

- Traducerea acestor materiale a fost posibilă cu suportul Inițiativei pentru Reforma Serviciului Public și Guvernelor Locale, afiliată Open Society Institute, Budapesta, Ungaria.

The translation of these materials has been possible with the support of the Local Government and Public Service Reform Initiative (affiliated with the Open Society Institute, Budapest, Hungary).

- Traducerea acestui document a fost efectuată de către Centrul de Inovații Sociale, Chișinău, Moldova în cadrul unui Proiect finanțat de către NISPAcee, Bratislava, Republica Slovacă.

The translation of this document has been performed by Social Innovation Center, Kishinau, Moldova within a Grant awarded by the NISPAcee, Bratislava, Slovak Republic.

- Se aduc mulțumiri SIGMA/OECD și NISPAcee (Rețeaua de Instituții și Școli pentru Administrare Publică din Europa Centrală și de Est) pentru susținerea acordată la organizarea proiectului în cauză.

We express our acknowledgement to SIGMA/OECD and NISPAcee (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) for organisational support to the Project concerned.

- Se aduc mulțumiri Academiei de Administrare Publică a Republicii Moldova pentru asistența logistică la realizarea proiectului.

We express our gratitude to the Academy of Public Administration of Moldova for logistical support offered to the implementation of this project.

- Traducere din limbile engleză și/sau franceză, care sunt limbile oficiale ale acestei publicații intitulată “CONSTITUȚIILE ȚĂRILOR EUROPEI CENTRALE ȘI STATELOR BALTICE”, drept de autor, OECD, Paris 1995. OECD nu poartă responsabilitate asupra calității traducerii acestui document.

Translation from the English and/or French texts, which are the official versions of this publication entitled “CONSTITUTIONS OF CENTRAL EUROPEAN COUNTRIES AND THE BALTIC STATES”, copyright, OECD, Paris 1995. OECD cannot be responsible for the translation quality and coherence of this document.

CONSTITUȚIILE ȚĂRILOR EUROPEI CENTRALE ȘI STATELOR BALTICE

©Centrul de Inovații Sociale, Chișinău, 2000.

Tiraj: 500 ex.

PROGRAMUL SIGMA

SIGMA -- Suport pentru consolidarea administrației și managementului în țările Europei Centrale și de Est - reprezintă o inițiativă comună a Centrului pentru Cooperare Economică cu Țările în Tranziție al OECD și Programul Phare al Uniunii Europene. Inițiativa în cauză sprijină eforturile de reformare ale administrațiilor publice în special în Europa Centrală și de Est.

OECD - Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică reprezintă o organizație inter-guvernamentală, având în componența sa 25 de democrații dezvoltate cu economie de piață avansată. Centrul orientează asistența spre o serie largă de probleme de ordin economic și suportul consultativ al organizației către țările în proces de reformare din Europa Centrală și de Est și din fosta Uniune Sovietică. Phare acordă donații financiare pentru a sprijini țările-parteneri din Europa Centrală și de Est, până acestea din urmă vor fi gata să-și asume responsabilitățile de membru al Uniunii Europene.

Fiind fondată în 1992, SIGMA activează în cadrul Serviciului de Management Public al OECD- PUMA. PUMA oferă informație și expertiză în managementul public persoanelor care se ocupă de elaborarea politicilor în țările membre ale OECD și facilitează contactul și schimbul de experiență între managerii antrenați în sectorul public. Prin intermediul PUMA, SIGMA oferă țărilor-beneficiare accesul la o rețea de funcționari publici cu experiență, informație comparativă și cunoștințe tehnice acumulate în decursul multor ani de studiu și acțiune.

Guvernele participante și Secretariatul SIGMA colaborează într-o manieră flexibilă pentru a stabili programe menite să dezvolte capacitatea de guvernare în corespundere cu prioritățile fiecărui guvern și misiunilor SIGMA. Inițiativa se bazează pe un cadru de experimentat de funcționari publici care prestează servicii de consultare și analize comparative la diferite sisteme de management. SIGMA activează și împreună cu alți donatori internaționali, promovând reforme administrative și dezvoltarea democrației.

În cadrul activității efectuate, SIGMA acordă o înaltă prioritate activității de facilitare a cooperării dintre guverne. Această practică include asigurarea suportului logistic necesar pentru formarea rețelelor de practicieni din administrarea publică și omologii lor din țările membre ale OECD.

SIGMA lucrează în șase domenii: Reforma Instituțiilor Publice, Managementul Procesului de Elaborare a Politicilor, Managementul Costurilor, Managementul Serviciului Public, Supravegherea Administrativă și Serviciul Informațional.

Dreptul de autor aparține OECD, 1995

Cererile pentru a primi permisiunea de a reproduce sau traduce întregul material sau o parte din el urmează să fie depuse la următoarea adresă: Șefului Serviciului pentru publicații, OECD, 1, rue Andre-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Viziunile exprimate în această publicație nu reprezintă opiniile oficiale ale Comisiei, OECD, țărilor-membri, ori a țărilor din Europa Centrală și de Est participante în cadrul Programului.

CUVÂNT ÎNAINTE

Serialul de Documente SIGMA este un serial de rapoarte specializate pregătite în calitate de contribuție la lucrările SIGMA din Europa Centrală și de Est și care sunt concentrate asupra anumitor probleme ale managementului public, cum ar fi controlul cheltuielilor, supravegherea administrativă, coordonarea interministerială și managementul serviciului public.

Constituțiile Țărilor Europei Centrale și de Est și al Țărilor Baltice este cel de-al doilea document din serialul Documentelor SIGMA, care a fost lansat în 1995 cu publicarea Serviciului Managementului de Vârf în Guvernele Centrale: Introducerea unui Sistem pentru Serviciul Public Superior din Țările Europei Centrale și de Est.

Această ediție a Documentelor SIGMA constituie drept capitolul de introducere al compilării intitulate “*Constitutions d’Europe centrale, orientale et balte*”, publicat de *La Documentation Francaise*, care a permis SIGMA de a traduce¹ și de a publica textul în forma de față. Prin urmare, SIGMA poate să furnizeze copii adăugătoare ale acestui raport, scris de către Profesorul Michel Lesage, funcționarilor publici interesați din Europa Centrală și de Est.

Derry Ormond
Șef al Serviciului
Management Public, OECD

TA. 12923 : 24/04/95-13/07/95

¹ Această traducere în limba engleză a fost coordonată de către SIGMA. Totodată, versiunea franceză originală intitulată “*Constitutions d’Europe centrale, orientale et balte*” este accesibilă prin intermediul SIGMA. Compilarea completă poate fi comandată numai în limba franceză la *Documentation Francaise*, Paris, France.

CUPRINS

PROGRAMUL SIGMA	2
CUVÂNT ÎNAINTE	3
I. ȚĂRILE EUROPEI CENTRALE ȘI DE EST, ȚĂRILE BALTICE ȘI EUROPA	5
1. Cerințele de recunoaștere	5
2. Crearea unui nou cadru constituțional	6
II. CONSTITUȚIA ÎN CALITATE DE INSTRUMENT DE TRANZIȚIE	10
1. Transformarea regimurilor: respingerea modelului sovietic	10
1. Puterea politică: democrația pluralistă	10
2. Guvernarea legii și libertățile civile	11
III. Echilibrul puterilor	15
1. Parlamentul	15
2. Guvernul responsabil în fața Parlamentului	16
3. Șeful Statului: Președintele	17
IV. REFERENDUMURI ȘI AMENDAMENTE CONSTITUȚIONALE	21
1. Referendumuri	21
2. Procedurile de amendament constituțional	21
V. CONCLUZIE	22

Introducere

Tranziția spre democrație și guvernarea legii și schimbarea constituțională

de către Michel Lesage²

În decurs de doar câteva săptămâni ale toamnei anului 1989 fața politică a “Europei Estice” s-a schimbat complet. Regimurile politice care au venit la putere după cel de-al doilea război mondial s-au ruinat: în Polonia, odată cu formarea guvernului Mazowiecki în septembrie 1989, în Ungaria la 23 octombrie 1989, în Republica Democrată Germană la 8 noiembrie 1989, în Bulgaria la 10 noiembrie 1989, în Cehoslovacia la 24 noiembrie 1989 și în România la 22 decembrie 1989. Albania a urmat acest exemplu în decembrie 1990. Simbolic, aceste țări și-au schimbat denumirile oficiale, debarasându-se de etichetele de “socialist” sau “popular”.

În același timp, Polonia, Ungaria, Bulgaria, România și Cehoslovacia – țări care erau oficial independente, dar erau, de fapt, sub influența URSS – și-au recăpătat independența deplină. În 1990, Republica Democratică Germană a dispărut și a devenit o parte a Republicii Federale Germania.

În Țările Baltice, procesul de independență s-a început după alegerile din primăvara anului 1990 și s-a terminat în august 1991. După cincizeci și unu de ani de când au fost forțate să adere la Uniunea Sovietică, Estonia, Letonia și Lituania și-au recăpătat independența și au devenit din nou o parte componentă a comunității occidentale de națiuni. URSS a dispărut spre sfârșitul lui 1991, din ea apărând 12 noi state independente³.

Un proces similar s-a început și în Iugoslavia, la început pașnic. La 23 decembrie 1990, în Slovenia s-a desfășurat un referendum cu privire la independență și la 20 februarie 1991 a fost trimisă propunerea de a se desprinde de Federația Iugoslavă în baza unui consimțământ reciproc⁴. La 25 iunie 1991, Slovenia și Croația și-au declarat independența; în Macedonia s-a desfășurat referendumul de independență la 8 septembrie 1991, iar la 15 octombrie 1991 Bosnia și Herțegovina s-au declarat drept stat suveran.

Din 1945 și până în 1989, URSS și Europa “Răsăriteană” (Polonia, Ungaria, Cehoslovacia, România, Bulgaria, Republica Democrată Germană) au format un bloc din șapte state, unite prin Pactul de la Varșovia și CAER. Mai erau și Iugoslavia și Albania, care au părăsit aceste organizații în 1948. Începând cu 1993, în aceeași arie geografică au devenit 27 de state, 15 dintre care formează Europa Baltică, Centrală și de Est. Printre aceste țări, pot fi identificate trei subgrupuri în baza criteriului geografic și cultural: la centru, Polonia, Ungaria, Republica Cehă, Slovacia, Slovenia și Croația; spre Sud-Est, România, Bulgaria, Macedonia, Bosnia și Herțegovina, Iugoslavia (Serbia și Montenegro) și Albania; și în fine, la Nord-est, cele trei Țări Baltice, Estonia, Letonia și Lituania.

I. ȚĂRILE EUROPEI CENTRALE ȘI DE EST, ȚĂRILE BALTICE ȘI EUROPA

1. Cerințele de recunoaștere

Instaurarea unui stat nou implică nu doar obținerea independenței, dar și obținerea recunoașterii internaționale. Acestea două nu întotdeauna coincid.

Comunitatea Europeană, printr-o Declarație Comună a Comunității și Statelor Membre din 16 decembrie 1991 privitor la “Călăuzele de recunoaștere a noilor state independente din Europa Centrală și de Est și din

² Profesor la Universitatea I din Paris, Director al CNRS al Institutului pentru Cercetări Comparative în domeniul Instituțiilor și Legii.

³ Fiind în total, cu Țările Baltice, cincisprezece. Totuși, cele 12 state, spre deosebire de Țările Baltice care au respins orice formă de asociere cu Rusia, și-au menținut legăturile instituționale între ele: statele Europene ale ex-URSS (Rusia, Ucraina, Belarus, Moldova, Armenia, Georgia, Azerbaidjan) s-au unit cu statele Asiei Centrale (Kazahstan, Uzbekistan, Kirghizstan, Tajikistan, Turkmenistan) și au format Comunitatea Statelor Independente (CSI).

⁴ *Documents d'actuale internationale*, n°20, 15 octombrie 1991, doc. n°245, Ministerul Afacerilor Externe – La documentation française.

Uniunea Sovietică”, stipulau cinci cerințe de recunoaștere a noilor state. Trei din ele țineau de însăși organizarea statului:

- respectarea prevederilor Cartei Națiunilor Unite și angajamentelor prevăzute de Acordul final de la Helsinki și de Carta de la Paris, în special în ce privește guvernarea legii, democrația și drepturile omului⁵;
- garantarea drepturilor grupurilor și minorităților etnice și naționale în conformitate cu angajamentele semnate în cadrul OSCE; și
- respectarea inviolabilității tuturor frontierelor care pot fi schimbate pe căi pașnice și prin intermediul unui acord comun⁶.

Într-o declarație comună vizând Iugoslavia, în aceeași zi, cele Douăsprezece au invitat republicile din cadrul Iugoslaviei pentru a decide către 23 decembrie 1991 dacă ele doresc să fie recunoscute în calitate de state independente și dacă acceptă angajamentele conținute în călăuze⁷.

În Iugoslavia, referendumul din Montenegro a fost desfășurat la 1 martie 1992, în cadrul căruia 95.94% din voturile alegătorilor (66% din electorat) au fost în favoarea existenței în continuare a Iugoslaviei. În schimb, Slovenia, Croația și Bosnia și Herțegovina au fost recunoscute la începutul anului 1992, mai întâi de cele Douăsprezece, apoi, practic⁸ simultan, de către Statele Unite. (Vezi cronologiile pentru aceste state diferite).

În Declarația Comună de la 11 aprilie 1992, cele Douăsprezece State au “reafirmat că ele respectă riguros principiul integrității teritoriale a Republicii Bosnia și Herțegovina în calitate de instituție indiscutabilă de ordin constituțional”, iar apoi în Declarația Comună din 16 aprilie, că “susțin Guvernul Bosniac în eforturile sale de a elabora o soluție pașnică care să respecte drepturile tuturor grupurilor etnice și naționale din Republică, cerând ca toate părțile să continue fără târăgănare negocierile în privința viitoarelor aranjamente constituționale sub auspiciile Conferinței de Pace”.

La 27 aprilie 1992 a fost anunțată constituirea Republicii Federale Iugoslavia (Serbia și Montenegro).

La 2 mai 1992, cele Douăsprezece State au făcut o declarație comună vizând Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, în care se menționa că ele “doresc să recunoască acest stat în calitate de stat independent, în cadrul frontierelor sale existente și cu o denumire care poate fi acceptată de către toate părțile implicate”.

La 1 ianuarie 1993, Cehoslovacia s-a transformat în două state aparte, Republica Cehă și Slovacia. Ele au fost recunoscute imediat de către comunitatea internațională.

2. Crearea unui nou cadru constituțional

2.1 Transformarea politică și schimbarea constituțională

Procesul de transformare a fost pașnic peste tot, în afară de România, Iugoslavia și Albania. Modelul Sovietic a fost răsturnat în mod constituțional, în principal de către asambleele alese în cadrul sistemului socialist. Aceste asamblee au trasat calea de modificare, sub presiunea noilor forțe politice care se manifestau prin intermediul guvernului și meselor rotunde cu opoziția, sau unor proteste active de stradă. Partidul

⁵ Emmanuel Decaux, *Securitate et coopération en Europe, les textes officiels du processus de Helsinki*, Paris, La Documentation française, collection Reutour aux textes, 1992.

⁶ *Documents d'actualité internationale*, n°4, 15 februarie 1992, doc. n°62.

⁷ *Documents d'actualité internationale*, n° 9, mai 1992, doc. n° 136. Comunitatea și statele sale membre au mai stabilit și o cerință ulterioară îndreptată în mod special pentru Macedonia: ele “mai cer ca Iugoslavia să-și ia angajamentul, înainte de recunoaștere, de a adopta garanții constituționale și politice care să asigure că ea nu are pretenții teritoriale față de Comunitatea vecină de state și că ea nu va întreprinde nici un fel de activități propagandistice ostile împotriva Comunității Statelor vecine, inclusiv utilizarea unui nume care să implice pretenții teritoriale”.

⁸ Vezi declarația Comună a celor Douăsprezece State și Statele Unite din 10 martie 1992 despre recunoașterea celor trei Republici Iugoslave (Slovenia, Croația, Serbia + Montenegro), *Documents d'actualité internationale*, n° 164.

⁹ *Documents d'actualité internationale*, n° 12, 15 iunie 1992, doc. n° 184. Consiliul de Securitate al ONU a recomandat tocmai peste un an de zile, la 7 aprilie 1993 ca “statul, cererea căruia se conține în documentul S/25147 să fie admis pentru a deveni membru al Națiunilor Unite, acest stat fiind temporar denumit în toate scopurile din cadrul Națiunilor Unite drept fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei în timpul stabilirii diferenței care a apărut în privința denumirii statului” (*Documents d'actualité internationale*, n° 10, 15 mai 1993, doc. n° 137), iar apoi, a mai trecut încă aproape un an, până când Națiunile Unite au recunoscut oficial fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei (*Documents d'actualité internationale*, n°8, 15 aprilie 1994, doc. n°121).

Comunist s-a pomenit în așa situație că a trebuit să renunțe la rolul său de conducător, consfințit prin Constituție și să permită alegeri libere. În unele cazuri, cum ar fi Polonia, Ungaria și Cehoslovacia, aceste transformări rapide au reprezentat momentul culminant al unui proces îndelungat. În altele, cum ar fi Republica Democrată Germană, România și Albania, ele s-au produs în rezultatul unor schimbări rapide în mod brusc și imprevizibil.

Schimbările în sistemul politic au transformat natura constituției. Dintr-un document propagandistic, reprezentând doar o *constituție formală* ce ascundea realitatea puterii, ea a devenit legea fundamentală care asigură cadrul pentru viața socială și politică. Au existat două cauze pentru adoptarea de noi prevederi constituționale. Prima a constat în sarcina de a defini regulamentele care trebuiau să înlocuiască regulamentele și convențiile vechi, în timp ce ce-a de-a doua cauză a constat în asigurarea unei garanții împotriva întoarcerii la abuzarea arbitrară a puterii. În unele instanțe, lipsa unei încrederi fundamentale în puterea executivă a adus la aceea, că se întâmplau cazuri când acestea nu-și puteau îndeplini prerogativele constituționale, de exemplu când șeful statului nu reușește să adopte o lege sau să numească un prim-ministru.

2.2. Amendarea constituției existente sau proiectarea unei constituții noi

Noile prevederi ce impuneau schimbarea sistemului politic și social puteau fi introduse în cadrul legal existent sau prin adoptarea unui cadru nou. În 1991, Letonia a optat pentru soluția cea mai simbolică, care a reintrodus constituția sa din 1922 în calitate de bază legală pentru sistemul legal. Ungaria a fost singura țară care a decis să-și amendeze treptat constituția, care este în proces de desfășurare (ultimele amendamente încorporate în document reproduse mai jos au fost adoptate în 1994). Toate celelalte țări au preferat o soluție mai simbolică de adoptare a unei noi constituții.

Tabelul 1. **Adoptarea constituțiilor**

Soluția constituțională	Statul	Data adoptării	Metoda de adoptare
Reintroducerea Constituției precedente	<i>Letonia</i>	<i>21 August 1991</i>	<i>Parlament</i>
Amendarea Constituției	Ungaria	23 Octombrie 1989	Parlament
Amendarea Constituției	Polonia	7 Aprilie 1989 29 Decembrie 1989 17 Octombrie 1992	Parlament
Proiectarea unei noi Constituții		Nu s-a decis	Referendum
Noua Constituție	<i>Croația</i> Slovenia Bulgaria <i>Macedonia</i> România Estonia Slovacia Republica Cehă Lituania	<i>21 Decembrie 1990</i> 25 Iunie 1991 12 Iulie 1991 <i>19 Noiembrie 1991</i> 8 Decembrie. 1991 28 Iunie 1992 1 Septembrie 1992 16 Decembrie 1992 25 Octombrie 1992	<i>Parlament</i> Parlament Parlament <i>Parlament</i> Referendum Referendum Parlament Parlament Referendum
Proiectarea unei noi Constituții	<i>Albania</i>		<i>Referendum</i>

Denumirile statelor membre ale Consiliului Europei sunt scrise cu **caractere grase**. Statele care au primit statutul de “oaspeți speciali” ai Asambleei Parlamentare a Consiliului Europei sunt în caractere *italice*. Constituția Federației Croat-Musulmane a Bosniei și Herțegovinei a fost adoptată de o assemblee constituantă la 30 martie 1994. Constituția în vigoare din Iugoslavia (Serbia și Montenegro) este cea din 27 aprilie 1994 (vezi mai jos, statutul constituțional și cronologic al acestor state).

Polonia a decis să procedeze la fel, dar încă n-a adoptat noua constituție către începutul anului 1995. Faza de tranziție se bazează pe două decrete constituționale, deși, de fapt, sunt trei documente constituționale. Decretul Constituțional din 23 aprilie 1992, care stabilește procedura de proiectare și adoptare a Constituției Republicii Polonia se referă la constituția viitoare. Regulamentele ce guvernează sistemul politic, care predomina către sfârșitul anului 1994 sunt stabilite de către Decretul din 17 octombrie 1992 cu privire la relațiile dintre puterea legislativă și cea executivă și cu privire la autoadministrarea locală (*Mica Constituție*). Ultimul articol al *Micii Constituții* aprobă prevederile a nouă capitole (inclusiv capitolul cu privire la drepturile cetățenilor) ale Constituției din 22 iulie 1952.

După cum se poate vedea din Tabelul 1, doar trei state și-au adoptat constituțiile prin intermediul referendumului după adoptarea proiectului de către adunarea parlamentară (România, Estonia și Lituania). În alte țări, constituția a fost proiectată de către adunarea parlamentară și apoi adoptată de către aceeași adunare. Totodată, mai este planificat de utilizat și procedura referendumului de adoptare a Constituției Poloneze (Decretul Constituțional din 23 aprilie 1992, amendat la 27 aprilie 1994). În Albania, Președintele Berișa n-a reușit să obțină majoritatea de două treimi din Adunarea Populară, necesară conform constituției în vigoare, pentru a adopta proiectul de amendament și, astfel, el a luat inițiativa de a supune amendamentul constituțional unui referendum. Electoratul a votat împotriva acesteia în cadrul referendumului din 6 noiembrie 1994 și, astfel, Constituția din 1976, amendată, a rămas în vigoare.

2.3. Admiterea în Consiliul Europei: alegeri, constituția, alegeri libere

Toate țările Europei Centrale și de Est și Țările Baltice au căutat să fie recunoscut, pe plan mondial, progresul realizat de ele spre democrația pluralistă, guvernarea legii și protejarea drepturilor omului, prin admiterea în Consiliul Europei. Alegerile libere și noua constituție au constituit drept pașaport de intrare în comunitatea statelor democratice.

Către sfârșitul anului 1994 au fost admise nouă state. Pentru cinci țări a fost acordat statutul de “oaspete special” al Adunării Parlamentare a Consiliului Europei înainte de admitere, în timp ce Iugoslaviei (Serbia și Montenegro) i s-a refuzat admiterea.

Tabelul 2. Consiliul Europei, Țările Europei Centrale și de Est și Țările Baltice

2.a. Statutul celor cincisprezece țări

Europa Centrală		Țările Baltice	Fosta Iugoslavie și Albania	
Polonia	Ungaria	Estonia	Slovenia	<i>Albania</i>
Republica Cehă	Slovacia	Lituania	<i>Croația</i>	<i>Bosnia și Herțegovina</i>
Bulgaria	România	<i>Letonia (*)</i>	<i>Macedonia</i>	Iugoslavia

Caractere Grase: Statele membre ale Consiliului Europei;

Caractere Italice: Statele cu statut de oaspete special al Adunării Parlamentare al Consiliului Europei;

Caractere Romane: Statul care și-a pierdut statutul de oaspete special;

(*) Aceasta a fost situația către 1 ianuarie 1995; Letonia a devenit membru deplin al Consiliului Europei la 3 februarie 1995.

2.b. Statele membre
(în ordinea de admitere)

Statele	Alegeri înainte de Constituție	Amendarea sau adoptarea Constituției	Alegeri după adoptarea Constituției	Admiterea în Consiliul Europei	Alegeri după Admitere
Ungaria	1985	23 Oct. 1989	25 Martie și 8 Aprilie 1990	6 Noiembrie 1990	8 și 29 Mai 1994
Polonia	1989	29 Dec. 1989	27 Oct. 1991	26 Noiembrie 1991	19 Septembrie 1993
Bulgaria	10 - 18 iunie 1990	12 iulie 1991	13 Octombrie 1991	7 Mai 1992	18 Decembrie 1994
Estonia	24 Feb.– 18 mar. 1990	26 iunie 1992	20 Decembrie 1992	14 Mai 1993	
Lituania	8 - 22 aprilie 1990	25 Oct. 1992	25 Octombrie 1992	14 Mai 1993	
Slovenia	8 - 22 aprilie 1990	25 iunie 1991	6 Decembrie 1992	14 Mai 1993	
Slovacia	5 - 6 iunie 1992	1 Sept. 1992	2 Octombrie 1994	29 iunie 1993	
Republica Cehă	5 - 6 iunie 1992	16 Dec. 1992		30 iunie 1993	
România	20 mai 1990	8 Decembrie 1991	27 Septembrie 1993	7 Octombrie 1993	

2.c. Statele cu statut special de oaspete
(în ordinea în care a fost acordat statutul)

Statele	Alegeri	Constituția	Acordarea statutului de oaspete	Alegeri ulterioare
Letonia¹	18 Martie 1990	C.A. ² 21 Aug. 1991	18 Sep. 1991	6 iun. 1993
Albania	31 Mar. - 7 Apr. 1991		25 Noi. 1991	22 - 29 Martie 1992
Croația	22 Apr. - 6 Mai 1990	21 Dec. 1990	4 Mai 1992	2 August 1992
Macedonia	11 - 25 Noi. 1990	19 Noiembrie 1991	13 Mai 1993	16-30 Oct. 1994
Bosnia și Herțegovina	18 Noi. - 2 Dec. 1990		28 ianuarie 1994	

(1) Aceasta a fost situația la 1 ianuarie 1995; Letonia a devenit membru deplin al Consiliului Europei la 3 februarie 1995.

(2) Decretul Constituțional

II. CONSTITUȚIA ÎN CALITATE DE INSTRUMENT DE TRANZIȚIE

1. Transformarea regimurilor: respingerea modelului sovietic

Puterea politică: democrația pluralistă¹⁰

Noile constituții au abandonat filozofia fundamentală care era la baza sistemului vechi, adică rolul principal al Partidului Comunist și unitatea statului în calitate de organ al puterii de stat.

1.1.1. Respingerea rolului principal al partidului și primatul alegerilor

În timp ce constituțiile socialiste pretindeau să investească cu puterea de stat adunarea aleasă de popor, afirmarea rolului de conducător a Partidului Comunist însemna că sistemul electoral era angrenat pentru a asigura că Partidul deținea majoritatea, astfel transformând adunarea, în principal, într-o șampilă ștearsă pentru deciziile Partidului. Partidul era, de fapt, sinonim cu puterea executivă.

Acest sistem a fost distrus. Alegerile formale au fost înlocuite cu alegeri libere. Alegătorii nu mai sunt obligați să voteze candidații din lista obligatorie, mod în care Partidul și-a menținut poziția sa dominantă. Rolul partidelor politice este de a exprima voința poporului, dar ele nu trebuie lăsate să domine statul sau serviciul public. În Ungaria, acest fapt a fost fixat în amendamentul constituțional din 1989: “Partidele nu trebuie să exercite puterea în mod direct. Prin urmare, nici un partid nu are dreptul să controleze nici un organ de stat. Pentru a separa puterea partidelor de cea publică, trebuie să fie primit un Decret care să determine pozițiile și agențiile publice care nu pot fi deținute de către nici un reprezentant sau membru al vre-unui partid” (Articolul 3.3).

1.1.1. Separarea puterilor

Toate constituțiile împart funcțiile între parlamentari, președinte, guvern și justiție, însă doctrina de separare a puterilor este păstrată cu sfințenie doar în cinci constituții: Bulgaria (Articolul 8), Slovenia (Articolul 3), Croația (Articolul 4), Macedonia (Articolul 8) și Estonia (Articolul 4); distincția dintre puterile legislativă, executivă și judiciară apare în Constituția Republicii Cehe (Articolul 2.1).

1.1.3. Autoadministrarea locală

Sistemul socialist unitar păstra toate guvernele locale sub control central direct. Concepția autoadministrării locale era necunoscută; organele subnaționale erau pur și simplu organe ale puterii de stat. Subordonarea ierarhică a subdiviziunilor guvernului era ascunsă în spatele concepției de *centralism democratic*; bugetele locale erau o parte componentă a bugetului național.

Spre deosebire de această situație, constituțiile noi au introdus autoadministrarea locală în calitate de principiu fundamental al organizării de stat, exact în același mod ca și Articolul 72 din Constituția Franceză din 1958, “*les collectives (territoriales) s’administrent par des conseils élus*” (autoritățile teritoriale trebuie să fie administrate liber de către consiliile locale) sau concepția de autoadministrare în țările vorbitoare de engleză. Cu toate acestea, deși în limba franceză combinația dintre pronumele “*s’administrer*” și adverbul “*librement*” face concepția destul de clară, în limba franceză nu este un substantiv corespunzător, de aceea a fost nevoie de utilizat astfel de termeni ca “*autonomie locale*” sau “*collectives locales*”, sau de acceptat noul cuvânt “*autoadministration*”¹¹.

¹⁰ Vezi J. McGregor, “*Qui gouverne en Europe centrale et orientale?*”, *L’Europe centrale et orientale*, Paris, La documentation française, collection les Etudes, publicat în 1994.

¹¹ Concepția utilizată în constituțiile țărilor Europei centrale și de est și a țărilor Baltice este ușor de înțeles când s-a tradus în franceză prin ideea de “*autonomie*” (autonomy), pentru “*autonomie*” din limba română sau “*savivalda*” din limba lituaniană, sau “*collectivite locale*” pentru “*kohalik omavalitsus*” din limba estoniană sau “*savivaldybes*” din lituaniană. Cu toate acestea, faptul că termenul ungurească “*onkormanizat*”, cel polonez “*samorząd*”, cel din limba slovenă, croată și macedoniană “*samouprava*” au fost traduse ca “*autogestion*” (gestiune proprie), în timp ce termenul bulgar “*samoupravlenie*” și cel ceh și slovac “*samopurava*” au fost traduși prin “*autoadministrare*” (administrare proprie) înseamnă că noi avem de-a face cu două concepții diferite? Fără îndoială că nu. În cea mai mare măsură, alegerea cuvintelor reflectă fundalul politic general și atitudinea cu privire la administrare și autogestiune. Cel de-al doilea termen era în utilizare generală în Iugoslavia. În cazul Poloniei și Ungariei, se practica de a accentua că formele

1.2. Puterea economică: reducerea controlului de stat

Trăsăturile principale ale economiei socialiste erau proprietatea obștească asupra mijloacelor de producere, limitarea businessului privat și planificarea. Indiferent dacă în prevederile sale generale, în capitolele cu privire la economie sau capitolele privitor la drepturile economice și sociale, toate noile constituții păstrează cu sfințenie cele două pietre de temelie ale economiei de piață, proprietatea privată și spiritul liber, precum și corolarul lor, adică limitarea exproprierii în privința cazurilor când acestea reprezintă un bun public și unde o compensație adecvată este plătită. Unele constituții mai dau noii economii și o etichetă: “libera economie de piață” (România), “economia pieței sociale” (Ungaria) sau “economia de piață social și ecologic orientată” (Slovacia).

Forma socialistă de constituție, fiind nu doar constituția unui stat, dar și a societății în genere, stabilea principii anterior aplicabile. Pentru a schimba sistemul, era suficient de a adopta o constituție care era doar constituția de stat și nu mai pretindea la guvernarea societății, garantând, astfel, libertatea, sau mai trebuia încă să existe capitole care să stabilească principiile sistemului economic?

Constituția Republicii Ceha optează pentru prima soluție și oferă descrierea sistemului economic. Constituția Slovaciei, din alt punct de vedere, dedică o secție “Economiei Republicii Slovacia”; o parte din Constituția Sloveniei este dedicată “Relațiilor economice și sociale”; Titlul IV al Constituției României este intitulat “Economia și Finanțele Publice”, iar Capitolul IV al Constituției Lituaniei se ocupă de “Economia națională și de muncă”.

2. Guvernarea legii și libertățile civile

2.1 Guvernarea legii

Ierarhia regulamentelor legale reprezintă un principiu fundamental al guvernării legii și trebuie să fie salvagardat.

2.1.1. Principiul constituționalității: Curți Constituționale

Prima cerință, când o constituție se transformă într-un instrument normativ adevărat, este de a crea organe care să asigure ca ea să fie aplicată în realitate. În afară de Estonia și Letonia, unde judecătoria supremă este responsabilă de revizuirea constituționalității, toate celelalte constituții au creat o curte constituțională (Tribunalul Constituțional în Polonia).

Constituțiile stabilesc regulile principale care guvernează organizarea și lucrul curții constituționale; în Constituțiile Ungariei și Poloniei aceste prevederi sunt foarte succinte și se referă la un decret adoptat de o majoritate de două treimi (Ungaria) sau la o lege ordinară (Polonia). În celelalte constituții, prevederile sunt completate de o lege organică (România), o lege constituțională sau o lege ordinară (Lituania).

Componența:

Numărul de judecători este de la 9 până la 16, în dependență de constituție: nouă în România, Slovenia, Macedonia, Lituania; zece în Slovacia; 11 în Ungaria; 12 în Polonia și Bulgaria; 15 în Republica Cehă; și 16 în Croația. Cu toate acestea, numărul actual uneori este mai mic (11 în Croația, de exemplu).

Judecătorii sunt numiți pentru un termen de șapte ani în Slovacia; opt în Polonia și Croația; nouă ani (fără a fi schimbați) în Bulgaria, România, Slovenia, Macedonia și Lituania; nouă ani (urmând a fi schimbați) o singură dată în Ungaria; și zece ani în Republica Cehă. În Polonia, jumătate din colegiu este reînnoit la fiecare trei ani.

Metodele de numire a judecătorilor sunt și ele diferite.

În șase state, judecătorii se aleg de către parlament: cei 11 judecători din Ungaria sunt aleși de către Adunarea Națională, cei opt sunt aleși, în Polonia, de către *Sejm* și cei nouă din Macedonia – de către Adunarea Parlamentară. În Slovenia, cei opt judecători sunt aleși de către Adunarea Națională la propunerea președintelui republicii. În Lituania, cei nouă judecători sunt aleși de către *Seimas*, trei fiind propuși de către

convenționale ale guvernului socialist au fost respinse. Utilizarea termenului de “*autoadministrare*” este pur și simplu echivalentul Articolului 72 din Constituția Franceză.

președinte, trei de către președintele *Seimas* și trei de către președintele Curții Supreme. În Croația, cei 16 judecători sunt numiți de către Camera Reprezentanților la propunerea *Zupanije*.

În Republica Cehă și Slovacia, judecătorii sunt numiți de către președinte, cu aprobarea unei camere, sau aleși dintr-un grup de candidați, înaintat de către Parlament. Cei 15 judecători în Republica Cehă sunt numiți de către președintele republicii cu aprobarea Senatului; cei zece judecători din Slovacia sunt numiți de către președinte, fiind aleși dintr-un grup de 20 de candidați propuși de către Consiliul Național al Republicii Slovace.

În Bulgaria și România, cu putere de numire sunt investite numeroase autorități, fiecare din ele numind sau alegând o parte din membrii colegiului. Din cei 12 judecători din Bulgaria, trei sunt aleși de către Adunarea Națională, trei de către președinte și trei sunt aleși de către consiliul comun al Curții Supreme Administrative și al Curții Supreme de Casare. Din cei nouă judecători din România, trei sunt numiți de către Camera Deputaților, trei de către Senat și trei de către Președintele României.

Jurisdicția:

Toate curțile constituționale sunt responsabile de a verifica constituționalitatea legilor și tratatelor internaționale, unele având o jurisdicție mai mare: interpretarea constituției, revizuirea constituționalității tuturor sau al unor regulamente (emise de președinție sau guvern), cazurilor ce implică plângerile de neconstituționalitate, cazurilor ce se referă la alegerile parlamentare, alegerile prezidențiale (în patru din șapte State care au introdus alegeri prezidențiale prin sufragiu universal) și referendumuri, constituționalitatea partidelor politice și darea de seamă a președintelui.

Tabelul 3. Jurisdicția Curților Constituționale

	Interp. Constit. (1)	Revizuirea regulament (2)	Apărarea neconstituț. (3)	Aleg. Parl. (4)	Aleg Pres. (5)	Refer. (7)	Partide Politice (8)	Respons. Președintelui (9)
Bulgaria	X	X		X	X	X	X	X
Croația		X		X	X	X	X	X
Ungaria	X		X			X		X
Lituania		X		X	X			
Macedonia		X		Opinie	Incomp. (6)		X	X
Polonia		X	X		Incomp. (6)		X	
România		X	X		X	X	X	Opinie
Slovacia	X			X			X	X
Slovenia		X		X	Incomp. (6)	X	X	X
Republica Cehă				X			X	X

- (1) Interpretarea Constituției
- (2) Revizuirea constituționalității regulamentelor
- (3) Cazuri de implicare a apărării neconstituționalității
- (4) Cazuri aferente alegerilor parlamentare
- (5) Cazuri aferente alegerilor prezidențiale
- (6) Jurisdicția de a dirija în caz de incompatibilitate a președinției
- (7) Cazuri vizând desfășurarea de referendumuri
- (8) Constituționalitatea partidelor politice
- (9) Responsabilitatea Prezidențială

Patru constituții au stabilit regulamente de inițiere de proceduri: Bulgaria (Articolul 150), România (Articolul 144), Slovacia (Articolul 130) și Lituania (Articolul 106). Alte șase state se referă la un decret

constituțional (Croatia – Articolul 127), la lege (Polonia – Articolul 33a.6; Ungaria – Articolul 32a; Republica Cehă – Art.88; Slovenia – Articolul 162), sau ligiferarea curții (Macedonia – Articolul 113).

2.1.2. *Independența justiției*

Toate constituțiile păstrează cu sfințenie independența justiției. În unele din ele se conțin prevederi pentru crearea unei Comisii pentru Serviciul Judiciar pentru a salvarda acest principiu. Regulile ce guvernează Serviciul de Stat pentru Urmărirea în Justiție¹² (*Procuratura* în limbile slavone) sunt stabilite de către legislația Republicii Cehe și a Sloveniei și de către constituțiile altor state. În Polonia, *Prokuratura* este subordonată Ministerului de Justiție care activează în calitate de principalul procuror public. În alte țări, acesta este separat de executiv.

Judecătorii și procurorii sunt numiți de către Consiliul Judiciar Suprem în Bulgaria și de către Înalțul Consiliu Judiciar în Croatia. Judecătorii sunt numiți de către Președinte în Polonia (numiți de către Consiliul Național de Justiție), în Ungaria, Republica Cehă, România (numiți de către Consiliul Superior al Magistraturii), în Estonia (numiți de către Curtea Națională), și în Lituania (conform opiniei unui “institut special de judecatori prevăzut de lege”). Ei sunt aleși de către Parlament în Slovenia (numiți de către Consiliul Judiciar), Slovacia (numiți de către guvern) și Macedonia. În Letonia, numirile în componența colegiului sunt ratificate de către *Saeima*.

În Polonia, Ungaria și Lituania, Judecătorul care Prezidează Curtea Supremă¹³ este ales de către Parlament (o majoritate de două treimi în Ungaria) la propunerea președintelui republicii.

Procurorul General din Ungaria și Procurorul Public din Macedonia sunt aleși de către Adunare. În Slovacia, Procurorul Public este numit de către președinte la propunerea Adunării.

2.1.3. *Corespondența prevederilor legii*

Subordonarea administrației prevederilor legii a fost deja încorporată în cadrul constituțiilor precedente, însă acum aceasta a avut un efect real datorită introducerii sistemelor de revizuire. În câteva țări este prevăzută o bază constituțională pentru revizuirea judiciară a acțiunii administrative. Doar trei constituții păstrează cu sfințenie prerogativa parlamentului de a autoriza guvernul să elaboreze regulamente cu putere statutară: Polonia (Articolul 23), România (Articolul 114) și Croatia (Articolul 110).

2.1.4. *Legea internă și cea internațională*

Majoritatea constituțiilor cuprind relațiile dintre legea internațională și cea internă, deși legea internațională este legată în măsuri diferite. Șirul modului de formulare, începând cu confirmarea primatului tratatelor ratificate asupra legii interne (Bulgaria, Croatia, Estonia) și terminând cu o simplă declarație a efectului că tratatele ratificate legal sunt o parte componentă a legii interne (România, Lituania). Baza medie este reprezentată de regulamentul aplicării directe a tratatelor internaționale care au fost ratificate și promulgate (Slovenia) sau formularea Ungară, care constă în faptul că “sistemul legal al Republicii Ungaria (...) trebuie să asigure o armonie dintre legea internațională asumată și legea obligațiilor interne”. (Articolul 7).

Un șir de constituții doar acordă statutul de primat tratatelor vizând drepturile omului asupra legii interne (Republica Cehă, Articolul 10; Slovacia, Articolul 11; România, Articolul 20) și se referă la principii acceptate în general ale legii internaționale (Ungaria, Articolul 7; România, Articolul 10; Slovenia, Artic. 8).

2.2. **Drepturi și libertăți**

Problema privitor la drepturi și libertăți în cadrul sistemelor socialiste nu era conținută în constituții – multe prevederi păreau liberale – dar fără ca să existe un sistem politic și legal de a le introduce în vigoare. Aceste prevederi puteau, prin urmare, fi menținute în multe cazuri, însă era natural de acompaniat schimbarea intervenită în cadrul sistemului politic și de stabilit un sistem judiciar independent cu o definiție mai exactă a drepturilor și libertăților constituționale.

Modelele internaționale erau accesibile de a acorda asistență la proiectarea constituțiilor, și anume, trei seturi de documente, adoptate în trei etape diferite în istorie și în trei contexte diferite. Acestea erau documentele Națiunilor Unite, ale Consiliului Europei și OSCE¹⁴ și au fost proiectate în măsură foarte mare.

¹²Consiliul Național de Justiție (Polonia), Consiliul Superior de Magistratură (România), Înalțul Consiliu Judiciar (Croatia), Consiliul Republican de Justiție (Macedonia) și Consiliul Suprem de Justiție (Bulgaria).

¹³Curtea Națională din Estonia.

2.2.1. Drepturile și libertățile cetățenilor

Îndeosebi în domeniul drepturilor și libertăților, noile constituții au păstrat cu sfințenie întregul șir de drepturi fundamentale: securitatea, libera exprimare, libertatea de asociere și convocare, libertatea informației, etc.

Drepturile economice și sociale erau mai problematice, dat fiind faptul că lor li s-a dat proeminență în constituțiile socialiste, chiar dacă ele au existat mai mult ca denumire. Cea mai bună abordare era de a lua o poziție realistă și de respectat drepturile economice și sociale care puteau fi realizate la etapa dată într-un cadru rezonabil de timp – ce impunea riscul de a fi interpretată drept declin al politicii sociale – sau trebuia de continuat afirmarea drepturilor în calitate de punct de început filozofic, de la care să înceapă inspirarea politicii de stat? Ce-a de-a doua opțiune a fost aleasă în majoritatea cazurilor. Drept consecință, drepturile economice și sociale sunt deseori de natură foarte diferită în raport cu drepturile politice.

2.2.2. Statutul minorităților etnice și naționale

Toate constituțiile respectă principiul de nediscriminare, dar ele acordă diferite grade de autonomie minorităților etnice și naționale, în dependență de situația fiecărei țări în parte.

Populația Poloniei este omogenă din punct de vedere etnic, de aceea documentele constituționale poloneze nu ating problema minorităților etnice. Celelalte constituții recunosc dreptul de a-și menține, dezvolta și exprima identitatea etnică, culturală, lingvistică și religioasă, dar constituțiile Lituaniei și României preferă să acorde mai degrabă drepturi persoanelor care aparțin minorităților naționale, decât minorităților naționale însele. Spre deosebire de acestea, Constituția Macedoniei garantează “protejarea identităților etnice, culturale, lingvistice și religioase ale naționalităților” (Articolul 48). Constituția Sloveniei garantează “dreptul comunităților autohtone italiene și ungare” (Articolul 5). Articolul 1 din Decretul Constituțional al Letoniei cu privire la drepturile și datoriile cetățenilor impune obligațiunea de a se supune legii Republicii Letone, de a respecta tradițiile și obiceiurile poporului Leton și al grupurilor etnice care locuiesc pe teritoriul Letoniei și de a respecta demnitatea națională a altor popoare.

Articolul 36 din Constituția Bulgariei se concentrează asupra utilizării altor limbi în afară de cea Bulgară. Constituțiile Cehiei și Slovaciei recunosc dreptul de a educa în limba respectivă, utilizarea ei în raportul său cu autoritățile și de a crea asociații naționale.

Constituția Croației recunoaște dreptul la autonomie culturală (Articolul 15). În timp ce în Ungaria nu sunt minorități naționale de o mărime cât de cât importantă, ea este foarte sensibilă la statutul ungarilor din România, Slovacia și Serbia și alte țări, acordând minorităților naționale dreptul de a crea organe locale și naționale de autoadministrare (Articolul 68). Constituția Estoniei garantează minorităților naționale dreptul de a crea instituții de administrare locală (Articolul 49 - 52). Spre deosebire de acestea, în România, unde există o minoritate unguească mare, în constituție se spune că baza statului este formată din poporul Românesc (Articolul 4). Constituția Bulgariei declară că Republica Bulgară este un stat unitar cu autoadministrare locală și interzice existența unor “formațiuni teritoriale autonome” (Articolul 2-1).

¹⁴ Documentele Națiunilor Unite (1948-1966): Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată și proclamată de către Adunarea Generală a Națiunilor Unite la 10 decembrie 1948; și Pactul Internațional cu privire la Drepturile Politice și Pactul Internațional asupra Drepturilor Economice, Sociale și Culturale adoptate de către Adunarea Generală a Națiunilor Unite la 19 decembrie 1966. Documentele Consiliului Europei (1950 - 1988): Convenția pentru Protecția Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale (1950) și protocoalele; Convenția Europeană pentru Prevenirea Torturii și Tratării sau Pedepsirii Inumane sau Umilitoare (1987); și Carta Europeană Socială (1988) și protocolul (1988). Documentele CSCE (1989 - 1990): în principal documentul de concluzie al ședinței de la Vienna cu privire la îndeplinirea prevederilor conținute în Conferința de la Helsinki (1989) și Documentul adoptat în cadrul ședinței de la Copenhaga al Conferinței cu privire la Dimensiunea Umană a CSCE) (Vezi Emmanuel Decaux, *op.cit.*, pp. 163 et seq. și 229 et seq.).

III. Echilibrul puterilor

Fiecare țară are cel puțin o assemblee aleasă prin sufragiu universal, un guvern responsabil în fața assembleei și un șef de stat în afară de șeful guvernului. Aceste trei instituții sunt prevăzute de toate constituțiile în aceeași ordine: mai întâi parlamentul, apoi președintele republicii, apoi guvernul¹⁵. Toate constituțiile prevăd referendumuri.

1. Parlamentul

Parlamentul, în majoritatea cazurilor unicameral, exercită puterea legislativă și scrutează activitatea guvernului.

1.1. Structura parlamentului: unicameralism și bicameralism

Parlamentul are doar o cameră în șapte din cele 12 țări ale Europei Centrale și de Est și Țările Baltice. În patru din țări, unde constituția instaurează un sistem bicameral, ce-a de-a doua cameră de asemenea este aleasă în baza sufragiului universal. În Slovenia, Consiliul Național reprezintă “interesele sociale, comerciale și profesionale, precum și cele locale”.

În sistemele bicamerale, cele două camere se întrunesc separat. Constituțiile Poloniei, Cehiei și României prevăd ca cele două camere să se întrunească în ședințe comune¹⁶.

Tabelul 4. Componenta Parlamentelor

Țara	Prima Cameră	Numărul de deputați	A doua Cameră	Numărul de deputați
Bulgaria	Adunarea Națională	240		
Croația	Camera Reprezentanților	100	<i>Zupanije</i>	3 pe <i>Zupanija</i>
Republica Cehă	Casa Deputaților	200	Senat	80
Estonia	Parlament (<i>Riigikogu</i>)	101		
Ungaria	Asambleea Națională	Legea (*)		
Letonia	Parlament (<i>Saeima</i>)	100		
Lituania	Parlament (<i>Seimas</i>)	141		
Macedonia	Asambleea	120 - 140		
Polonia	Parlament (<i>Sejm</i>)	460	Senat	100
România	Camera Deputaților	Legea (*)	Senat	Legea (*)
Slovacia	Consiliul Național	150		
Slovenia	Asambleea Națională	90	Consiliul Național	40

(*) Numărul de deputați nu este specificat în constituție și trebuie să fie stabilit de lege.

1.2 Durata sesiunilor Parlamentului

Parlamentele statelor socialiste țineau sesiuni foarte mici, ceea ce însemna că ele erau incapabile să exercite puterile legislative sau să scruteze activitatea guvernului în mod real. Spre deosebire de acestea, noile constituții prevăd desfășurarea unor sesiuni îndelungate, uneori acordând parlamentului discreția de a-și

¹⁵ Unica variantă constă în faptul că constituțiile Cehiei și Slovaciei conțin prevederi cu privire la președinte și la guvern în aceeași secție cu privire la puterea executivă.

¹⁶ În Polonia, Republica Cehă și România, cele două Camere se întrunesc în ședințe comune atunci când președintele își depune jurământul. Constituția Română mai prevede organizarea de ședințe comune în cazul unui număr mare de probleme (Articolul 62) și Decretul Constituțional al Poloniei din 23 aprilie 1992 prevede ca *Sejmul* și *Senatul* să se întâlnească în calitate de Adunare Națională pentru a adopta Constituția care este supusă referendumului (Articolul 1).

determina singur durata de activitate. Constituțiile se împart în constituții care stabilesc data celor două sesiuni (în general prima sesiune fiind destul de îndelungată)¹⁷ și cele, unde parlamentul decide singur durata sesiunii (Letonia), în mod normal se întrunește permanent și decide singur când să amâne sau când să convoace sesiunea (Slovenia)¹⁸.

1.3. Sisteme de votare

Majoritatea constituțiilor stabilesc, pur și simplu, că parlamentul se alege prin sufragiu universal în baza votului secret, lăsând ca alegerea sistemului de votare să fie determinată de lege. Excepție fac Polonia și Republica Cehă: Decretul Constituțional al Poloniei din 17 octombrie 1992 și Constituția Republicii Cehe stipulează că prima cameră trebuie să fie aleasă de o reprezentare proporțională (*Sejm* și Camera Deputaților). Pentru ce-a de-a doua cameră, Decretul Constituțional al Poloniei lasă alegerea sistemului electiv a Senatului să fie deschisă, în timp ce Constituția Republicii Cehe stipulează ca Senatul să fie ales în baza sistemului de acumulare a numărului majoritar de voturi.

2. Guvernul responsabil în fața Parlamentului

Guvernul este responsabil în fața parlamentului în toate 12 țări.

2.1. Formarea Guvernului

2.1.1. Șeful Guvernului

Prim-ministrul este șeful guvernului și trebuie să dispună de încrederea Parlamentului.

Șeful statului este responsabil de a numi un candidat la funcția de prim-ministru, constituțiile lăsând mult spațiu pentru manevră în această privință. Șapte constituții nu impun nici un fel de constrângeri (Ungaria, Republica Cehă, Slovacia, Croația, Estonia, Letonia și Lituania). Două prevăd o procedură consultativă: în România, președintele trebuie să consulte partidul majoritar sau partidele reprezentate în Parlament; în Slovenia, președintele republicii, după consultarea cu liderii grupurilor parlamentare, prezintă Parlamentului candidatura sa la funcția de prim-ministru. Două alte constituții permit grupurilor politice să aleagă candidatura: în Bulgaria candidatul este numit de către cel mai mare grup politic; în Macedonia, președintele trebuie să numească candidatura partidului sau grupului majoritar. În Polonia, președintele numește prim-ministrul, dar dacă Sejmul adoptă o moțiune de lipsă de încredere, următorii candidați sunt numiți de către *Sejm*, apoi de președinte (Articolul 57 - 59).

Procedurile de numire a prim-ministrului diferă mult în funcție de fiecare țară în parte. În patru țări (Ungaria, Slovenia, Bulgaria, Macedonia), prim-ministrul este ales de către Parlament. În alte șase țări (Polonia, Lituania, România, Republica Cehă, Slovacia, Croația), se acordă votul de încredere a parlamentului înaintea numirii. Constituția Letoniei (Articolul 59) pur și simplu stabilește că prim-ministrul și miniștrii trebuie să obțină încrederea *Saeima*, iar Constituția Estoniană (Articolul 65) că *Riigikogu* autorizează candidatul la funcția de prim-ministru pentru a forma guvernul.

2.1.2. Miniștrii

În nouă constituții, miniștrii sunt numiți de către președinte la propunerea prim-ministrului¹⁹. În alte trei constituții (Slovenia, Bulgaria, Macedonia), miniștrii sunt numiți sau aleși de către parlament²⁰.

¹⁷ Ungaria: 1 februarie - 15 iunie, 1 septembrie - 15 decembrie; România: februarie - iunie, septembrie - decembrie; Estonia: ianuarie-iunie, septembrie-decembrie; Lituania: 10 martie-30 iunie, 10 septembrie-23 decembrie; Croația: 15-30 iunie, 15 septembrie-15 decembrie.

¹⁸ Polonia, Republica Cehă și Slovacia, unde constituția specifică că durata totală pentru care poate fi întreruptă sesiunea nu trebuie să depășească o sută și douăzeci de zile (Constituția Cehiei, Articolul 34) sau patru luni (Constituția Slovaciei, Articolul 82) pe an, Bulgaria și Macedonia.

¹⁹ Astfel, în Estonia, Președintele Republicii trebuie să "numească și să recheme membrii Guvernului..." (Articolul 78), în timp ce în Lituania el aprobă componența Guvernului (Articolul 84 și 92).

²⁰ În Slovenia, Adunarea Națională numește în funcții și demisionează miniștrii la propunerea prim-ministrului (Articolul 112); în Bulgaria, Adunarea alege Consiliul de miniștri (Articolul 84); în Macedonia, Asamblaea alege guvernul; prim-ministrul poate propune Asambleei demisionarea unui membru a Guvernului.

În practică, președintele acordă o importanță deosebită alegerii miniștrilor de externe, apărării și de interne. În Polonia, acest lucru este încorporat în constituție: președintele numește membrii guvernului la propunerea prim-ministrului. Cu toate acestea, “Prim-ministrul trebuie să inițieze o moțiune pentru a numi Miniștrii Afacerilor Externe, Apărării Naționale și Afacerilor Interne după consultarea cu Președintele” (Articolul 61).

Două constituții încearcă să protejeze parlamentul de schimbări substanțiale în componența guvernului fără vot general. Constituția Lituaniană stabilește că: “Când mai mult de jumătate din Miniștri sunt schimbați, Guvernul trebuie să fie re-investit cu autoritate de către *Seimas*. În caz contrar, Guvernul trebuie să demisioneze” (Articolul 101). Constituția Macedoniană stabilește că: “Dacă Prim-ministrul demisionează mai mult de o treime din componența inițială a Guvernului, Asamblaea aplică aceeași procedură ca și în cazul alegerii noului Guvern.” (Articolul 94).

2.2. Responsabilitatea Guvernului

Ungaria, Republica Cehă și România sunt singurele țări care au introdus principiul responsabilității depline colective, prin faptul că moțiuni de dezaprobare pot fi inițiate doar împotriva prim-ministrului (Ungaria) sau guvernului (România, Republica Cehă). Toate celelalte constituții prevăd responsabilitatea guvernului și fiecărui ministru în parte. Ministrul trebuie să se resemneze dacă lui i-a fost exprimat votul de neîncredere. Cu toate acestea, în Croația, constituția stipulează că dacă este exprimat votul de neîncredere unui membru al guvernului, prim-ministrul poate să-și prezinte demisia, sau să propună președintelui ca membrul guvernului căruia i s-a exprimat votul de neîncredere, să fie eliberat din funcții (Articolul 113).

2.3. Dreptul la dizolvare

Majoritatea constituțiilor asociază dizolvarea cu exprimarea votului de neîncredere sau incapacitatea de a forma guvernul. Constituția Croației prevede dizolvarea de către președinte la propunerea guvernului și cu aprobarea prim-ministrului. Constituția Macedoniei prevede autodizolvarea, iar Constituția Letoniei prevede dizolvarea prin intermediul referendumului la propunerea președintelui.

3. Șeful Statului: Președintele

3.1. Alegeri prezidențiale

Șapte din cele 12 constituții prevăd alegerea președintelui republicii prin sufragiu universal.

Constituțiile a cinci țări, Letonia (1992), Estonia, Ungaria, Republica Cehă și Slovacia, prevăd alegerea președintelui de către parlament. Comuniștii reformiști din Ungaria, care credeau că alegerea președintelui prin sufragiu universal va fi în favoarea lor, au introdus aceasta în amendamentul la constituție din 1989, dar această inițiativă a fost respinsă de către câștigătorii alegerilor parlamentare din 1990. Împărțirea în Cehi și Slovaci făcea dificil de ales Președintele Cehoslovaciei cu susținerea majoritară a ambelor părți, astfel, această metodă fiind scoasă din acea țară. Această procedură n-a fost introdusă nici de noile constituții ale Republicii Ceha și Slovaciei. În 1992, Estonia a adoptat un sistem mixt de tranziție a alegerilor prezidențiale: legea electorală pentru primele alegeri prezidențiale stipula că dacă nici unul din candidați n-a obținut majoritatea, Parlamentul urmează să aleagă președintele din cei doi candidați care au acumulat cel mai mare număr de voturi. Constituția din 28 iunie 1992, totuși, stipula că președintele va fi ales de acum înainte de către *Riigikogu* în cadrul unui proces de votare format din trei runde sau, dacă n-a fost stabilit nici un candidat învingător, de către un organ electoral compus din membri ai *Riigikogu* și reprezentativi din partea consiliilor locale (Articolul 79).

Tabelul 5. Alegerea Șefului Statului

Statul	Data alegerilor și metoda		
	Sufragiu Universal		Asambleea
	Prima tură	A doua tură	
Ungaria			3 August 1990
Polonia	25 Noiembrie 1990	9 Decembrie 1990	
Bulgaria	12 ianuarie 1992	19 ianuarie 1992	
Croația	2 August 1992		
Estonia	20 Septembrie 1992		6 Octombrie 1990
România	27 Septembrie 1992	11 Octombrie 1992	
Slovenia	6 Decembrie 1992		
Republica Cehă			26 ianuarie 1993
Slovacia			4 Februarie 1990
Lituania	14 Februarie 1993		
Letonia			6 Iulie 1993
Macedonia	16 Octombrie 1994		

Acest tabel ilustrează alegerile desfășurate de la adoptarea noilor instituții sau amendarea vechilor instrumente constituționale. El nu arată alegerile desfășurate în perioada de la căderea regimurilor Comuniste și reluarea lucrului legitim al autorităților publice în conformitate cu regulamentele stabilite în aceste instrumente. Albania, prin urmare, nu este reprezentată în acest tabel, deoarece proiectul de constituție a fost respins de către referendumul din 6 noiembrie 1994, cu 19 luni după ce a fost ales președintele (6 aprilie 1992) de către Parlamentul format după alegerile legislativului din martie 1992. Asambleea Federală a fostei Cehoslovacii a ales președintele Cehoslovaciei la 29 decembrie 1989. Găsiți mai jos, pentru fiecare țară, cronologiile care au fost până la documentele constituționale.

3.2. Puterile prezidențiale

Compararea prerogativelor celor 12 președinți dezvăluie faptul că nu este nici o corelație directă dintre metoda de alegere a președintelui și proporțiile puterii lui.

Fiecare din cei 12 președinți are prerogative diferite ce se înscriu în cadrul larg al posibilelor puteri prezidențiale. Aprobarea de către prim-ministru a unor regulamente emise de către președinte este introdusă doar de către șapte din cele 12 constituții: Polonia, Ungaria, Republica Cehă, România, Bulgaria, Letonia și Lituania.

3.2.1. Puterile de asigurare a bunei funcționări a instituțiilor

Prima sarcină a unui președinte este de a asigura ca instituțiile să funcționeze în mod corespunzător: formarea guvernului, alegerile, etc. După cum s-a demonstrat în secțiunile precedente, președinții au prerogative foarte diferite în alegerea prim-ministrului sau exercitarea puterii de dizolvare. La fel și în privința dreptului de a cere desfășurarea celei de-a doua runde de tratative vizând statutul propus, pe care-l

au toți președinții în afară de cel al Croației. La cea de-a doua dezbatere, parlamentul poate adopta printr-o majoritate simplă în Ungaria, România, Slovacia și Letonia; printr-o majoritate creată pentru adoptarea legilor²¹ în Estonia; sau prin majoritatea tuturor membrilor în Republica Cehă, Slovenia, Bulgaria, Macedonia și Lituania.

În Polonia, președintele deține puteri de veto: El este obligat doar să aprobe o lege pe care a întors-o Parlamentului pentru dezbateri repetate dacă ea este aprobată de o majoritate de două treimi (Articolul 18).

3.2.2. Puterile aferente securității, apărării și relațiilor internaționale

În Polonia, constituția stabilește că “Președintele trebuie să exercite o supraveghere generală în privința securității externe și interne a Statului” (Articolul 34). În toate țările, președintele este Comandant Suprem (Polonia, Republica Cehă), Comandant-superior (România, Slovacia, Croația), Comandant Principal (Lituania), Șef (Letonia) sau Comandant-șef Suprem (Bulgaria) al Forțelor Armate. El deseori are puterea de a numi în funcții personalul din conducerea de vârf a armatei.

Opt din cele 12 constituții²² prevăd ca președintele republicii să prezideze asupra Consiliului Securității Naționale (Polonia, Bulgaria), Consiliului de Securitate (Macedonia), Consiliului Apărării Naționale (Ungaria), Consiliului de Apărare Națională (Croația, Estonia), Consiliului Apărării de Stat (Lituania) și al Consiliului Suprem de Apărare Națională (România).

Președintele poate, în măsuri diferite și cu supravegherea parlamentului, să declare stare de război, asediu sau stare excepțională. În domeniul relațiilor internaționale, constituțiile încorporează prerogativele convenționale de numire a ambasadorilor și de semnare a tratatelor.

3.2.3. Relațiile cu Guvernul

În alte cazuri, cu excepția actelor prezidențiale care necesită contrasemnare (vezi mai sus), între președinție și guvern este puțină colaborare. Ședințele Guvernului de obicei sunt prezidate de către prim-ministru, dar Constituția Poloneză prevede că: “Prim-ministrul trebuie să-l informeze pe Președinte despre problemele fundamentale cu privire la activitatea Consiliului de miniștri. În cazuri de o importanță deosebită pentru Stat, Președintele poate convoca ședința Consiliului de miniștri și să prezideze la ea” (Articolul 38). Constituțiile României, Slovaciei și Croației îi dau președintelui puteri similare. Constituția Republicii Cehe acordă președintelui puterea de a lua parte la ședințele guvernului; constituția Letoniei acordă putere președintelui de a convoca ședințe extraordinare.

Câteva constituții împuternicesc președintele cu dreptul de a numi funcționarii publici din eșalonul de vârf, în baza contrasemnăturii (Polonia, Bulgaria) sau fără (Slovacia, Slovenia, România, Macedonia).

3.3. Destituirea Președintelui

Toate constituțiile stabilesc limite în vederea destituirii președintelui, dar motivele de invocare a moțiunii de destituire a președintelui și mecanismele de inițiere al acestor proceduri diferă foarte mult. Modelul cel mai des întâlnit este cel de impeachment de către una sau ambele camere parlamentare și destituirea din funcții de către curtea constituțională (sau Tribunalul de Stat în Polonia) sau de către tribunale, dar mai există și o altă procedură, conform căreia destituirea se efectuează doar de către assemblee (Slovacia, Lituania) sau în baza referendumului (România).

²¹ Majoritate simplă sau majoritatea tuturor membrilor, în dependență de tipul de lege.

²² Cele patru excepții sunt Republica Cehă, Slovacia, Slovenia și Letonia.

Tabelul 6. Motive și proceduri de invocare a destituirii președintelui

Țara	Motive				Procedura		
	Trădare	Constituție	Lege	Infracțiune	Impeachment	Opinie	Demisionare
Bulgaria	Înaltă	Încălcare			Asamb.Naț.		Curtea Const.
Croația		Încălcare			Cam.Repr.		Curtea Const.
Estonia					<i>Riigikogu</i>		Judecătorie
Ungaria		Încălcare	nerespect.	Comitere	Asamb.Naț.		Curtea Const.
Letonia					<i>Saeima</i>		Judecătorie
Lituania	Jurământ	Încălcare mare		Comitere	<i>Seimas</i>		<i>Seimas</i>
Macedonia		Încălcare	nerespect		Asamb.		Curtea Const.
Polonia		Încălcare	Nerespect	Comitere	Asamb.Naț.		Trib. de Stat
România		Acte grave			Amb.Camere	Curte Const.	Referendum
Slovacia	Înaltă și dist.de regim				Cons.Naț.		Curtea Const. Și Cons. Naț.
Slovenia		Încălcare	încălcare serioasă		Asamb.Naț.		Curtea Const.
Rep. Cehă	Înaltă				Senat		Curtea Const.

Abrevieri:

Distr. de regim: Distrugere de regim

Asamb.Naț.: Asamblee (Adunare) Națională

Cam.Reprez.: Camera Reprezentanților

Com.: comitere

Curte Const.: Curte Constituțională

Cons.Naț.: Consiliul Național

IV. REFERENDUMURI ȘI AMENDAMENTE CONSTITUȚIONALE

Toate constituțiile prevăd ca puterea suverană să fie exercitată direct de către popor. Șase din ele prevăd, sau cer desfășurarea de referendum pentru ca constituția să poată fi amendată.

1. Referendumuri

Referendumurile pot fi desfășurate în cazuri de importanță deosebită pentru stat (Polonia, Slovacia, România), sau în privința problemelor din cadrul jurisdicției Parlamentului (Croatia, Macedonia), problemelor determinate de către Parlament (Ungaria, Republica Cehă, Slovenia, Bulgaria, Estonia), sau să adopte un proiect de amendare a constituției sau de lege (Lituania, Letonia). Anumite constituții doar se referă la un Decret Constituțional (de exemplu, Republica Cehă), în timp ce altele dedică câteva articole subiectului (de exemplu, Constituția Slovaciei – Partea V “Puterea Legislativă”, Capitolul 2 “Referendum”, Articolele 93 - 100).

Posibilitățile de care dispune președintele republicii, opoziția și cetățenii de a iniția un referendum sunt limitate într-o anumită măsură, care diferă de la o țară la alta. În România, președintele republicii poate, după consultarea Parlamentului, să “apeleze cu rugămintea către poporul român de a-și exprima, prin referendum, voința asupra problemelor de interes național” (Articolul 90). În Polonia, desfășurarea referendumului în “cazuri de interes deosebit pentru Stat” poate fi ordonată de către Președintele Republicii, cu consimțământul Senatului, trecut prin votul unei majorități absolute (Articolul 19). În Croatia, “Președintele Republicii poate, la propunerea guvernului și cu contrasemnarea Primului Ministru, să ceară desfășurarea referendumului pentru amendarea Constituției, sau în privința altor probleme pe care el le consideră a fi importante pentru independența, unitatea și existența Republicii” (Articolul 87).

Statutul opoziției parlamentare în privința referendumului diferă mult de la o țară la alta. În Ungaria, referendumul poate fi anunțat prin votul unei majorități de două treimi din Adunarea Națională, în Slovenia - de către o treime din deputați.

Câteva constituții prevăd desfășurarea referendumului în baza unei inițiative populare: Slovacia (350 000 de cetățeni), Lituania (300 000 de cetățeni)²³, Slovenia (40 000 de alegători), Macedonia (150 000 de alegători).

Începând cu 1922, Constituția Letoniei a introdus un sistem original, deși într-un fel idealist, de desfășurare a referendumului pentru a se opune legilor adoptate de către Parlament. Președintele republicii are dreptul, din inițiativa sa proprie sau la cererea unei treimi din deputații *Saeima*, să suspende publicarea legii pentru o perioadă de două luni, pe parcursul căreia trebuie ca o zecime din electorat să ceară ca legea suspendată să fie supusă unui referendum. Dacă o astfel de cerere nu este exprimată, atunci legea este promulgată. Referendumul nu se va desfășura dacă *Saeima* pune legea din nou la vot și este adoptată de către majoritatea deputaților (art.72-75).

2. Procedurile de amendament constituțional

2.1. Statutul prevederilor constituționale: unitate și diversitate

În câteva constituții există o ierarhie de prevederi bazată pe importanța politică. Procedura de amendare diferă în conformitate cu tipul prevederii.

Constituția României stabilește că prevederile cu privire la caracterul național, independent, unitar și indivizibil al Statului Românesc, forma republicană de guvernare, integritatea teritorială, independența sistemului judiciar, pluralismul politic și limbii oficiale nu trebuie să fie revizuite. Ea mai interzice și oricare

²³ Un referendum de acest fel a fost desfășurat în Lituania la 27 august 1994 (cu privire la compensațiile pentru investitorii care și-au pierdut banii din cauza inflației și alegerilor parlamentare înainte de termen) și în Slovacia la 23 octombrie 1994 (cu privire la transparența privatizărilor) la inițiativa opoziției care a câștigat majoritatea de mandate în parlament la alegerile desfășurate înainte de referendum (vezi cronologia de mai jos). Rezultatele acestor referendumuri n-au putut fi validate din cauza procentului mic acumulat de voturi (36.8% în Lituania și sub 20% în Slovacia).

altă revizuire care ar putea duce la lezarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, sau la punerea în pericol al acestora (art.148).

Articolul 9.2 din Constituția Republicii Cehe interzice orice schimbare în “fundamentul esențial al statului democratic, guvernat de lege”.

Constituția Letoniei cere ca orice amendamente la Articolele 1, 2, 3 și 6 din constituție trecute prin *Saeima* să fie supuse unui referendum pentru a putea obține putere de lege. La fel și prevederile Capitolului I din Constituția Lituaniei, “Statul Lituania” și ale Capitolului XIV “Amendarea Constituției” pot fi amendate numai în cadrul referendumului. Pentru amendarea Articolului 1, de asemenea se cere o majoritate de trei pătrimi din electorat: “Statul Lituania este o republică independentă și democratică”. Prevederile altui capitol pot fi amendate de către *Seimas*. Constituția Estoniei stabilește că Capitolul I “Prevederi generale” și Capitolul XV “Amendamente la Constituție” pot fi amendate numai în cadrul unui referendum.

2.2. Rigiditatea și flexibilitatea constituțională: majoritatea parlamentară calificată și referendumul

Cu excepția constituțiilor țărilor Baltice care, după cum s-a constatat mai sus, impun desfășurarea referendumului pentru amendarea unor prevederi și împuternicesc parlamentul de a amenda altele, numai Constituția României și cea a Sloveniei prevăd desfășurarea referendumului. În România, amendamentul preconizat prin acordul celor două camere este final numai după aprobarea lui de către referendum (art.147). În Slovenia, Asamblaea Națională poate promulga legi de amendare a constituției printr-o majoritate de două treimi din toți deputații aleși, dar la solicitarea unui număr de cel puțin treizeci de deputați, propunerea trebuie să fie prezentată electoratului în cadrul unui referendum (art. 170, 171).

În celelalte șapte țări, parlamentul deține control deplin asupra procesului de amendare. În Bulgaria, constituția cere o majoritate de trei pătrimi din voturile deputaților, posibil să fie redusă la două treimi (art.155). O majoritate de două treimi din Parlament este prevăzută în Ungaria (art.24), Polonia (art.106 din Decretul Constituțional din 17 octombrie 1992²⁴), Croația (art. 138) și Macedonia (art.131). În fine, constituțiile Republicii Cehe (art.39) și Slovaciei (art.84) impun aprobarea a trei cincimi din deputați²⁵.

V. CONCLUZIE

Noile constituții ale țărilor Europei Centrale și de Est și a Țărilor Baltice care au fost recent adoptate, oferă un spectru larg pentru desfășurarea unui studiu comparativ, după cum demonstrează acest document. Cu toate acestea, în timp ce constituțiile furnizează un cadru fundamental ce indică cum operează sistemele politice, ele nu pot reprezenta întregul tablou.

Partidele politice, forțele sociale și economice, datinile și convențiile care deseori reprezintă moștenirea unei istorii contrare și încurcate, toate trebuiesc luate în considerare pentru a înțelege realitatea integrală a progresului realizat de către aceste state spre democrație și guvernarea legii.

²⁴ Această procedură se aplică atât la amendarea Decretului Constituțional din 1992, cât și la prevederile Constituției din 1952 care sunt încă în vigoare.

²⁵ Constituția Republicii Cehe de asemenea impune aprobarea a trei cincimi din senatorii prezenți.