

Victor Cătălin

**DEMOCRAȚIA
CONSTITUȚIONALĂ**

în

*statele membre ale Uniunii
Europene*

LETRAS
Scrie. Publică.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

CĂTĂLIN, VICTOR

Democrația constituțională în statele membre ale Uniunii

Europene / Victor Cătălin. - Snagov : Letras, 2019

ISBN 978-606-8935-68-3

32

COPYRIGHT 2019 Victor Cătălin

COPYRIGHT 2019 Editura Letras

Toate drepturile rezervate.

Întreaga responsabilitate pentru conținutul acestei cărți aparține autorului.

Publicat de Letras

www.letras.ro

Distribuit de www.piatadecarte.net

Contact editura: edituralettras@piatadecarte.com.ro

contact@letras.ro

Această carte este protejată de legea dreptului de autor.

Din respect pentru autorul cărții, folosiți-o pentru uzul personal.

Puteți reproduce extrase din această carte în limita a 300 de cuvinte pe site-ul, blogul dvs., în rețelele sociale, folosind întotdeauna semnele citării, urmate de titlul cărții **Democrația constituțională în statele membre ale Uniunii Europene**, de numele autorului **Victor Cătălin**, și un link către această carte și **Editura Letras**.

CUPRINS

Cuvânt înainte.....	5
Capitolul I: Evoluția Democrației (Compendiu)	9
Capitolul II: Caracteristicile democrației constituționale	19
Capitolul III: Democrația constituțională liberală în statele membre ale Uniunii Europene	31
Capitolul IV: Metodă de evaluare a democrației constituționale.....	43
Capitolul V: Tipologia constituțională	52
Capitolul VI: Principii arhitecturale ale constituției	70
Capitolul VII: Organizarea statului	91
Capitolul VIII: Principii ale democrației liberale.....	105
Capitolul IX: Reguli democratice de guvernare	125
Capitolul X: Independența justiției	143
Capitolul XI: Democrația participativă	161
Capitolul XII: Sistemul imunitar al democrației	184
Capitolul XIII: Imunități acordate de constituție.....	213
Capitolul XIV: Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale.....	238
Capitolul XV: Determinarea nivelului democrației constituționale în statele membre ale Uniunii Europene	260
Capitolul XVI: Este posibilă o aliniere a constituțiilor Uniunii Europene?.....	277
Încheiere	307
Bibliografie.....	313

acceptat și utilizat. Aș dori ca această lucrare să fie un modest omagiu adus prestigioșilor politologi.

În unele cazuri, am îndrăznit să actualizez unele clasificări și noțiuni, având în vedere evoluția științei politice, mai ales în perioada de după căderea imperiului sovietic, moment care a marcat începutul unei perioade de reconsiderare a multor noțiuni de știință politică, alterate de „învățătura” marxist - leninistă.

Capitolul I

EVOLUȚIA DEMOCRAȚIEI (COMPENDIU)

Democrația este un cuvânt polisemantic, ale cărui sensuri sunt generate de attributele care îl însoțesc. Etimologic provine din cuvintele grecești *demos* = *popor* și *kratos* = *putere* (*autoritate*), care sugerează o primă definiție: *deținerea și exercitarea puterii de către popor*.

Sensul cuvântului *democrație* s-a schimbat de-a lungul timpului în funcție de evoluția sistemului social caracteristic fiecărei trepte de dezvoltare istorică.

Prima forma de democrație cunoscută este cea ateniană, care a evoluat începând cu secolul al VI-lea î.e.n. și a marcat apariția *democrației directe*, în care cetățenii adoptau legile și luau hotărâri prin *vot direct*. Primele măsuri democratice s-au datorat legilor lui *Solon*, cel care a făcut primii pași spre statul de drept, reușind să impună ideea supunerii cetățeanului în fața legii, nu a conducătorilor. *Pericle* a adus noi îmbunătățiri democrației ateniene făcând distincție între guvernarea minorității asupra majorității (*tiranie*) și guvernarea majorității asupra minorității (*democrație*), pe care a impus-o.

Democrația ateniană a avut și o serie de limitări, care porneau de la însăși definirea noțiunii de **popor**, din care erau excluse segmente importante ale populației: sclavii, femeile, precum și anumite categorii de oameni liberi. O altă limitare importantă era alegerea prin tragere la sorți a funcționarilor publici, inclusiv judecătorii, deoarece acest sistem nu asigura competența acestora.

Cu toate carențele sale, democrația ateniană (sclavagistă) a transmis posterității principiile sale democratice, valabile încă și astăzi.

Ideile democratice ale lui Solon și Pericle s-au opus constituției lui Licurg, cea care a generat totalitarismul spartan. Rezultatul acestei confruntări este cel mai bine redat de Indro Montanelli în cartea *Istoria Grecilor* (Ed. Artemis, 1996). Cităm: „*Sparta este azi un sat lipsit de personalitate, în al cărui muzeu extrem de sărac, nu afli nicio statuie sau rest de coloană care să ateste existența unei civilizații spartane*”. În schimb, civilizația ateniană a dăinuit peste veacuri prin vestigiile rămase, fiind suficient să amintim *Acropole* care, pe lângă măreția și valoarea inestimabilă, este unul dintre monumentele turistice cele mai vizitate din lume.

Mai târziu, în Roma antică, deciziile importante se luau prin *plebiscit*, care reprezenta consultarea prin vot a întregului popor sau a unei anumite părți a populației, noțiune pe care mai târziu o întâlnim sub denumirea de *referendum*.

Evul mediu, dominat de instituțiile feudale și ecleziastice, reprezintă o gaură neagră, de aproape un mileniu, în istoria democrației. De abia spre sfârșitul evului mediu apar timid primele idei liberale, începutul fiind marcat de Magna Charta Libertatum (Marea Cartă a Libertăților), emisă în anul 1215, prin care se îngrădea puterea monarhului cu scopul de a elimina abuzurile comise de acesta și de reprezentanții săi și de a da unele drepturi tuturor cetățenilor.

Evoluția ideilor liberale a fost destul de lentă. Deși parlamentul britanic datează din secolul al XIII-lea, la început nu avea atribuții ale unei autorități legislative. Consolidarea sa se făcea de abia în anul 1689, când se instala supremația puterii legislative asupra puterii regale, prin Bill of Rights (Declarația Drepturilor). Acest document pune bazele parlamentarismului englez și marchează începutul *democrației reprezentative*.

Practic, ideile liberale, pe care se bazează democrația modernă, s-au impus începând cu prima jumătate a secolului al XVIII-lea, odată cu apariția ideilor de libertate economică și politică a individului în raport cu statul. Primele baze teoretice

ale democrației liberale au fost puse de *John Locke* și de *Charles de Secondat*, baron de *Montesquieu*, părinții *separației puterilor*, principiu care reprezintă, astăzi, unul dintre pilonii de bază ai democrației liberale. Acest principiu, cu cele patru reguli (legi) ale sale, reprezintă factori determinanți ai *democrației constituționale*.

Tot în aceeași perioadă (prima jumătate a secolului al XVIII-lea) englezii *Henry Bolingbroke* și *William Blackstone* au formulat principiul „*checks and balances*”, tradus în diferite moduri: *control și echilibru* între puteri, sau *îngrădiri și contraponderi* ș.a. Astăzi îl numim principiul *echilibrului puterilor*.

Spre sfârșitul secolului al XVIII-lea o serie de articole și eseuri, cunoscute sub numele de *The Federalist Papers*, au fost publicate în sprijinul ratificării Constituției Statelor Unite. Autorii acestor eseuri, americanii *Alexander Hamilton*, *James Madison* și *John Jay*, au dat forma actuală a *principiului separației și cel al echilibrului puterilor* formulând cele patru reguli ale separației și incorporând ideile constituționalismului englez referitoare la echilibrul puterilor („*checks and balances*”).

Cuplate aceste principii devin – *separația și echilibrul puterilor: legislativă, executivă și judecătorească*, care stau la baza arhitecturii instituțiilor democratice și cu ajutorul cărora se combate abuzul de putere al autorităților.

Spre sfârșitul secolului al XVIII-lea și începutul secolului al XIX-lea erau cunoscute și principiile democratice ale *statului de drept* și al *independenței justiției* față de puterea politică.

Odată cu apariția „*Declarației drepturilor și libertăților omului și cetățeanului*” în Franța anulului 1789, sunt suficiente elemente pentru a se pune bazele instituțiilor democratice liberale.

Apariția primelor constituții scrise, cea a Statelor Unite ale Americii din anul 1787, urmată de cea a Poloniei din anul

1791 și de cea a Franței din același an, marchează începuturile democrației constituționale.

Spre jumătatea secolului al XIX-lea perfecționarea sistemului electoral aduce încă un val de noi elemente arhitecturale și totodată un val de noi constituții. Europa va fi cuprinsă periodic de o febră a "constituționalismului", mai toate țările europene având tendința de a avea o constituție democratică sau de a-și actualiza, în sensul democratizării, constituțiile existente. Astfel Constituția Olandei din anul 1814 a fost revizuită în același secol în anii: 1815, 1840, 1848, 1884, iar în secolele următoare a fost revizuită de 13 ori, ultimele datând din anii 1999, 2002 și 2005. Revizuirile constituționale, au avut loc cu frecvențe diferite în funcție de condițiile existente din fiecare țară și au avut ca scop actualizarea constituțiilor cu ideile și principiile liberale în plină evoluție, cu preponderență în jurul anului 1848, anul revoluțiilor de inspirație liberală și democratică, care au cuprins aproape toată Europa.

În această perioadă apare foarte clar legătura biunivocă între democrația liberală și constituția scrisă, prin intermediul căreia se reglementează exercitarea puterii prin norme politico-juridice, care stau la baza organizării statale și a relației dintre stat și cetățeni.

Constituțiile cuprind reglementări care se pot prezenta fie sub formă de norme cutumiare (constituția cutumiară) fie, sub formă scrisă (constituția scrisă). Constituția cutumiară reprezintă norme de drept, uzanțe și obiceiuri, consfințite printr-o practică îndelungată. Statele care nu au constituție scrisă sunt puține (Marea Britanie, Israel, Noua Zeelandă) și în final probabil vor renunța, deși în cazul Marii Britanii reprezintă ceea ce numim conservatorismul englez.

Sunt cazuri de state care, pe lângă constituția scrisă, admit și cutume cu rang constituțional, cum ar fi cazul Statelor Unite, care prin decizia Curții Supreme în procesul *Marbury versus Madison* (1803), judecătorul John Marshall a deschis o

cale de importanță vitală, adoptată ulterior și de unele state occidentale. Este vorba de "controlul pe cale de excepție", prin care Curtea Supremă a Statelor Unite și-a afirmat dreptul de a controla constituționalitatea legilor, deși Constituția Statelor Unite nu dădea puterii judecătorești acest drept.

Revenind la definiția cea mai uzuală a democrației: „*Democrația este o formă de organizare și conducere politică a societății, care proclamă suveranitatea poporului*”, constatăm că noțiunea de **popor** poate fi înțeleasă în diferite moduri, astfel:

- La *atenieni* poporul era o submulțime a cetățenilor, care aveau un anumit statut.
- *Nazismul și fascismul* abilitau conducătorul suprem să reprezinte poporul și erau dușmani declarați ai democrației.
- *Comuniștii* considerau că poporul este format din clasa muncitoare, la care se adăuga, uneori, țărănimea și, mai rar, intelectualitatea.
- În unele regimuri post - comuniste (neo - comuniste) poporul este constituit din societatea civilă și din mase de manevră necesare păstrării puterii ș.a.m.d.

Această ambiguitate face posibilă, existența unei mulțimi de atribute menite să califice cuvântul *democrație*.

Cea mai cunoscută și răspândită, *Democrația populară*, bazată pe „*învățătura*” marxist-leninistă, pe care Marx o mai denumeste și *dictatura proletariatului*, mimează participarea poporului la guvernare, nu acceptă proprietatea privată și pluralismul politic, mimează alegerile libere și încalcă în diferite moduri drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

Există și alte feluri de „*democrație*” care practică, în numele poporului, totalitarismul sau alte forme de autoritarism. *Democrația originală*, este o ideologie a stângii prin care

declarativ se acceptă regulile democratice, dar în fapt se practică reguli nedemocratice. *Democrația suverană*, în vogă în zilele noastre, este un stadiu mai avansat al democrației originale, în care un *despot „înțelept”* practică suveranitatea în numele poporului. *Democrația iliberală (în sensul de ne-liberală)* este un termen nou menit să producă democrații hibride prin recunoașterea doar parțială a preceptelor liberale.

În concluzie, atunci când folosim termenul de democrație, ne referim numai la *democrația liberală*, care se opune totalitarismului, toate celelalte tipuri fiind *cvasi* sau *pseudo* democrații. De aceea, trebuie evitată utilizarea cuvântului democrație fără atributul însoțitor, deși ar trebui folosiți alți termeni pentru referirea la nedemocrații.

Dacă pe parcursul cărții se va folosi termenul de democrație fără atribut, se face convenția că ne referim la *democrația liberală*, care are următoarele caracteristici: pluralismul politic, alegerile libere și vot universal, statul de drept și independența justiției, separația și echilibrul puterilor, garantarea proprietății private, respectarea drepturilor și libertăților fundamentale.

Suveranitatea poporului a avut ca primă formă de exercitare *guvernarea reprezentativă*, prin care cetățenii delegeă puterea unor reprezentanți aleși. Așa s-a născut *democrația reprezentativă*, din necesitatea de a diminua puterea regală prin transferarea unei importante părți a puterii deținute de monarh, asupra parlamentului. Acest tip de democrație a avut de la început carențe, datorită modului cum a fost conceput și aplicat.

Obiceiul de a atribui legislativului sarcina elaborării și votării legilor constituționale și a propriului statut și regulament de funcționare a permis concentrarea puterii asupra sa, precum și crearea unor avantaje parlamentarilor. La aceasta s-a adăugat și faptul că în multe state se lasă la latitudinea legislativului stabilirea gradului de normativitate al constituției și acoperirea cu legi conexe a normelor politice. Toate aceste carențe ale

democrației reprezentative au avut ca primă consecință faptul că nimeni nu poate fi tras la răspundere pentru nerespectarea constituției și în consecință există pericolul derapajului spre un **absolutism parlamentar**.

Ideea unui *contract* între societatea civilă și reprezentanții săi la guvernare a fost lansată la sfârșitul secolului al XVII-lea de către filozofii Hobbes și Locke, dar nu a fost finalizată practic, deși a fost și este necesară pentru a preveni derivatele absolutiste ale legislativului și a aleșilor poporului în general.

Lipsa unui contract între popor și reprezentanții săi a permis ca aceștia din urmă să aibă o independență totală pe perioada mandatului, pe care și-au pecetluit-o în timp votând legi și stabilind obiceiuri care să-i avantajeze și să nu poată fi controlați.

De aici trebuie reținut că există suficiente motive pentru care conceptul de *democrație reprezentativă* trebuie reconsiderat.

Realizând pericolul absolutismului parlamentar, state cu o democrație avansată (Elveția, SUA), încurajează aplicarea și dezvoltarea conceptului de *democrație participativă*, care poate ameliora, în mare parte, carențele *democrației reprezentative* și poate rezolva cu ușurință problema contractului, prin reconsiderarea relației dintre stat și societatea civilă. Aceasta ar fi totodată și o reparație față de societatea civilă, care deși ar trebui considerată a patra putere în stat este parțial sau total ignorată în multe țări ale lumii. În principiu trebuie să se acorde societății civile următoarele drepturi:

- de a avea inițiativă legislativă,
- de a se opune legilor nedemocratice sau care nu se includ în mandatul acordat legiuitorilor,
- de a putea retrage mandatul celor aleși.

Dacă, așa cum se dispune în unele constituții: „În exercitarea mandatului deputații și senatorii sunt în serviciul

poporului”, atunci de ce poporul nu poate controla, în timpul mandatului, activitatea aleșilor? De altfel, activitatea aleșilor nu poate fi verificată și sancționată de nimeni, în marea majoritate a statelor membre ale Uniunii Europene.

Apariția *pluralismului politic* a generat apariția doctrinelor politice, a căror influență asupra democrației nu poate fi ignorată, dar care nu a adus schimbări esențiale în raport cu democrația liberală.

Doctrina *conservatoare* preconiza, la început, democrația ca fiind o realizare a elitei societății, aristocrația burgheză, ignorând suveranitatea poporului. Păstrarea *statu-quo*-ului, pentru puterea și acumulările făcute de elite, împing doctrina conservatoare spre extrema dreaptă a eșichierului politic. În consecință, conservatorii nu aduc nimic nou față de doctrina liberală, iar democrația nu se îmbogățește cu principii noi.

Doctrina *social-democrată* se remarcă printr-un singur precept și anume ideea de echitate, dreptate socială și protecție socială, însă nu reușește să dea soluții de realizare practică a acestui principiu care, de altfel, se regăsește și în democrația liberală.

Pe parcursul istoriei, mai ales după căderea comunismului, ambele doctrine s-au aliniat principiilor doctrinei liberale, de fapt democrat liberală, păstrând anumite particularități, care nu modifică conceptul de democrație liberală.

Una din definițiile democrației: „*Nimeni nu pretinde că democrația ar fi perfectă sau atotștiutoare. Într-adevăr, s-a spus că democrația este cea mai rea formă de guvernământ, cu excepția tuturor celorlalte forme încercate de-a lungul timpului*”, aparținând lui Winston Churchill, deși pare hazlie este o cugetare filozofică profundă. Această cugetare ar putea să însemne: *democrația liberală este singura formă de democrație posibilă, dar are curențe ce trebuie ameliorate pentru a putea fi numită cea mai bună formă de guvernare*. Ignorarea sau tratarea

cu superficialitate a curențelor democrației reprezentative și a participării societății civile la conducerea statului, pot fi greșelile politice majore ale vremurilor noastre. Dar acestea nu sunt singurele curențe ale democrației constituționale actuale.

Pentru a garanta edificarea și consolidarea unei democrații liberale, existența unei constituții scrise este o condiție necesară dar nu suficientă. Constituția trebuie să fie un act politic și juridic echilibrat, în sensul că trebuie să dispună principiile și regulile regimului pe care îl reprezintă sub formă de norme sau reguli politice și să asigure respectarea lor prin ordonarea legilor conexe. În consecință partea politică și cea juridică a constituției trebuie să fie în corespondență biunivocă: fiecare normă politică trebuie fixată prin dispunerea unei legi sau articol de lege și reciproc: fiecare lege sau articol de lege dispus constituțional trebuie să respecte prevederile normei (normelor) politice conexe.

Se pune adesea întrebarea: constituția este o lege juridică sau este o lege politică? Ea trebuie privită ca făcând parte din portofoliul legilor care constituie statul de drept sau este o lege politică, în afara acestuia din urmă?

Dacă nu este o lege juridică, constituția poate constitui un pericol pentru edificarea democratică a unui stat, deoarece:

- › Dispozițiile sale sunt consultative conform principiului de drept: „este permis tot ceea ce legea nu interzice”;
- › Poate facilita un clivaj al statului în: *statul politic* și *statul de drept*. Acest clivaj, referit adesea ca „statul paralel” se referă la tendința clasei politice de a se supune numai constituției și de a evita rigorile statului de drept, în paralel cu izolarea acestuia din urmă de ordinea constituțională.

În unele state este evidentă această tendință și se poate identifica, în principal, prin judecarea cauzelor constituționale în

zona politică, în paralel cu interzicerea accesului justiției la aceste cauze. Un alt semnal al existenței *statului paralel* este judecarea unor demnitari în instanțe politice (sau politico - legale) sau interzicerea judecării în instanțe legale fără acordul autorității politice din care fac parte.

Capitolul II

CARACTERISTICILE DEMOCRAȚIEI CONSTITUȚIONALE

Definiția cea mai simplă a *democrației constituționale* este formulată astfel: „*Forma de conducere democratică a unui stat pe care acesta o dispune prin constituția sa*”.

Dacă constituția unui stat dispune corect preceptele liberale, creează condiții de aplicare a acestora și nu le anulează prin dispoziții intrinseci conflictuale și mai ales dacă dispune un sistem imunitar eficient al democrației, atunci se creează condiții pentru a avea o democrație liberală reală.

Constituția este considerată a fi un document politic și juridic care reglementează organizarea și funcționarea unui stat prin intermediul unor norme politice a căror respectare este ordonată și garantată de legi conexe. Aceasta este, în esență, **ordinea constituțională** în care legile ordonate de constituție formează baza sistemului juridic. Folosirea termenului de "*lege fundamentală*" se permite pentru constituțiile echilibrate atât din punct de vedere politic, cât și din punct de vedere juridic. În cazul în care constituția nu este un act politic și juridic echilibrat nu vom putea vorbi de o *ordine constituțională* pură, ci mai degrabă de o *ordine hibridă*: parțial constituțională și parțial parlamentară. În cazul constituțiilor cutumiare, ordinea în stat este tot hibridă, parțial parlamentară și parțial legală, deoarece norme juridice devin norme constituționale (nescrise).

Cât de legală sau cât de politică poate fi o constituție nu stabilește nimeni, astfel că unele constituții se pot apropia mai mult de zona legală, altele pot ocoli această zonă, fiind mai mult