

**DEPARTAMENTUL PENTRU STUDII PARLAMENTARE ȘI POLITICI UE
DIRECȚIA STUDII ȘI DOCUMENTARE LEGISLATIVĂ**

**PROCESUL DE REVIZUIRE CONSTITUȚIONALĂ
ÎN STATELE EUROPEI CENTRALE ȘI DE EST
MEMBRE ALE UNIUNII EUROPENE**

APRILIE 2020

Documentare și sinteză: Sebastian Simion, consilier parlamentar

Sinteza documentară poate fi accesată direct pe Intranet la pagina Direcției studii și documentare legislativă.

* Lucrările elaborate în cadrul Direcției studii și documentare legislativă sunt cu caracter documentar și nu reprezintă punctul de vedere al Camerei Deputaților.

A b s t r a c t

Diferite în formă și în substanță, constituțiile îndeplinesc funcții sociale și politice importante, fiind relevante prin existența și activitatea celorlalte instituții politice, modelând, reglementând și facilitând relațiile interumane în cadrul societăților. Formele constituționale au fost relaționate cu rata succesului proceselor de democratizare precum și cu durata de funcționare a regimurilor democratice. Constituțiile sunt adoptate prin proceduri specifice dar nu sunt imuabile. Rațiunile pentru care acestea necesită proceduri de modificare / revizuire sunt multiple: suveranitatea nu poate fi instituită în favoarea unei generații, legile evoluează în raport cu viața societății a căror expresie sunt, se modifică cadrul în care statul participă în pacte sau configurații politico-economice, apar noi elemente structurale sau nevoi noi ale societății etc. Constituțiile statelor menționate în studiu au fost modificate în special pentru asigurarea cadrului necesar integrării europene și euro-atlantice și corespunzător proceselor de tranziție la democrație și economia de piață.

Keyword: constituție, stabilitate vs rigidizare constituțională, revizuire, limitele revizuirilor constituționale, referendum, Comisia de la Veneția, Uniunea Europeană, Bulgaria, Cehia, Croația, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, România, Slovacia, Slovenia, Ungaria.

Considerații introductive

Ca legi fundamentale Constituțiile stau la baza organizării și funcționării statelor, structurând și disciplinând procesul de luare a deciziilor statale, stabilind cum trebuie create normele și nu ce anume trebuie stabilit prin norme. Constituția reflectă o ideologie politică și juridică privind organizarea statului și garantarea drepturilor cetățenilor, reprezintă un act adoptat de națiune sau în numele ei, reglementează relațiile sociale fundamentale privind instaurarea, menținerea și exercitarea puterii și poate fi modificată prin proceduri speciale (așa cum este adoptată tot prin proceduri speciale).

În sens larg constituțiile, scrise sau nescrise, pot fi definite drept acel set de reguli, practici și obiceiuri cutumiare considerate de entitățile politice ca reprezentând "legi fundamentale". În forma lor modernă, acestea aspiră la a încadra în limite definite puterea guvernelor, a asigura respectul pentru domnia legii și protejarea drepturilor individuale. Pentru unii specialiști ai domeniului, precum Douglass North, constituțiile pot fi descrise ca instituții de impunere a unor constrângeri sociale în spațiul comportamentului uman. Diferite în formă și în substanță, constituțiile îndeplinesc funcții sociale și politice importante, fiind relevante prin existența și activitatea celorlalte instituții politice, modelând, reglementând și facilitând relațiile interumane în cadrul societăților.

Modelele constituționale care pot fi comparate includ (după tipologia regimurilor): monarhiile constituționale, regimurile parlamentare și regimurile de tip *cheks-and-balances* precum și două variante ale acestui ultimul model, regimurile prezidențiale respectiv semi-prezidențiale. Republicile parlamentare există începând cu 1871 și cu *A Treia Republică Franceză* – actualmente, regimuri parlamentare există în aproximativ jumătate dintre statele democratice, incluzând monarhia britanică ca variantă (și Australia, Belgia, Canada, Danemarca, Japonia, Olanda, Noua Zeelandă, Norvegia, Spania și Suedia) și variante republicane (Austria, Cehia, Estonia, Finlanda, Germania, Grecia, Ungaria, India, Irlanda, Italia, Letonia, Slovacia, Slovenia, Africa de Sud și Elveția). Între regimurile constituționale, varianta americană îmbină existența adunării legislative reprezentative cu executivul prezidențial, implicând alegeri separate și separarea puterilor între executiv și legislativ (model care a influențat regimurile politice din America Latină și unele variante asiatice în Indonezia, Coreea de Sud, Filipine și

Taiwan). Acest model, complex de altfel, este cunoscut drept "*cheks-and-balances*" sau controlul mutual între instituțiile alese sau numite separat (președinție, congres, senat, curtea supremă) include termeni limită pentru mandatul președintelui și numărul de mandate, un veto limitat, capacitatea minorității senatoriale de a bloca decizii sau numiri făcute de președinte, numiri făcute de congres și controlul agențiilor administrative, posibilitatea revocării președintelui de către Congres, revizuirea legislației de către puterea judecătorească. Analizele recente au arătat că, în mod formal, mecanismul pârghiilor și contra-greutăților joacă în favoarea împărțirii puterii între instituții ca un echivalent al deciziilor luate de super-majorități. Obstacolele introduse de *cheks*-urile instituționale reprezintă un mecanism de stabilizare socială a *status-quo*-ului dar garantează și că, cele mai importante decizii sunt luate de majorități apte de a respinge deciziile sau voința minorităților; alegerile separate și divizarea guvernării crează o legitimitate duală care poate induce blocaje ce pot evolua spre paralizia legislativului și spre conflictul interinstituțional¹. Varianta numită "semiprezidențială" sau a executivului dual a fost experimentat de Finlanda și de Germania după Primul Război Mondial, fiind mult mai consistent configurat de constituția Franței din 1958. Formule constituționale similare au fost adoptate în state din Estul Europei între care Lituania, Polonia, România – președintele și parlamentele sunt alese separat, ca în regimurile *cheks-and-balances* dar parlamentul validează guvernul și poate demite premierul, exact ca în regimurile parlamentare. Președintele și premierul au atribuții executive într-o variantă adeseori catalogată ca "di-arhie guvernamentală". Inițial modelul francez, de la care se aștepta să producă o alternare a fazelor prezidențiale și parlamentare, a confirmat ipoteza respectivă, profilând președintele și premierul ca figuri politice dominante. Alterarea modelului a venit în contextul în care au fost aleși președinți care au avut și sprijinul unor majorități parlamentare compacte în Adunare, situații în care acesta a devenit mult mai puternic decât în regimurile prezidențiale clasice, acumulând puteri peste cele deținute de premier (caracterul regimului variind în funcție de rezultatele electorale – un președinte cu un mandat "slab" configurează un regim mai curând parlamentar, un președinte cu mandat "puternic" / cu majoritate compactă configurează un caracter "prezidențialist"). Faza parlamentară nu s-a confirmat în totalitate nici în contextul unui premier și a unor

¹Dahl, R.A., 2002. **How Democratic Is the American Constitution?** New Haven, CT: Yale University Press.
R.E. Neustadt **Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership**, The Free Press 1990, NY

majorității parlamentare de altă culoare politică decât președinții, pentru că președintele în acest tip de regim are în continuare puteri lărgite (dizolvarea adunării și un veto parțial pe legislație, numiri în executiv, între altele). Ceea ce conferă, conform specialiștilor, mult mai multă putere președintelui comparativ cu președinții din regimurile parlamentare clasice. Intervine și situația "coabitării", în care mandatul este "tare,, sau "slab" în funcție de culoarea politică a președinților și a majorităților parlamentare, dar se produce nu o atât o alternare a fazelor cât concentrări diferite de putere politică².

Din perspectiva relațiilor dintre executiv și legislativ (și a regulilor electorale) democrațiile constituționale cuprind:

- Regimuri parlamentare-proportionale (Germania, Olanda etc)
- Checks and balances (SUA, Indonezia)
- Semi-prezidențiale (Franța, Polonia, România)
- Prezidențiale (Argentina, Mexic)
- Parlamentar-majoritare (UK, Canada)

Tipurile 1 și 5 corespund categoriilor de regimuri "parlamentare" clasice în vreme ce 2,3 și 4 sunt variante ale regimurilor prezidențiale. Tipul 1 poate fi considerat consensual în vreme ce 2, 3, 4 și 5 sunt considerate "majoritare". Tipologiile constituționale diferite produc consecințe diferite în planul politicii și a politicilor ca și asupra configurării entității politice în ansamblul său. Tipul regimului, sistemul de partide, formarea și gradul de stabilitate al guvernelor sunt consecințe directe ale configurațiilor constituționale.

La nivelul efectelor asupra politicilor³ – temă recurentă în ultimii ani în literatura politologică – s-a analizat modul în care regimurile constituționale acționează (mare parte a cercetărilor merg preponderent pe baza analizei modelului majoritar britanic) respectiv regimurile în care sistemul majoritar crează guverne mono-partinice în baza unui vot minoritar, considerând totalitatea celor cu drept de vot. Între consecințele majore, autorii au observat că guvernele ce pot fi considerate minoritare electoral sunt predispuse spre a fi "capturate" de grupuri de interese minoritare și să implementeze politici redistributive

²Bahro, Bayerlein & Vesper 1998 și Sartori 1994, Elgie 1999 apud **The Oxford Handbook of Political Institutions**, OUP 2006

³Prin politică descriem, cu aproximație, gama de activități umane care se referă direct sau indirect la dezvoltarea și distribuția bunurilor (materiale, sociale și morale) activități condensate în eforturile – guvernamentale sau de altă natură – ce se adresează problemelor sociale invocând și orientând, mai mult sau mai puțin cuprinzător ori autoritar, resursele comunității. v și Steinberger, Peter G., **The Idea of the State**, CUP, 2004 p 140-141

sau protecționiste cu impact asupra majorității caz în care alternanța guvernelor produse de minorități sociale și electorale vor produce politici reversibile și instabilitate (schimbări în reglementarea prețurilor, piața muncii, regimul de taxare) cu efect asupra politicilor de investiții șamd. Studiile emprice nu arată însă diferențe majore în ceea ce privește capacitatea de a genera creștere economică, poate un avantaj sensibil al democrațiilor consensuale în politicile adresate reducerii șomajului. Modelul consensual produce rezultate mai bune în participarea electorală, niveluri scăzute ale violenței motivate politic, reprezentarea politică mai bună a femeilor și politici de mediu și sociale⁴. Regimurile parlamentare cu reprezentare proporțională tind să dezvolte mai bine programe de care beneficiază majoritatea votanților inclusiv redistribuirea prin asigurările sociale / *social security* și politicile dedicate bunăstării / creșterii standardelor de viață în contrast cu target-urile ceva mai limitate și direcționate electoral din regimurile prezidențiale și majoritare. Regimurile parlamentar-proporționale par a fi asociate mai bine cu politicile de creștere dar au și niveluri mai mari de taxare și cheltuieli publice, care nu întotdeauna sunt favorabile creșterii - este vorba de relații stabilite empiric, pentru că proximiile creșterii economice sunt mult mai diversificați dincolo de instituțiile politice (este important modul de formare al capitalurilor, spre exemplu).

Diferitele forme constituționale au fost relaționate și cu rata succesului proceselor de democratizare precum și cu durata de funcționare a regimurilor democratice. Conform studiilor, sunt mai eficiente formulele constituționale care produc cel mai mare grad de satisfacție al cetățenilor față de instituții dar și pentru liderii politici, ca și formulele care le permit cetățenilor să-și exprime nestingherit preferințele politice. În acest punct intervine și noțiunea de "legitimitate" care poate fi considerată ca relația pozitivă stabilită între pluralismul instituțional și stabilitatea democratică – respectiv echilibrul instituțional. Satisfacția cetățenilor relativ la "rezultatele democrației" sau congruența dintre așteptările acestora și deciziile adoptate de mediul politic pot fi și ele adăugate în definiția "legitimității". Abordările analitice par a indica că executivele-cabinet din regimurile parlamentare cu reprezentare proporțională includ în mai mare măsură media preferințelor electoratelor (sau cu o frecvență mai mare) comparativ cu regimurile care utilizează reguli electorale majoritare. Reprezentarea proporțională și multipartidismul reduc sau agregă distanța dintre cetățeni și guvernanți, în regimurile pluralistice

⁴Powell 1982; Baylis 1989; Lijphart 1984, 1999; Crepaz 1996; BirchWeld & Crepaz 1998; Eaton 2000 apud **The Oxford Handbook of Political Institutions**, OUP 2006

satisfacția față de democrație fiind mai mare decât în cele majoritare (pentru analizele făcut în Vestul Europei - Anderson & Guillory 1997). Democrațiile constituționale care favorizează distribuția puterii și incluziunea sunt capabile de a obține în mai mare măsură sprijin endogen, de unde și longevitatea mai mare comparativ cu cele care favorizează concentrarea puterii. Regimurile democratice sunt cele mai "pașnice" (social) regimuri, în vreme ce regimurile semi-democratice sau în tranziție sunt predispuse conflictelor în mai mare măsură chiar și decât dictaturile exclusiviste (ultimele prin riscurile implicate de inițierea unor rebeliuni).

În cadrul regimurilor democratice regimurile parlamentare sunt cele mai apte de a rezista crizelor comparativ cu regimurile prezidențiale; regimurile parlamentare majoritare au ca riscuri suplimentare (cu frecvență înaltă de realizare) apariția unor conflicte etnice sau civile (în mai mare măsură decât regimurile prezidențiale) în vreme ce regimurile parlamentare proporționale sunt cele mai predispuse spre pacea socială (Reynal 2002, 2005). De aceea, poate, dintre noile democrații ale celui de-al treilea val de democratizare aproape niciuna nu a adoptat modelul constituțional britanic cu sistem bi-parit și sistem electoral majoritar (în perioade anterioare democrațiile care au adoptat modelul britanic au cunoscut, ulterior, dictaturi). Tendința constituțiilor / legiutorilor constituanți a fost aceea a actelor fundamentale care să favorizeze niveluri înalte de incluziune socială, pluralismul și stabilitatea politică precum și consolidarea demoratică. Sistemele pluraliste generează în mai mare măsură sprijin endogen și realizarea de majorități în sprijinul deciziilor politice. Dintre statele democratice cu mai mult de un milion de locuitori mai puțin de 1/6 erau încadrate la formule constituționale cu majorități parlamentare, jumătate erau regimuri de tip *checks-and-balances* sau variante prezidențiale /semi-prezidențiale și mai bine de 1/3 regimuri parlamentare cu reprezentare proporțională (Colomer 2001). În funcție de natura și arhitectura regimurilor constituționale se poate lua în discuție și stabilitatea constituțională, respectiv calitatea și durata în timp a constituțiilor (și durata regimurilor democratice).

Constituțiile sunt adoptate prin proceduri specifice însă, deși sunt legi fundamentale, nu sunt imuabile. Rațiunile pentru care acestea necesită proceduri de modificare / revizuire sunt multiple: suveranitatea nu poate fi instituită în favoarea unei generații, legile evoluează în raport cu viața societății a căror expresie sunt, se modifică cadrul în care statul participă în pacte sau configurații politico-econmice, apar noi elemente structurale sau nevoi noi ale scietății etc. Fiind o ipoteză rezonabilă, constituțiile

scrise cuprind și procedurile specifice prin care pot fi modificate prin procedura de revizuire. Revizuirea presupune modificarea ori completarea textului fundamental. Modificarea constă în schimbarea expresă a textului unora sau a mai multor articole sau alineate ale acestora și în redactarea lor într-o nouă formulare. Completarea constă în introducerea unor dispoziții noi cuprinzând soluții legislative și ipoteze suplimentare, exprimate în texte care se adaugă elementelor structurale deja existente prin utilizarea unor formule de exprimare. Unele Constituții prevăd cine are inițiativa revizuirii, altele nu. De regulă autoritatea publică ce a adoptat constituția poate iniția revizuirea și poate revizui legea fundamentală; tot de regulă actorii care pot avea inițiativa revizuirii constituției sunt cei care au dreptul de inițiativă legislativă. În ceea ce privește capacitatea șefului statului de a iniția o astfel de procedură, în unele state aceasta există (Franța, România) în altele nu. În cazul României, șeful statului poate iniția revizuirea prin acțiunea concurentă a Președintelui României și a Guvernului. Revizuirea implică totalitatea cetățenilor prin intermediul referendumului sau poate fi operată doar la nivelul reprezentanței naționale.

Procesul revizuirii constituționale în recomandările Comisiei Veneția – punctaj
--

Punctajul condensează ideile principale din suma participărilor / opiniilor / rapoartelor Comisiei de la Veneția exprimate pe marginea revizuirii constituțiilor dintr-un număr de state (membre sau nu ale Uniunii Europene):

- Nu există un model unic pentru procedurile de amendare a constituțiilor. Nu este nici posibil și nici de dorit să se caute un model (abstract) optim de modificare constituțională, însă această procedură trebuie să caute un punct de echilibru între rigiditate și flexibilitate, punct care poate fi diferit de la un stat la altul, în funcție de contextul social și politic, de cultura politică și constituțională, de caracteristicile constituțiilor dar și de alți factori (socio-economici și politici);
- Revizuirea trebuie să urmărească în mod esențial stabilitatea constituțională în durată sa lungă și nu rezolvarea unor scopuri politice imediate;

- Revizuirea nu trebuie să fie un procedeu care să aibă loc în mod repetat într-un interval de timp relativ scurt, nu trebuie să fie un procedeu prea facil de realizat pentru că, astfel, este afectată stabilitatea constituțională;
- Procesele de reformă constituțională trebuie să aibă ca rezultat întărirea stabilității, eficienței și independenței instituțiilor statului prin stabilirea unei clare separări a competențelor și un mecanism efectiv de tip *checks and balances*, cu mecanisme de control parlamentar asupra intențiilor și acțiunilor executivelor; puterea judecătorească trebuie să fie eficientă și conform standardelor europene;
- Procedurile trebuie să aibă în vedere: consensul, transparența și legitimitatea. Constrângerile în termeni de timp (care fixează limite mult prea rigide) afectează dezbaterile și participarea la acestea a tuturor celor interesați (cetățeni, forțe politice, ong-uri, asociații civice și profesionale etc.). Drafturile preliminare ale textelor revizuite trebuie supuse dezbaterilor publice iar calendarul procesului trebuie să urmeze progresului dezbaterilor, nu să stabilească limite impuse acestora;
- Inițiativa dezbaterilor trebuie să vină de la autoritățile inițiatoare ale procesului de revizuire, să aibă în vedere schimbul real de opinii între majoritatea și minoritățile politice, să includă inputurile opiniilor actorilor instituționali importanți (magistratură, puterea judecătorească, asociații profesionale, mediul academic și toți cei interesați în modul de configurare a textului revizuit);
- Constituția unui stat trebuie să promoveze sensul constituționalismului în societate, fiind un document fundamental și nu o simplă declarație politică incidentală. Prin redactare și implementare trebuie să demonstreze că este un act fundamental din perspectiva stabilității, nu subiect al prea deselor schimbări / modificări la dispoziția majorităților politice de moment (considerațiile aritmeticii parlamentare de tip majoritate – minoritate privesc prea puțin caracterul de permanență al unui act fundamental, constituția nu trebuie introdusă ca "joc politic" întrucât ea este cea care trebuie să fixeze regulile acestui "joc"). Regulile stabilite de constituție în ceea ce privește calitatea procesului politic trebuie să fie neutre și general acceptate, prin urmare au nevoie de consens;
- Procesul de amendare trebuie să explice exact conținutul și scopul amendamentelor și să nu încalce principiul transparenței;

- Campaniile referendare trebuie să aibă în vedere prezentarea adecvată a modificărilor (emisii / diseminări info extensive în media, dezbateri etc).
- Scopul revizuirilor constituționale: revizuire vs adoptarea unei noi Constituții: restabilirea încrederii cetățenilor în clasa politică și în instituții impune un nou proiect constituțional atunci când se simte o nevoie comprehensivă pentru noi reguli de restabilirea încrederii în democrație (recomandări făcute pentru Islanda - 2013);
- Durata procesului: procedura de revizuire nu trebuie să fie prea rapidă și nici una rigidă. Este rațional, dacă nu indispensabil, ca dezbaterile să fie de substanță și să dispună de un timp suficient astfel încât toți actorii interesați să-și exprime punctele de vedere.
- Procedurile de amendare a Constituțiilor: reprezintă o chestiune sensibilă, are conotații politice semnificative și trebuie să aibă în vedere că va determina parcursul istoric al unui stat, precum și cultura sa politică și legală. Amendarea constituției nu este un simplu act de tehnică legislativă deoarece privește, influențează sau determină în mod fundamental întreg procesul politic. Prin urmare amendarea trebuie să urmărească stabilitatea constituțională și politică, consensualitatea, legitimitatea actului fundamental și termenii constituționali ai revizuirii (referendumul acolo unde se prevede explicit acest lucru).
- Procedurile de revizuire trebuie să aibă în vedere echilibrul între flexibilitate și rigiditate – prin urmare nu trebuie să fie nici foarte dificile (implicând simultan dizolvarea legislativelor, obținerea unor super-majorități și referendumul în același interval – și acesta nu este standardul european). Modificarea constituției într-un orizont scurt de timp (după o legislatură, de exemplu) indică tendința spre autoritarism politic; revizuirea nu poate include termeni pentru următoarea revizuire în orizont restrâns (după fiecare două legislaturi, de exemplu, cazul recomandărilor pentru Belgia – 2012). Nu trebuie fixate majorități parlamentare greu de realizat, pentru ca, pe viitor, amendarea constituțiilor să devină un procedeu extrem de dificil de realizat. În același timp Comisia susține că o constituție "nu poate fi amendată în conjuncție cu fiecare schimbare a situației politice dintr-o țară sau cu fiecare schimbare a majorității parlamentare"

- Amendare prin majorități parlamentare sau prin referendum popular? În general toate statele europene au prevederea modificărilor prin majorități parlamentare calificate, caz în care referendumul nu mai este necesar pentru revizuire (sau poate fi introdus în cazuri specifice). Dacă, în mod excepțional, o astfel de prevedere nu există aprobarea prin referendum (și stabilirea unui cvorum) este justificată. Supunerea modificărilor constituționale doar referendumului și nu și votului în parlament este problematică, mai ales în democrațiile neconsolidate.
- Referendumul pentru revizuirea constituției: acesta trebuie reglementat statutar (ca ghid există Codul de bune practici în organizarea referendumurilor al Comisiei); arena parlamentară este cel mai bun spațiu de promovare al modificărilor constituționale, în acord cu principiile democrației moderne, procesul de revizuire amplă a constituțiilor trebuie să implice și referendumul. Nu toate amendamentele constituționale au nevoie de referendum; inițiativele populare de revizuire a constituțiilor trebuie completate de adoptarea de către o majoritate în parlament, pentru a evita riscul instabilității politice produse de un număr prea mare de inițiative populare; nu trebuie stabilit însă nici un număr de semnături (cetățenești) care să facă cvasi-imposibile inițiativele populare. Pragul de validare nu trebuie să fie foarte ridicat (cazul Danemarcei cu 40% sau al unor state baltice) și trebuie să se țină cont de doi parametri: să nu stimuleze absenteismul dar nici să nu genereze frustrare votanților (lăsând impresia că au fost lipsiți de "victorie").
- Limitele amendamentelor constituționale: amendarea nu trebuie să privească abolirea drepturilor fundamentale, curțile constituționale pot fi introduse în procesul de revizuire fără a se stabili un standard în acest sens, care este în funcție de tradiția fiecărui stat (suveranitatea populară ponderată de rule-of-law).

Rigidizarea constituțiilor:

În funcție de procedura de modificare constituțiile pot fi clasificate ca rigide și flexibile, primele modificându-se conform unei proceduri specifice iar cele flexibile conform unei proceduri asemănătoare celor de modificare legislativă. Constituțiile rigide sunt mai puțin supuse modificărilor datorită unor reguli constituționale între care: imposibilitatea revizuirii

totale sau parțiale, nu există o perioadă prestabilită pentru modificare, procedurile de revizuire sunt dificile, interzicerea procedurii de revizuire (în caz de ocupație militară de exemplu), adoptarea unor condiții specifice de exercitare a inițiativei de revizuire (pentru a evita ca inițiativa să fie politizată, frecventă sau specifică unor momente politice) sau modificarea făcută de adunări constituante și nu legiuitoare.

	Constituții – regim constituțional	Reguli de revizuire / modificare / completare ale constituțiilor
Bulgaria	Republică parlamentară reprezentativă	CaplX Adunarea Națională poate modifica toate prevederile Constituției cu excepția acelor care țin de prerogativele Marii Adunări Naționale. Revizuirea poate fi inițiată de un sfert dintre membrii Adunării și de Președinte, proiectul fiind dezbătut nu mai devreme de o lună și nici mai târziu de 3 luni. Adoptarea se face cu majoritate de $\frac{3}{4}$ din totalul membrilor în procedură ce cuprinde 3 scrutine în 3 zile diferite. Proiectul care nu a avut $\frac{3}{4}$ voturi dar mai mult de $\frac{2}{3}$ poate fi redepus după cel puțin 2 luni dar nu mai mult de 5 luni. În această procedură voturile necesare sunt de $\frac{2}{3}$.
Croația	Republică parlamentară cu sistem semi-prezidențial până în 2000 după care sistem parlamentar unicameral	CaplX Amendamentele constituționale pot fi propuse de cel puțin $\frac{1}{5}$ din membrii Parlamentului, de Președinte și de Guvern. Pe baza majorității voturilor tuturor parlamentarilor Parlamentul decide dacă va declanșa sau nu procedura de modificare. Modificarea trebuie aprobată de $\frac{2}{3}$ din numărul total de membri ai

		Parlamentului. Modificarea este promulgată de Parlamentul Croat.
Cehia	Republică parlamentară reprezentativă cu sistem bicameral	Art.9 1-2 Constituția poate fi completată sau revizuită doar prin legi constituționale, fiind interzisă modificarea cerințelor esențiale ale unui stat democratic guvernat de principiul statului de drept.
Estonia	Republică parlamentară în sistem unicameral	Inițiativa de revizuire necesită cel puțin un număr de 1/5 din membrii parlamentului. Nu poate fi declanșată această procedură în timpul stării de urgență sau de război. Președintele poate iniția revizuirea. Există procedura referendară pentru modificarea a două capitole din Constituție, I (dispoziții generale) și XV (revizuirea Constituției). La art 163 se prevede că revizuirea trebuie făcută prin lege adoptată prin referendum, de parlament în legislaturi succesive, de parlament în regim de urgență. Sunt necesare 3 lecturi, între primele două intervalul nu poate fi mai mic de 3 luni, între următoarele două nu poate fi mai mic de 1 lună. La a 3-a lectură se stabilește modalitatea de revizuire. Cu 3/5 Parlamentul hotărăște organizarea unui referendum care are loc în termen de minim 3 luni de la adoptarea hotărârii. Prin procedura modificării în două legislaturi proiectul trebuie susținut de majoritatea membrilor. Pentru a fi adoptat proiectul trebuie susținut de membrii primei legislaturi și adoptat de majoritatea

		membrilor următorului legislativ fără niciun amendament. În regim de urgență proiectul trebuie să aibă la bază o hotărâre adoptată cu majoritate de 4/5 fiind adoptat cu 2/3 dintre membrii Parlamentului. Un proiect de revizuire cu același obiect nu poate fi inițiat mai devreme de un an de la respingere.
Letonia	Republică parlamentară reprezentativă cu parlament unicameral	Art 76 prevede că Parlamentul poate modifica Constituția în cadrul ședințelor la care participă cel puțin 2/3 din membrii săi. Modificările necesită 3 lecturi, cu o majoritate de 2/3 din voturile membrilor prezenți. În cazul unor articole specifice (1,2,3.4 și 77) modificările respective au nevoie de un referendum național pentru a intra în vigoare. Inițiativa cetățenească de modificare are nevoie de 1/10 din electorat proiectul de modificare (sau proiectul legislativ) fiind prezentat președintelui care îl va prezenta Parlamentului. Dacă Parlamentul adoptă proiectul fără modificări acesta va fi supus unui referendum național. În referendum proiectul trebuie votat de 50% din electorat. În cazul referendumurilor privind alte chestiuni (legate de aderarea la UE etc) este necesar un număr de votanți de cel puțin jumătate din totalul celor care au votat la precedentele alegeri legislative.
Lituania	Republică parlamentară cu elemente de semi-prezidențialism	Art.147 Inițiativa de modificare poate fi înaintată de ¼ dintre membrii

		parlamentului sau 300000 de alegători, mai puțin pe parcursul stării de urgență sau a instituirii legii marțale. Art 1 poate fi modificat doar prin referendum la care votează $\frac{3}{4}$ din cetățenii cu drept de vot. Cap.XIV (modificarea constituției) poate fi modificat numai prin referendum. Alte capitole pot fi modificate în parlament prin procedură specifică (2 lecturi și 2 sesiuni de vot cu pauză de 3 luni); fiecare din cele 2 sesiuni de vot trebuie să întrunească votul a $\frac{2}{3}$ din membrii Parlamentului. Un proiect respins poate fi înaintat Parlamentului după cel puțin 1 an. Președintele poate promulga sau nu legea respectivă. În cazul în care nu o promulgă va intra în vigoare în momentul semnării și promulgării ei de Președintele Parlamentului. Intrarea în vigoare este la un interval nu mai mic de o lună de la adoptare.
Ungaria	Republică parlamentară în sistem reprezentativ	Art.S inițiativa de modificare poate aparține Președintelui, Guvernului, oricărei comisii parlamentare sau oricărui membru al Adunării. Modificarea necesită votul a $\frac{2}{3}$ din voturile tuturor membrilor Adunării Naționale. În termen de 5 zile Președintele Adunării semnează legea și o trimite președintelui Republicii. În 5 zile Președintele semnează legea și o trimite spre promulgare. Președintele Republicii poate invoca probleme procedurale și

		solicita Curții Constituționale un punct de vedere. Dacă analiza Curții Constituționale nu constată încălcări ale cerințelor Președintele Republicii semnează imediat legea de modificare și o trimite spre publicare în Monitorul Oficial. Nu poate fi organizat referendum cu privire la aspecte care vizează modificarea Legii fundamentale.
Slovacia	Republică parlamentară în sistem reprezentativ	Art. 84 Amendarea Constituției are nevoie de $\frac{3}{4}$ din numărul total al membrilor Parlamentului. Se poate hotărâ și organizarea unui referendum cs Art 93-2 "probleme importante de interes public", care poate fi convocat de Președintele Republicii dacă există o petiție semnată de cel puțin 350000 de cetățeni sau prin Hotărâre a Parlamentului, în 30 de zile de la primirea respectivelor solicitări. Președintele poate solicita Curții Constituționale un punct de vedere. De la data convocării de către Președinte referendumul trebuie să se desfășoare în termen de 90 de zile (nu este o procedură de modificare în sine, există posibilitatea dacă se consideră problemă de interes public).
Polonia	Republică parlamentară reprezentativă cu elemente de semi-prezidențialism	CapXII Un proiect de revizuire poate fi înaintat de cel puțin 1/5 din numărul deputaților, de Senat și de Președinte. Revizuirea se face în baza unei legi adoptate de Dietă și în procedură identică

		și de Senat, în termen de 60 de zile. Prima lectură nu poate avea loc la mai puțin de de 30 de zile de la depunere. Proiectul trebuie votat de 2/3 dintre deputați cu prezența a cel puțin 1/2 din totalul lor și de majoritatea absolută a membrilor Senatului cu prezența a cel puțin 1/2 din numărul total al senatorilor. Capitolele specifice din Constituție (I,II și XII) nu pot fi modificate prin lege decât la 60 de zile de la prima lectură. Pe aceste capitole specifice în termen de 45 de zile se poate organiza un referendum de confirmare, cerere adresată președintelui Dietei, care decide organizarea unui referendum în 60 de zile de la primirea solicitării. Revizuirea trebie să primească voturile majorității votanților. Președintele Dietei supune spre promulgare legea respectivă Președintelui Republicii, care o promulgă în 21 de zile și o trimite spre promulgare la Monitorul Oficial, Dziennik Ustaw.
România	Republică parlamentară reprezentativă cu elemente de semi-prezidențialism	Titlul VII inițiativa de revizuire poate aparține președintelui la propunerea Guvernului, unui număr de cel puțin 1/4 din numărul deputaților sau senatorilor ori a 500.000 de cetățeni cu drept de vot. Cetățenii trebuie să fie distribuiți în cel puțin jumătate din numărul județelor și mun. București cu un număr de 20.000 de semnături pentru inițiativă în fiecare dintre aceste unități administrative. Proiectul

		trebuie adoptat de Cameră și Senat cu o majoritate de cel puțin 2/3, procedura de mediere în caz de conflict între camere este rezolvată de votul a minim 2/4 din numărul deputaților și senatorilor. Revizuirea trebuie validată prin referendum la 30 de zile de la data adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire. Nu pot fi revizuite articolele privind caracterul statului, independența, suveranitatea, independența justiției, pluralismul politic și limba oficială, nici nu pot fi suprimate drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor. Nu se pot opera revizuiți pe durata stării de urgență, de asediu sau de război.
Slovenia	Republică parlamentară reprezentativă	Art.168 Inițiativa de revizuire poate veni de la 20 de deputați, de la Guvern sau de la un număr de 30000 de alegători, este votată în Adunarea Națională și trebuie să întrunească 2/3 din numărul deputaților prezenți. Adunarea Națională adoptă acte de revizuire cu votul a 2/3 din voturile tuturor deputaților. Un referendum de modificarea este inițiat dacă acest lucru este solicitat de un număr de 30 de deputați. La referendum trebuie să participe majoritatea alegătorilor și revizuirea trebuie votată de majoritatea celor care participă. Adunarea Națională va promulga revizuirea constituției, după care legea intră în vigoare.

Procesul revizuirii Constituției României - 2003

Problema revizuirii Constituției a generat și dialog dar și dispute politice, în condițiile în care toate partidele (cu o excepție) au considerat modificarea fiind necesară din perspectiva integrării europene și euro-atlantice dar și a "eficientizării activității instituțiilor de stat". Pe tema modificării Constituției au existat consultări între partidele parlamentare și președintele țării, cetățenii având și ei opțiunea de a-și face cunoscute opiniile (virtual) pe pagina Forumului Constituțional sau prin corespondență. În vederea revizuirii s-a format o comisie parlamentară care a avut dezbateri generale pe propunerile făcute de partidele parlamentare, dezbateri pe articole și apoi din nou dezbateri generale. La unele dintre acestea au participat și membrii Comisiei de la Veneția. În vederea unei consultări naționale, Camera Deputaților a decis constituirea Forumului Constituțional, format din reprezentanții tuturor partidelor parlamentare precum și din membri ai organizațiilor societății civile și personalități ale mediului academic (formul a fost coordonat de Bogdan Niculescu Duvăz, membru al Camerei Dputaților la acel moment; s-au tipărit și 20000 de cărți poștale cu rol informativ / consultativ și dintre opiniile selectate au fost cele privind renunțarea la serviciul militar obligatoriu și o oarecare agregare a opiniilor pe tema pedepsei capitale). Marile puncte de convergență ale partidelor parlamentare au privit: posibilitatea dublei cetățenii în ocuparea funcțiilor publice, stema drapelului național, atribuții distincte ale celor două Camere ale Parlamentului, ICCJ, imposibilitatea președintelui de a revoca prim-ministrul, instituția Avocatului Poporului (mandat, adjuncți etc).

În procesul de revizuire a fost solicitată expertiza și prezența Comisiei de la Veneția, în baza unui program de cooperare, delegația fiind formată din Jean Pierre MASSIAS – profesor la Universitatea din Clermont-Ferrand; Gerard BATLINER – membru al Comisiei (Lichtenstein); Gianni BUQUICCHIO – secretarul general al Comisiei de la Veneția; Jaques ROBERT – membru al Comisiei (Franța) și Pierre GARRONE, coordonator al Programului de cooperare cu România în domeniul reformei constituționale.

În faza inițială ideea modificării Constituției României a avut în lucru o propunere din partea Executivului - în urma consultării liderilor partidelor politice (opoziție / putere) a fost aleasă varianta revizuirii Constituției prin inițiativă parlamentară. S-a decis constituirea unei comisii parlamentare pentru elaborarea propunerii legislative privind revizuirea Constituției, comisie formată în principal din parlamentari, 21 de deputați și senatori, cu drept de vot, un membru al Guvernului, un reprezentant al administrației prezidențiale și Avocatul Poporului. În urma boicotului unui partid parlamentar comisia a fost nevoită să lucreze aproape în sistem consensual. Opiniile Comisiei de la Veneția, prin membrii săi prezenți, au privit probleme de concepție și control instituțional; dintre acestea enumerăm tematic:

- **Parlament**- Jaques Robert, Comia Veneția: "Un parlamentar nu trebuie să răspundă pentru ceea ce spune în Cameră. El nu trebuie să fie arestat fără autorizația Camerei căreia îi aparține, pentru că dacă s-ar întâmpla invers, asta înseamnă că autoritatea judiciară poate să stopeze funcționarea mașinăriei legislative".
- **Justiție – CSM** - Gianni Buquicchio, Comisia Veneția: "Cred că, chiar dacă anumiți oameni sunt reticenți, Consiliul Superior trebuie să fie prezidat de președintele republicii și ministrul justiției trebuie să fie membru de drept. Pentru că, dacă există cineva care cunoaște bine problema promovării magistraților și lumea justiției, acest cineva este, cu siguranță, ministrul justiției. Să nu includem ministrul justiției din organismul care va statua în legătură cu ceea ce constituie cariera magistraților mi se pare o chestiune incoerentă. Dar, trebuie, de asemenea, să ne asigurăm de necorporatismul Consiliului Superior al Magistraturii. A forma acest consiliu numai din magistrați, chiar dacă sunt aleși de două ori, o dată de către colegi și după aceea de către Parlament, mi se pare o soluție proastă, pentru că suscită imediat rivalități între diferite categorii de magistrați. Este necesar ca, Consiliul Superior al Magistraturii să fie deschis către alte orizonturi, alte influențe, ceea ce numim societatea civilă. Dar, societatea civilă poate să nu fie reprezentată numai de către juriști. Dacă putem să privim ca un fapt deschis, există profesori juriști și avocați, de ce nu mari personalități din lumea științifică sau profesori universitari din lumea exterioară a dreptului. Ei pot judeca imparțial persoanele cărora trebuie să le facem integră cariera și urcarea treptelor

în cariera de magistrat. Este nevoie de persoane independente, ireproșabile și care să fie incoruptibile”.

- **Bicameralism**: bicameralismul este formula optimă pentru că unicameralismul ar presupune un număr mai mare de lecturi (2-3 până la 5 lecturi ceea ce presupune o risipă de timp) fără a garanta ”rentabilitatea” activității legislative; în al doilea rând bicameralismul evită concentrarea puterii în Parlament și stimulează dialogul politic chiar și între grupurile politice ale aceluiași partid.
- **Independența instituțională** – fixarea mandatelor (în cadrul instituțiilor) astfel încât să se asigure independența funcțională față de ciclurile politice putere / opoziție.
- **Reviuirea constituțională**: o adunarea constituantă nu poate pune filtre prea rigide împiedicând sau făcând foarte dificil pentru o altă adunare constituantă să modifice textul constituțional dacă un astfel de procedeu este necesar.

Raportul final al Comisiei de la Veneția procesul și maniera de revizuire a fost considerat unul bun de către partide și de guvernul de la acea vreme, Comisia privind România ca fiind în standardele democrațiilor europene. În ceea ce privește stabilitatea, comparativ cu statele din Europa Centrală și de Est foste socialiste se remarcă stabilitatea constituțională însă și dificultatea procesului de revizuire.

Revizuirea constituțională în fostele state socialiste devenite membre ale Uniunii Europene - repere

Bulgaria: constituția este structurată în zece capitole ce conțin 169 de articole, are un Preambul în care se proclamă atașamentul față de valorile juridice universale ale păcii, egalității, echității și toleranței, ridicând la rang de principiu suprem drepturile individului, demnitatea și securitatea. În cele peste două decenii și jumătate de existență Constituția Bulgariei a fost modificată de mai multe ori, în 2003, 2005, 2006 și 2007, în special pentru amenajarea cadrului instituțional necesar aderării la Uniunea Europeană.

Cehia: după 1989 divergențele dintre cehi și slovaci au dus la ceea ce s-a numit ”divorțul de catifea”, respectiv constituirea celor două state succesoare ale fostei Cehoslovacii (la

25 noiembrie 1992). Constituția Republice Cehe a fost elaborată și adoptată în data de 16 decembrie 1992, intrând în vigoare în 1993. De la adoptare a fost amendată de 8 ori, cele mai multe amendări fiind cu caracter tehnic, fără a aduce schimbări majore textului fundamental. Amendarea semnificativă a Constituției a avut loc la 18 octombrie 2001 în contextul aderării la Uniunea Europeană (Legea Constituțională 395/2001), apoi în 2012 (introducerea alegerii directe a șefului statului și nu de către Parlament, primele alegeri în acest format având loc în anul 2013 – Legea constituțională 7 / 2012). În 2013 a fost amendată din nou în sensul redefinirii imunității deputaților, senatorilor și judecătorilor Curții Constituționale (imunitatea este valabilă doar pe perioada exercitării respectivelor mandate). Constituția este structurată pe 8 capitole și 113 articole.

Estonia: Constituția a fost adoptată în 1992 și amendată în 2003 (pentru alegerea administrației locale și pentru armonizarea cadrului legislativ în vederea aderării la Uniunea Europeană, apoi în 2007 (modificarea Preambulului cu explicații suplimentare privind statutul limbii naționale) ultima modificare fiind operată în 2015 (13.08.2015). Constituția are 15 capitole și 168 de articole.

Letonia: la 21 august 1991 a fost repusă în vigoare Constituția din 1922, urmând declararea independenței față de URSS. În 1994 a fost introdus un amendament care a coborât de la 21 la 18 ani dreptul cetățenilor de a vota, în 1996 amendamentele au privit înființarea Curții Constituționale, în 1997 alte modificări de substanță au privit organizarea, alegere și funcționarea Seimului, a instituției Președintelui Republicii (prelungirea mandatului de la 3 la 4 ani), cu modificările din 1998 a fost adăugat un capitol nou (VIII) privind drepturile omului dar și securizarea limbii oficiale a statului, introducerea referendumului pentru modificarea unor articole specifice (4 și 77) și schimbat în totalitate art. 82 cu privire la puterea judecătorească – tipurile de curți. În 2006 s-a introdus un amendament privind definirea matrimoniului ca unire liber consimțită între un bărbat și o femeie. În 2003 au fost aduse amendamente în vederea aderării la Uniunea Europeană, în 2009 a fost introdusă posibilitatea cetățenilor de a dizolva Parlamentul. Ultimele amendamente importate au fost aduse în 2014 și 2016. Constituția e structurată pe 8 capitole și 116 articole. Constituția a fost amendată de 9 ori.

Lituania: după declararea independenței față de URSS, noua constituție a fost aprobată prin referendum, la 25 octombrie 1992, cu 75% din totalul voturilor exprimate (sau 57% din numărul total de votanți din listele electorale). Constituția a fost revizuită în anul 2006. În 2019 a avut loc un referendum constituțional în vederea validării unor modificări importante, respectiv reducerea numărului de parlamentari din Seimas de la 141 la 121 și acceptarea dublei cetățenii. Ambele au căzut la votul referendar nefiind îndeplinit criteriul de prezență la vot (50% din numărul total de votanți – pentru primul amendament prezența a fost de 47%, respectiv 38% pentru al doilea privind cetățenia duală). La 21 martie 2019 a fost adoptat un amendament constituțional prin care persoanele fizice și juridice pot contesta constituționalitatea unui act al Parlamentului, al Președintelui sau al Guvernului dacă consideră că nu este în conformitate cu Constituția sau le încalcă drepturile constituționale (contestația se face direct la Curtea Constituțională doar dacă alte căi legale nu sunt posibile).

Polonia: în octombrie 1990, după dizolvarea partidului unic muncitoresc (ianuarie 1990) a fost modificată constituția din perioada comunistă (varianta modificată a fost cunoscută drept "mica constituție", fiind în vigoare în perioada transformărilor sociale și economice majore din societatea poloneză). Următoarea constituție a fost definitivată în anul 1997 (în aprilie fiind votată de Adunarea Națională a Poloniei) intrând în vigoare în luna octombrie a aceluiași an, după ce a fost validată prin referendum popular (desfășurat la 25 mai 1997). Amendată în 2006 (privind mandatul european de reținere).

Slovacia: după separarea de Cehia constituția noului stat a fost votată de Consiliul Național Slovac la data de 1 septembrie 1992, intrând în vigoare cu începere de la 1 octombrie 1992. Constituția a fost amendată de mai multe ori: în 1998, 1999, 2001, 2004, 2005, 2006, 2010, 2011, 2012 (10 modificări constituționale). Modificările din 2001 și 2004 au privit armonizarea în vederea aderării la Uniunea Europeană (dintre amendamentele importante sunt cele din 1999 care prevede ca președintele republicii să fie ales prin vot direct de cetățeni și nu de către Parlament). Constituția cuprinde 174 de articole grupate în 10 capitole.

Slovenia: după declararea independenței, în 1990 (destrămarea RSFI) noua constituție a statului Sloven a fost adoptată în 1991, fiind modificată în mai multe rânduri

în 1997, 2000, 2003, 2004, 2006 și 2013 (7 modificări). Conține 174 de articole grupate în 10 capitole. Dintre amendamentele majore menționăm: 1997 legalizarea vânzării proprietăților către cetățenii străini; iulie 2000 introducerea direct în Constituție a sistemului de vot proporțional; martie 2003 modificări pentru armonizare în vederea aderării la UE și NATO; în 2006 au fost amendate 3 articole din constituție pentru clarificarea noțiunii de Autoritate Publică, necesară, dată fiind noua reconfigurare administrativă și transmiterea de atribuții autorităților locale.

Ungaria: În contextul tranziției de la comunism la pluralism / capitalism a fost singura țară care nu a adoptat o nouă constituție, operând modificări pe aceea existentă din 1949 (în fapt a fost modificată radical, un singur articol rămânând nemodificat, acela care stabilea capitala statului la Budapesta). O nouă constituție a intrat în vigoare de la 1 ianuarie 2012, fiind revizuită în 2013. Procedura de adoptare a fost considerată ca lipsită de transparență, fiind criticată de Comisia de la Veneția (proiectul a fost introdus în Parlament în martie și votat în aprilie 2011, procesul de dezbatere fiind considerat mult prea redus, însă au existat și alte critici legate de filtrul prea dens pentru eventuale alte modificări constituționale). Referințele religioase din preambul au fost considerate ca fiind contrare neutralității ideologice a statului; criticabile au fost și prevederile care au suscitat interpretări cu privire la suveranitatea statelor cu minorități maghiare, ca și acele prevederi care au restrâns mecanismele cheks-and-balances (restrângerea atribuțiilor Curții Constituționale, desființarea unor organisme de control asupra executivului printre care și Ombudsman-ul minorităților și Comisia privind dreptul de accesare al informațiile de interes public).

Surse bibliografice

Anderson, C.J., Guillory C.A., **Political Institutions and Satisfaction With Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems**, APSA, 91 (1) 1997

Colomer, J. M. **Political Institutions**, Oxford: Oxford University Press 2001

Colomer, J.M. **The strategy of institutional change**, Journal of Theoretical Politics, 13 (3) p: 235–248

Comisia Veneția, **Compilation of Venice Commission Opinions Concerning Constitutional Provisions for Amending the Constitutions**, Strasbourg, 22 december 2015

Dahl, R.A., **How Democratic Is the American Constitution?** New Haven, CT: Yale University Press, 2002

Deaconu, Ștefan coord., Ioan Muraru, E.S. Tănăsescu, S.G. Barbu, **Codex constituțional. Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene**, Monitorul Oficial 2015

Giddens, Anthony, **The Constitution of Society: Outline of Structuration Theory** Berkeley: University of California Press, 1984

Iancu, Gheorghe, **Proceduri Constituționale. Drept procesual constituțional**, Monitorul Oficial, 2010

Neustadt, R.E. **Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership**, The Free Press 1990, NY

Rhodes, R.A.W., Binder, Sarah.A, Rockman, Bert A., **The Oxford Handbook of Political Institutions**, OPU, 2006

Steinberger, Peter G., **The Idea of the State**, Cambridge University Press, 2004