

REVIZUIREA CONSTITUȚIEI: ÎNTRE EXIGENȚELE DREPTULUI ȘI DEZIDERATELE POLITICULUI

Prof. univ. dr. Elena-Simina TĂNĂSESCU*

Abstract: *In a broad sense, the constitution brings together norms that regulate the political manifestations of state-power and gives legal expression to the essential values that define a human collectivity; This last characteristic explains why constitutions tend to enjoy greater stability than other regulations. Social experience shows that the legal requirements applicable to the process of revising the Romanian Constitution make a formal revision difficult and leave room for informal revisions. The rigidity of a Constitution cannot fully explain the success or failure of a revision, but it can play a significant role in protecting the stability of certain values, in particular those encapsulated in legal rules declared intangible and thus protected from the vagaries of an intemperate political life. Equally, the stability of the Constitution is and must be compatible with the adequacy and synchrony between social life and the Basic Law. Ultimately, the aim of any constitutional revision should be to (re)gain citizens' confidence in the institutions and authority of the state.*

Key words: *Constitution; formal meaning; material meaning; stability of the constitution; rigidity of the constitution; limits of constitutional revision; formal and informal revision; eternity clauses; constitutional identity; procedure of constitutional revision; functions of the constitution; evaluation of the constitution.*

1. Introducere

Revizuirea Legii fundamentale este un moment de importanță deosebită în viața oricărei societăți. În diferite contexte și sub diferite forme, ideea revizuirii Constituției României adoptate prin referendum în data de 8 decembrie 1991 a fost și este o prezență constantă în spațiul public și, chiar dacă intensitatea dezbaterii a oscilat, ea a fost adesea prezentată ca o soluție providențială, aptă să soluționeze diferite probleme sau dorințe în cadrul comunității¹.

Exigențele juridice impuse pentru revizuirea Constituției României au reușit până acum să tempereze dorințele politicului. Legea fundamentală a României a fost

* Facultatea de Drept, Universitatea din București; Judecător, Curtea Constituțională a României; simina-elena.tanasescu@drept.unibuc.ro.

Autoarea mulțumește doctoranzilor Luca Ciubotaru și Constantin (Cosmin) Pintilie pentru sprijinul neprețuit acordat la redactarea prezentei contribuții. Erorile, evident, sunt imputabile doar autoarei.

¹ A se vedea dezbaterile doctrinare referitoare la revizuirea Constituției publicate în *Curier Judiciar* 2012(1) – Drept Public; *Revista de drept public* 2013(1) – număr special dedicat temei revizuirii Constituției; *Dreptul* 2013/Supliment; *Dreptul* 2014(5) – „Dosar tematic: Oportunitatea revizuirii Constituției României”.

concepută rigidă *ab initio*: pentru orice modificare este necesară o colaborare fructuoasă între popor și reprezentanții săi, iar anumite prevederi sunt declarate intangibile. Rigiditatea unei constituții răspunde nevoii sale de stabilitate, iar aceasta, la rândul său, este necesară pentru îndeplinirea celor două funcții esențiale ale oricărei constituții, anume funcția normativă și funcția integratoare. Ideea de stabilitate nu trebuie însă absolutizată, căci constituțiile nu au nici pretenția perfecțiunii, nici pe cea a imuabilității. Ea trebuie corelată cu scopurile pentru care există constituția în societățile contemporane, precum și cu evoluțiile vieții sociale.

În cei mai bine de 30 de ani de existență Constituția a fost revizuită o singură dată, pentru a facilita integrarea României în Uniunea Europeană și NATO. În sine, acest fapt ar fi putut avea semnificația reușitei pacificări meta-normative a unei societăți traumatizată de comunism și ar fi putut reprezenta un succes în planul tranziției democratice și economice a statului român. O astfel de stabilitate, remarcabilă chiar și pentru Legi fundamentale cu o vechime mai mare decât cea a României, ar fi riscat să treacă neobservată dacă intențiile de revizuire ar fi fost absente în tot acest timp. Cetățeanul obișnuit, preocupat de viața de zi cu zi, nu a observat – poate – reziliența unui text juridic față de care patriotismul constituțional² rămâne încă de dovedit. Însă realitatea obiectivă obligă la constatarea că, în mod iterativ, dezideratele politicului de schimbare a principalelor coordonate juridice în cadrul cărora se desfășoară viața cetățenilor români s-au izbit de exigențele formale ale dreptului. Oricâte alte încercări de revizuire ale Constituției au mai fost, ele nu au avut succes.

Pentru a înțelege mai bine distanța dintre dezideratele politicului și exigențele dreptului în privința revizuirii Constituției României se impune o incursiune asupra noțiunii de constituție și cum poate fi ea modificată (*Secțiunea II*), apoi o prezentare a exigențelor juridice ale revizuirii Constituției României (*Secțiunea III*). În continuare, vom propune o grilă analitică prin formularea unor întrebări esențiale (*ce?*, *cum?* *când?* și *de ce?*) care trebuie să primească un răspuns atunci când se purcede la o revizuire constituțională (*Secțiunea IV*). În fine, vom analiza încercările de revizuire a Constituției României de până acum pentru a ajunge la concluzia că nu întotdeauna aceste întrebări au fost în adresate corespunzător (*Secțiunea IV*). Indiferent de scopurile urmărite într-o viitoare posibilă revizuire a Constituției, finalitatea ultimă a unui astfel de proces decizional ar trebui să constea în

² Patriotismul constituțional desemnează o categorie analitică proprie științelor sociale moderne, care consideră că, în statele democratice contemporane, Legile fundamentale ar putea genera solidaritatea civică pe care, cu precădere în secolul XIX, obișnuia să o genereze conceptul de națiune. Atașamentul și loialitatea față de constituții ar putea astfel să înlocuiască identitatea națională a cetățenilor unui stat și să faciliteze integrarea socială mai ales în cadrul statelor multinaționale sau al organizațiilor supranaționale (Uniunea Europeană). Prin urmare, atașamentul politic în cadrul unei comunități de persoane constituite în stat nu s-ar mai axa pe valorile unei culturi naționale, așa cum susțin teoriile naționalismului liberal, sau pe apartenența la colectivitatea ființelor umane, așa cum susțin teoriile cosmopolite contemporane, ci pur și simplu pe normele, valorile și procedurile formale ale unei constituții democratice. A se vedea J. Habermas, *The Inclusion of the Other*, MIT Press, 1998, precum și J.W. Mueller, *Constitutional Patriotism*, Princeton University Press, Princeton, 2008.

(re)câștigarea încrederii cetățenilor în instituțiile statului, finalitate care corespunde realizării funcției integratoare a constituției (*Secțiunea V*).

II. Ce este o constituție și cum poate fi ea modificată?

În gândirea juridică actuală, explicarea noțiunii de *constituție* se realizează, cel mai adesea, prin îmbinarea sensului formal (*i.e.*, modalitatea de consacrare a normelor, în special, prin referire la autoritatea competentă să adopte o constituție și procedura care trebuie urmată) și a sensului material (*i.e.*, sfera relațiilor sociale reglementate printr-o constituție)³. După cum va rezulta din cele ce urmează, această modalitate de înțelegere a noțiunii de *constituție* nu rămâne fără consecințe în planul subsecvent, dar indisolubil legat de noțiunea principală, al *revizuirii constituției*.

Conceptual, constituțiile sunt percepute fie drept cadrul juridic în limitele căruia puterea de stat trebuie determinată să se manifeste pentru a permite libera manifestare a cetățenilor și deplina garantare a drepturilor fundamentale ale cetățenilor (filosofia morală și social-politică nord-americană), fie drept ansamblul regulilor ce reglementează manifestările puterii (abordarea modernă europeană). Această dualitate în abordarea conceptului produce consecințe concrete în planul conținutului legilor fundamentale. Este cunoscut faptul că, în Statele Unite ale Americii, Constituția de la 1787 nu a cuprins inițial și o listă a drepturilor fundamentale, căci redactorii acesteia au considerat că enunțarea lor ar fi echivalat cu limitarea lor doar la cele expres reglementate. O astfel de abordare ar fi contrazis filosofia *jus naturalistă* conform căreia ființa umană are drepturi inerente de la natură, pe care societatea umană nu i le poate limita. În schimb, în spațiul european, constituțiile, de regulă, includ și o listă non-exhaustivă de drepturi fundamentale, însă reglementează la nivel de detaliu articularea instituțională a statului prin recursul la teoria separației puterilor în stat conform principiului stabilit de Montesquieu, anume că puterea trebuie să oprească puterea⁴.

Evaluarea constituțiilor este deseori realizată de profesioniștii dreptului prin prisma a două funcții esențiale pe care ele trebuie să le îndeplinească, și anume funcția normativă și funcția de integrare⁵. Funcția normativă a constituției se referă la conceptul juridic: acel set de reguli și standarde de comportament ce vizează membrii unei comunități umane și care produc efecte juridice mergând de la predictibilitatea conduitelor până la siguranța personală a indivizilor, și de la garantarea unor limite eficiente pentru puterea discreționară până la echilibrata funcționare a autorităților publice. Funcția de integrare a constituției trimite la consecințele meta-juridice ale conceptului juridic, ce se concretizează în crearea

³ A se vedea I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, ediția 15, vol. I, C.H. Beck, București, 2016, p. 41.

⁴ „Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses le pouvoir arrête le pouvoir.” Charles Louis de Secondat, baron de Montesquieu, *L'Esprit des Loix* (1748).

⁵ D.Grimm, „Integration by Constitution”, *I-CON* 2005 (2 & 3) vol. 3, pp. 193–208.

sau întărirea unei stări de solidaritate între indivizii care își stabilesc propriile reguli fundamentale⁶.

Prin identificarea și ridicarea la rang de normă supremă a protecției juridice asigurate anumitor valori, comune tuturor indivizilor care alcătuiesc respectiva colectivitate umană, constituția nu face altceva decât să consfințească trăsăturile definitorii ale respectivei entități politice⁷ și să stabilească adevărate linii de demarcație în plan valoric și social. Astfel de reglementări, ideal menite a fi perpetue, creează un liant (solidaritate) între membrii colectivității umane și, pe cale de consecință, pot conduce la nașterea unui sentiment de integrare și de loialitate a tuturor indivizilor față de grup. Cu alte cuvinte, o constituție protejează valori fundamentale și, în acest mod, induce coeziunea colectivității umane constituită în stat⁸.

De durabilitatea în timp a unor astfel de selecții valorice poate depinde, uneori, însăși supraviețuirea grupului de indivizi constituit în stat. Dintr-o anumită perspectivă, stabilitatea constituției poate fi interpretată ca o consecință a funcției normative, consecință ce potențează tocmai funcția de integrare a constituției. Însă stabilitatea constituției nu este o valoare sau un scop în sine și nu trebuie să fie fetișizată. În egală măsură, absența stabilității constituției poate să dea naștere unor riscuri pentru orice colectivitate umană. Astfel, rigiditatea unei constituției este mai degrabă un mijloc utilizat pentru a asigura stabilitatea cadrului constituțional, asigurând astfel previzibilitatea comportamentului uman la toate nivelurile societății.

Din punct de vedere normativ, există mai multe mecanisme prin care se poate asigura rigiditatea unei constituții, mecanisme care vizează fie procedura pentru modificarea unei constituții, fie protejarea conținutului anumitor valori fundamentale încorporate în conținutul legii fundamentale în vigoare, fie momentul în care poate avea loc revizuirea. Generic, acestea sunt cunoscute sub denumirea de limite ale revizuirii constituțiilor.

În privința limitelor revizuirii care vizează momentul ales pentru o astfel de schimbare literatura de specialitate se arată sceptică deoarece puținele legi fundamentale care includ astfel de prevederi nu au reușit să ofere și o practică statală care să le confirme viabilitatea⁹.

Plecând de la distincția teoretică dintre puterea constituantă originală și puterea constituantă instituită, includerea unor ‘clauze de eternitate’ în conținutul constituției

⁶ A se vedea E.S. Tănăsescu, „Despre funcțiile constituției și necesitatea revizuirii”, *Revista de Drept Public* 2013(1), pp. 41–54.

⁷ Uneori acestea sunt desemnate și cu denumirea de identitate constituțională. A se vedea și E.S. Tănăsescu, „Interacțiunea dintre identitatea constituțională a statelor membre și a Uniunii Europene”, *Liber Amicorum Corneliu Bîrsan*, București, 2023 (în curs de apariție).

⁸ E.S. Tănăsescu, „Despre identitatea constituțională și rolul integrator al Constituției”, *Curierul Judiciar* 2017(5), pp. 243–247.

⁹ I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, ediția 15, vol. I, C.H. Beck, București, 2016, pp. 56–57.

este o practică des întâlnită în epoca actuală¹⁰. Clauzele de eternitate nu trebuie confundate nici cu noțiunea de identitate constituțională națională¹¹, astfel cum acest concept rezultă din dispozițiile art. 4 para. (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană¹² și nici cu alte sensuri ale noțiunii de identitate constituțională¹³, dezvoltate în special în jurisprudența curților constituționale europene și, uneori, abuziv întrebuintate de acestea din urmă¹⁴. Clauzele de eternitate cuprind o selecție de valori pe care constituantul original le-a considerat intangibile, apreciate ca fiind atât de importante încât trebuie să fie protejate inclusiv față de o viitoare manifestare a puterii constituante derivate (institute). Din această perspectivă, clauzele de integritate includ acele elemente (valori) care formează temelia funcției integratoare a unei constituții. Deși de o incontestabilă importanță, clauzele de eternitate nu trebuie să fie considerate absolute ori imuabile, căci orice selecție valorică se poate dovedi la un moment dat incompatibilă cu dezvoltarea societății.

În sfârșit, limitele revizuirii constituțiilor care privesc procedura sunt astăzi larg răspândite și par a avea eficiența scontată: cel puțin formal marea majoritate a puterilor constituante derivate se conformează exigențelor sporite pe care le presupune o modificare a legii fundamentale comparativ cu exigențele necesar a fi îndeplinite pentru adoptarea sau modificarea legilor obișnuite.

Toate acestea arată, încă odată, importanța constituției în societățile contemporane, importanță care se datorează în primul rând selecției valorice pe care societatea o realizează prin intermediul legii fundamentale, precum și nevoia de stabilitate a acesteia. Însă, chiar dacă stabilitatea constituției este un deziderat rațional,

¹⁰ A se vedea C. Schmitt, *Théorie de la Constitution*, PUF, Paris, 1993, pp. 213–233; V. Constantinesco, S. Pierré-Caps, *Drept constituțional*, Universul Juridic, București, 2022, pp. 243–250. Pentru o abordare recentă asupra conceptului de putere constituantă în contextul epocii contemporane a se vedea N. Krisch, „Pouvoir constituant and pouvoir irritant in the postnational order”, *I-CON* 2016(3) vol. 14, pp. 657–679.

¹¹ A se vedea, de exemplu, S. Martin, « L'identité de l'Etat dans l'Union européenne : entre "identité nationale" et "identité constitutionnelle" », *Revue française de droit constitutionnel* 2012(3) vol. 91 pp. 13–44 ; A. Levade, „Identité nationale ou constitutionnelle ?”, (dir.) M. Fatin-Rouge Stéfanini, A. Levade, V. Michel et R. Mehdi, *L'identité à la croisée des Etats et de l'Europe. Quels sens ? Quelles fonctions ?*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 187–206.

¹² Conform art. 4 para. (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană: „Uniunea respectă egalitatea statelor membre în raport cu tratatele, precum și identitatea lor națională, inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia locală și regională. Aceasta respectă funcțiile esențiale ale statului și, în special, pe cele care au ca obiect asigurarea integrității sale teritoriale, menținerea ordinii publice și apărarea securității naționale. În special, securitatea națională rămâne responsabilitatea exclusivă a fiecărui stat membru”.

¹³ A se vedea, de exemplu, C. Calliess și G. van der Schyff (eds), *Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism*, Cambridge, CUP, 2020; F.-X. Millet, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des Etats membres*, Paris, LGDJ, 2013; L. Burgorgue-Larsen (dir.), *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Paris, Pedone, 2011

¹⁴ A se vedea, de exemplu, Julian Scholtes, „Abusing Constitutional Identity”, *German Law Journal* 2021 vol. 22, pp. 534–556; T. Drinoczi, „Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution. A Regional Approach”, *German Law Journal* 2020 vol. 21, pp. 105–130; M. Claes și J.H. Reestman, „The Protection of National Constitutional Identity and the Limits of European Integration at the Occasion of the Gauweiler Case”, *German Law Journal* 2015 vol. 16, pp. 917–970

deseori protejat eficient din punct de vedere juridic, o constituție nu este și nu se dorește a fi eternă. Permanentă adecvare a normelor juridice la evoluțiile sociale presupune și interpretarea constructivă și uneori chiar creatoare a dreptului, include și tehnici specifice doctrinei „dreptului viu”¹⁵, dar se poate realiza în concret prin simpla modificare a regulilor juridice pentru a corespunde necesităților sociale. Din acest motiv, revizuirea constituției trebuie să rămână posibilă, chiar dacă nu și facilă.

III. Care sunt exigențele juridice ale revizuirii Constituției României?

Rigiditatea Constituției României este relativ crescută, întregul proces de revizuire fiind strict reglementat. Opțiunea constituantului de a prevedea norme constrângătoare referitoare la acest important demers juridic și politic permite, pe de o parte, adaptarea continuă a Constituției la nevoile societății și, pe de altă parte, asigurarea stabilității normelor constituționale de care depinde stabilitatea întregului sistem normativ¹⁶.

Inițiativa de revizuire a Constituției poate proveni de la un număr redus de actori, expres determinați prin chiar norma constituțională (*i.e.*, Președintele României, la propunerea Guvernului, cel puțin o pătrime din numărul deputaților sau al senatorilor, cel puțin 500.000 de cetățeni cu drept de vot). În cazul inițiativei populare constituționale, numărul relativ ridicat de cetățeni este dublat de o cerință de dispersie teritorială¹⁷. Pe cale jurisprudențială, Curtea Constituțională a clarificat raporturile dintre Președinte și Guvern în contextul inițiativei de revizuire a Constituției, statuând că Președintele are posibilitatea de a decide dacă inițiază procedura de revizuire, nefiind ținut de propunerea Guvernului¹⁸. Din 1991 și până în prezent, toți cei trei actori care pot iniția o procedură de revizuire a Constituției au utilizat această prerogativă constituțională¹⁹.

Pentru adoptarea legii de revizuire, Constituția impune întrunirea unei majorități calificate de două treimi în Camera Deputaților, precum și în Senat, iar în lipsa unui consens între cele două Camere ale Parlamentului României asupra textului final al legii de revizuire chiar și ulterior parcurgerii unei etape de mediere, adoptarea sa trebuie realizată cu o majoritate de trei pătrimi din numărul deputaților și senatorilor, reuniți în ședință comună, aceasta din urmă fiind și cea mai ridicată majoritate reglementată în Legea fundamentală. Ordinea în care cele două Camere ale Parlamentului supun dezbaterii proiectul legii de revizuire a constituit un element divergență în practica instituțională. În contextul analizării unei inițiative cetățenești

¹⁵ G. Zagrebelsky „La doctrine du « droit vivant »”, *Annuaire international de justice constitutionnelle* 1986(2), pp. 55–77.

¹⁶ E.S. Tănăsescu, Comentariul la art. 150, în (coord.) I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României. Comentariu pe articole*, ediția 2, C.H. Beck, București, 2019, p. 1346.

¹⁷ Conform art. 150 alin. (2) din Constituția României: „Cetățenii care inițiază revizuirea Constituției trebuie să provină din cel puțin jumătate din județele țării, iar în fiecare din aceste județe sau în municipiul București trebuie să fie înregistrate cel puțin 20.000 de semnături în sprijinul acestei inițiative”.

¹⁸ Decizia CCR nr. 799/2011, publicată în M.Of. nr. 440 din 23 iunie 2011.

¹⁹ A se vedea, *infra*, Secțiunea V.

de revizuire, Senatul și-a modificat propriul regulament pentru a își atribui rolul de cameră decizională în procesul de revizuire a Constituției, încercând să modifice implicit procedura de revizuire pentru a o alinia cu cea legislativă ordinară și limitând procedura medierii numai la situația în care ar fi existat redactări diferite ale legii de revizuire între cele două camere parlamentare. Curtea Constituțională a invalidat o astfel de abordare și a precizat că, în procedura de revizuire a Constituției, procedura parlamentară urmează principiului bicameralismului perfect, astfel că, spre deosebire de procedura legislativă ordinară, nu se pune problema stabilirii unei prime Camere sesizate și a unei Camere decizionale²⁰.

Odată adoptată legea de revizuire, aceasta trebuie să fie supusă aprobării printr-un referendum constituțional, obligatoriu și decizional. Constituția României este una din puținele care necesită organizarea unui referendum decizional pentru orice revizuire²¹. Îmbinând astfel tehnici specifice democrației reprezentative cu cele ale democrației directe, procedura de revizuire este una extrem de complexă, confirmând o dată în plus că printr-o constituție sunt consfințite valorile esențiale ale unei societăți.

Curții Constituționale i-a fost încredințată sarcina de a supraveghea respectarea exigențelor constituționale în procedura de revizuire a Constituției, scopul fiind acela de a evita, pe cât posibil, o revizuire neconstituțională. Astfel, în temeiul art. 146 lit. a) din Constituția României, Curtea Constituțională verifică din oficiu *inițiativa de revizuire* a Constituției (înainte de începerea procedurii parlamentare). După anul 2004, Curtea Constituțională a primit competența de a verifica inclusiv *legea de revizuire*, tot din oficiu, după adoptarea acesteia de către constituentul derivat²². În cazul în care normele referitoare la revizuire nu au fost respectate, legea de revizuire este transmisă Parlamentului pentru punerea ei de acord cu decizia Curții Constituționale.

Chiar dacă nu este o competență specifică procesului de revizuire, nu poate fi trecut cu vederea faptul că tot Curtea Constituțională este autoritatea investită cu competența de a veghea la „respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului” și de a confirma rezultatele acestuia, conform art. 146 lit. i) din Constituția României. Experiența a demonstrat importanța verificării constituționalității referendumului constituțional²³, căci, astfel cum am mai arătat, referendumul constituțional reglementat în Constituția României nu este o „manifestare a poporului suveran nesusceptibilă de orice reglementare sau control”²⁴. Exigențele juridice aplicabile referendumului, deși nu sunt stabilite la nivel constituțional, completează reglementarea constituțională, în acord cu principiul fundamental al respectării statului de drept.

²⁰ A se vedea Decizia CCR nr. 431/2017, publicată în M.Of. nr. 431 din 21 iunie 2017.

²¹ M. Fatin-Rouge Stefanini, „Contrôler les référendums : quels enjeux dans les démocraties aujourd'hui ?” *Revue roumaine de droit comparé* 2018(1) vol. 9, pp. 12–43.

²² A se vedea Decizia CCR nr. 539/2018, publicată în M.Of. nr. 798 din 18 septembrie 2018.

²³ M. Fatin-Rouge Stefanini, *op. cit.*, *passim*.

²⁴ E.S. Tănăsescu, Comentariu la art. 151 din Constituția României, în (coord.) I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României. Comentariu pe articole*, ediția 2, C.H. Beck, București, 2019, p. 1355.

Constituția României stabilește două categorii de limite ale revizuirii: *limitele formale* și *limitele materiale*. În dimensiunea limitelor formale se pot include și particularitățile procedurale impuse de textul legii fundamentale, pe care le-am prezentat anterior. În plus, normele constituționale opresc revizuirea Constituției în anumite circumstanțe, cum ar fi pe durata unor stări excepționale (starea de asediu, starea de urgență, în timp de război)²⁵ și în perioada prelungirii mandatului Camerelor până la întrunirea legală a noului Parlament ales²⁶. Justificarea acestor limite apare ca evidentă, dat fiind contextul social-politic ce riscă să altereze legitimitatea procesului de revizuire a Constituției.

Constituția României cuprinde și limite materiale exprese, protejate inclusiv față de posibilitatea unei duble sau multiple revizui, astfel cum am arătat cu o altă ocazie²⁷. Astfel, art. 152 consacră două tipuri de limite materiale. O primă categorie este reprezentată de declararea anumitor valori ca fiind intangibile, ceea ce înseamnă că nimic nu poate fi schimbat cu privire la acestea: caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului român; forma republicană de guvernământ; integritatea teritoriului; independența justiției; pluralismul politic; limba oficială. O a doua categorie de limite materiale consacră la nivel constituțional un principiu general în materia drepturilor fundamentale, și anume acela că standardul de protecție al drepturilor fundamentale nu poate fi diminuat (*cliquet arrière-retour*). Astfel, dispozițiile art. 152 alin. (2) din Constituție nu opresc *de plano* revizuirea prevederilor din legea fundamentală dedicate drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, ci doar suprimarea drepturilor sau a garanțiilor acestora. Dacă prima categorie de limite materiale pune în lumină necesitatea protecției colectivității umane organizată în stat, cea de a doua categorie de limite adresează mai mult nevoia protecției cetățeanului, la nivel individual. Experiența a dovedit că, atunci când garanțiile jurisdicționale ale clauzelor de eternitate nu au funcționat și o revizuire constituțională ar fi putut avea ca rezultat suprimarea garanțiilor unor drepturi fundamentale, civismul sprijinit de instrumentele democrației directe a reușit să promoveze agenda politică a cetățenilor doritori de protecția constituțională a drepturilor lor chiar în detrimentul deciziei reprezentanților lor politici. Astfel, revizuirea neconstituțională care ar fi adus cu sine suprimarea posibilității ca, în viitor, printr-o modificare legislativă a Codului civil, căsătoria să poată fi încheiată și între persoane de același sex, a fost împiedicată să producă efecte prin civism pasiv²⁸.

Rigiditatea sporită a Constituției României poate reprezenta, în egală măsură, și un puternic mijloc de protecție a societății față de extremismul politic nedorit, dar și un obstacol în calea adecvării Legii fundamentale la evoluțiile societale.

²⁵ Conform art. 151 alin. (3) din Constituția României.

²⁶ Conform art. 63 alin. (4) din Constituția României.

²⁷ A se vedea E.S. Tănăsescu, Comentariu la art. 151 din Constituția României, în (coord.) I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României. Comentariu pe articole*, ediția 2, C.H. Beck, București, 2019, pp. 1359–1360.

²⁸ A se vedea și E.S. Tănăsescu, „De l’initiative populaire au référendum constitutionnel en Roumanie” *Revue roumaine de droit compare* 2018(1) vol. 9, pp. 97–108.

Cu certitudine, din punct de vedere juridic, ea este principala cauză a eșecului inițiativelor de revizuire a Constituției. Cu toate acestea, prin sine, rigiditatea nu poate explica în integralitate succesul sau eșecul unui întreg proces de revizuire a Legii fundamentale, motiv pentru care urmează să ne îndreptăm atenția asupra unor întrebări esențiale care trebuie adresate în contextul revizuirii unei constituții.

IV. Patru întrebări esențiale în contextul revizuirii unei constituții: *când, cum, ce și de ce?*

În subsecțiunile anterioare am subliniat că, pe de o parte, Constituția României se bucură de o puternică rigiditate și, pe de altă parte, că rigiditatea constituției – în general – nu constituie un scop în sine. Orice constituție (așadar, inclusiv Constituția României) este oricând perfectibilă, însă în această operațiune de perfecționare este întotdeauna necesară ponderație și înțelepciune. Constanta repunere în discuție a cadrului juridic general în care se desfășoară relațiile sociale dintr-un stat poate fi comparată cu situația unei bărci care suportă reparații capitale în timp ce îi transportă pe cei care o repară – riscul de scufundare este inerent. Astfel, înainte de declanșarea unei proceduri de revizuire a constituției, trebuie cântărit atent momentul (*când*), metoda (*cum*) și doza de perfecționare care i se administrează (*ce*), dar – mai ales, trebuie identificat răspunsul la întrebarea fundamentală: de ce trebuie revizuită constituția? (*finalitatea*).

Cea mai mare parte a discuțiilor legate de revizuirea Constituției par să fie caracterizate de ocultarea unei întrebări care, în mod logic, cronologic și chiar ontologic ar trebuie să le preceadă pe celelalte, și anume *de ce* este necesară revizuirea Constituției. Răspunsul la această întrebare se poate dovedi util pentru a lămuri atât *cauzele*, cât și *scopurile* unei eventuale revizuirii. Afirmății apodictice din gama celor care se mulțumesc să constate că textul constituțional cuprinde unele imperfecțiuni fie de ordin redacțional, fie de ordin normativ, ori false justificări care își extrag seva din enumerarea unor dificultăți de funcționare a autorităților publice instituite prin respectiva constituție nu pot servi drept substitut pentru o autentică și riguroasă analiză a cauzelor și motivelor pentru care legea fundamentală ar putea fi revizuită.

Ignorarea finalităților sau acceptarea fatidică a aleatoriului în materia scopurilor pentru care ar trebui revăzute fundamentale juridice nu poate fi acceptată fără premoniții care fac aluzie la imaginea bărcii evocată anterior și la absența instinctului de supraviețuire. Asemenea oricărei construcții umane, Constituția României este imperfectă; însă, spre deosebire de mintea umană, care acceptă mai greu propria imperfecțiune, dreptul nu cunoaște orgoliul. Înțelepciunea populară afirmă că „este mai bine să ai aproximativ dreptate decât să te înșeli în totalitate”, iar atunci când legilor li se pretinde perfecțiunea este bine să fie avută în vedere și natura umană a creatorilor și a beneficiarilor lor. O constituție este un instrument juridic a cărui utilitate se evaluează prin adecvarea instrumentului la cauze și scopuri.

Datorită faptului că o constituție este alcătuită, în principiu, din norme de o maximă generalitate și caracterizate prin supremație față de orice alte standarde

sociale din respectiva societate, constituția produce în rândul membrilor colectivității și unele așteptări care, cel mai adesea, depășesc frontierele fenomenului juridic. Particularii se așteaptă ca o constituție să le ofere un liant, un fundament pentru solidaritate, să depășească diferențele și divergențele inerente unei societăți umane și să asigure baza unui consens de fundal, producând astfel coeziune și integrare. În măsura în care o constituție se dovedește a fi o reușită atât în privința funcției normative, cât și a celei de integrare, ea construiește o identitate colectivă și conferă trăsături distinctive unei societăți organizate în stat. Cum poate fi evaluată o astfel de reușită? În funcție de ce indicatori obiectivi? Și ce se întâmplă atunci când se constată eșecul constituției în una sau ambele privințe?

„Măsurarea” reușitei unei constituții include și o inerentă componentă subiectivă. Constatarea eșecului depinde de mai mulți factori, dar trebuie făcută distincție între eșecul normativ și cel meta-juridic. În plan strict legal, eșecul unei constituții se face remarcat în special prin - mult prea - dese abateri de la litera și spiritul său. În plan meta-juridic, eșecul funcției integrative poate fi cauzat și de slăbiciunile normative ale textului, dar depinde și de realitatea socială. Integrarea unei colectivități umane nu poate fi în întregime creația unei constituții, dar poate fi influențată de buna sa funcționare în plan strict juridic. Cu toate acestea, istoria a înregistrat și exemple de constituții extrem de eficiente în plan legal, dar care au produs fracturi profunde, mergând până la „dezmembrări” ale societăților în care au funcționat. Cel mai bun exemplu de reușită sub toate aspectele îl oferă Constituția SUA, iar cel mai grăitor exemplu de eșec în planul integrării, în ciuda eficienței juridice, îl constituie Constituția germană de la Weimar. Pe această scală, Constituția României adoptată la 8 decembrie 1991 și modificată în 2003 se plasează între cele două repere menționate, viabilitatea sa de aproape două decenii fiind mai degrabă o dovadă a reușitei decât a eșecului. Fără îndoială însă că această reușită nu este deplină.

Când? Constituționalismul românesc a cunoscut perioade asemănătoare celor descrise de doctrina americană sub denumirea „momentul constituțional”²⁹ cel puțin în faza constituirii statului modern, după cel de-Al Doilea Război Mondial și după evenimentele din Decembrie 1989. Poate că multiplicitatea lor le relativizează semnificația. Momentul integrării europene ar fi putut constitui un temelie pentru crearea, fie și artificială, a unui nou „moment constituțional”. Acest moment ar fi putut fi exploatat pentru o schimbare radicală de paradigmă normativă. Altminteri, simple ajustări sau aduceri la zi ale textului se pot dovedi necesare și în absența unor astfel de momente semnificative. Exigențele juridice impuse pentru revizuirea Constituției României fac însă dificilă o astfel de permanentă adaptare la evoluțiile sociale.

Ce? Fără a cădea în extrema imobilismului sau a conservatorismului păgubos, orice revizuire constituțională trebuie fundamentată pe o atentă *diagnoză și prognoză normativă*, dar și pe o analiză de *oportunitate politică*. Aparent paradoxal, uneori poate fi mai bine să nu fie modificate tocmai prevederile constituționale care ridică

²⁹ B. Ackerman, „The Rise of World Constitutionalism”, *Virginia Law Review* 1997(83), p. 775 și „Constitutional politics/Constitutional law”, *Yale Law Review* 1999(99), p. 453.

probleme practice, dacă se dovedește că tocmai acelea sunt garanțiile democrației sau ale statului de drept. De aceea, din nou, întrebarea de a și *de ce* trebuie revizuită Constituția revine în prim-plan, căci o vorbă înțeleaptă spune că „adesea, mai binele este dușmanul binelui”.

Cum? Istoria Constituțiilor României oferă o largă paletă de variante, exemple contrastante de texte democratice și autoritare, liberale și socialiste, rigide în mod eficace și revizuite fără respectarea procedurilor prevăzute. Constituția din anul 1923, al cărei centenar îl sărbătorim anul acesta, a fost un exemplu grăitor pentru modul în care o nouă constituție ascunde, în fapt, o revizuire (nici măcar de mare anvergură) a celei precedente³⁰.

Modul în care se realizează revizuirea Constituției are importanță și în plan strict juridic, dar exprimă și o realitate socială, precum și gradul de aderență al destinatarilor normelor juridice la actul normativ. De aceea nu este lipsit de semnificații faptul că dorința de schimbare a textului legii fundamentale se face simțită în cele mai diverse straturi ale societății române contemporane, însă ea pare să varieze în intensitate în funcție de natura sociologic stabilită a acestor straturi. Doctrina de drept constituțional face distincție între puterea constituantă originară și cea instituită, între diferite metode și procedee utilizate pentru modificarea legilor fundamentale, însă în plan meta-juridic relevant este consensul care poate genera pacea socială³¹. De aceea este legitimă întrebarea de a și de ce trebuie revizuită Constituția. Care sunt motivațiile și finalitățile unui astfel de demers, nu lipsit de unele riscuri în plan juridic și valoric? În ce măsură indivizii reuniți sub stindardul Constituției României se simt legați în plan normativ și afectiv de aceasta sau pur și simplu ignoră soarta ei?

Așadar, toate cele trei întrebări – *când*, *ce* și *cum* – se subsumează întrebării esențiale: *de ce să fie revizuită constituția?* Atunci când aceste întrebări nu sunt avute în vedere ori nu primesc răspunsuri adecvate, revizuirea constituției nu are șanse de succes. O succintă analiză a tentativelor de revizuire a Constituției României este elocventă în acest sens.

V. Tentative de revizuire formală a Constituției României

Orice proiect de revizuire a constituției are ca motor o voință politică, coagulată în vederea satisfacerii unui interes care poate să fie al unei anumite părți a societății (*interes de grup*) sau care să vizeze întreaga societate, în ansamblu (*interes general*). Privite din această perspectivă, tentativele formale de revizuire a Constituției României care au urmărit mai degrabă un interes de grup decât un interes general nu au reușit să fie finalizate cu succes. Desigur, cauzele eșecului sunt multiple și specifice fiecărui caz în parte.

³⁰ În sensul că în 1923 a avut loc o revizuire substanțială a Constituției din 1866 iar nu adoptarea unei noi Constituții a se vedea și M. Bălan, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. 1. Teoria generală a statului și a constituției. Constituția română în context european, Hamangiu, București, 2015, pp. 228–234.

³¹ C. Klein, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, P.U.F., Paris, 1998, *passim*.

Până acum, nouă inițiative de revizuire a Constituției României au fost verificate de Curtea Constituțională, complexitatea acestora fluctuând de la propuneri de modificări punctuale, la ample proiecte de revizuire ce urmăreau schimbări majore la nivel constituțional³².

O primă tentativă de revizuire a Constituției a fost declanșată în 1996 de către un grup de senatori și urmărea eliminarea unei garanții a dreptului de proprietate. În concret, propunerea viza înlocuirea prezumției caracterului licit al dobândii averii, cu o dispoziție care ar fi răsturnat sarcina probei și ar fi impus confiscarea averii a cărei licită proveniență nu ar fi fost dovedită de titularul dreptului de proprietate. Curtea Constituțională a constatat că propunerea de revizuire contravenea limitelor revizuirii Constituției căci ar fi avut drept rezultat suprimarea unei garanții a dreptului de proprietate.

În cursul anului 1999, un partid politic a inițiat demersurile pentru o inițiativă cetățenească de revizuire a Constituției prin care urmărea creșterea nivelului de protecție al dreptului de proprietate, prin modificarea dispozițiilor „*Proprietatea privată este ocrotită în mod egal de lege, (...)*” cu formularea „*Proprietatea privată este garantată în mod egal de lege, (...)*”. Curtea Constituțională a constatat că inițiativa de revizuire a Constituției nu încalcă limitele revizuirii, considerând totodată că nu are un temei legal pentru verificarea cerințelor impuse inițiative cetățenești de revizuire a Constituției. Această inițiativă a rămas însă fără sprijin parlamentar și a căzut în desuetudine.

După două tentative eșuate de revizuire a Constituției, în anul 2002 a fost declanșat un nou proces de revizuire, singurul care s-a finalizat cu adoptarea unei legi de revizuire. Am arătat cu o altă ocazie că finalitățile procesului de revizuire constituțională din anul 2003 pot fi grupate în trei categorii: sporirea garanțiilor instituționale și constituționale ale dreptului și libertăților fundamentale, îndeplinirea condițiilor constituționale pentru integrarea României în Uniunea Europeană și aderarea la Tratatul Atlanticului de Nord și rezolvarea unor disfuncționalități remarcate în cadrul procesului decizional al autorităților publice³³. Crearea temeiurilor constituționale necesare integrării euro-atlantice, considerată ca fiind „*continuarea firească a procesului, început în decembrie 1989*”³⁴, așadar un interes general, a reușit coagularea voinței politice necesare pentru finalizarea procesului de revizuire a Constituției. Nu mai puțin important este faptul că prin revizuirea din

³² A se vedea: Decizia CCR nr. 85/1996, publicată în M.Of. nr. 211 din 6 septembrie 1996; Decizia CCR nr. 82/2000, publicată în M.Of. nr. 193 din 4 mai 2000; Decizia CCR nr. 148/2003, publicată în M.Of. nr. 317 din 12 mai 2003; Decizia CCR nr. 799/2011, publicată în M.Of. nr. 440 din 23 iunie 2011; Decizia CCR nr. 80/2014, publicată în M.Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014; Decizia CCR nr. 580/2016, publicată în M.Of. nr. 857 din 27 octombrie 2016; Decizia CCR nr. 222/2019, publicată în M.Of. nr. 425 din 30 mai 2019; Decizia CCR nr. 464/2019, publicată în M.Of. nr. 646 din 5 august 2019; Decizia CCR nr. 465/2019, publicată în M.Of. nr. 645 din 5 august 2019.

³³ I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, ediția 15, vol. I, C.H. Beck, București, 2016, p. 108.

³⁴ M. Constantinescu, I. Vida, „Revizuirea Constituției și integrarea euro-atlantică”, *Pandectele Române* (supliment 2014), Rosetti, p. 57.

anul 2003 s-a realizat și o aliniere a unora din normele constituționale la cerințe care decurgeau din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

În anul 2011, Președintele României a inițiat o procedură pentru revizuirea Constituției încercând schimbarea regimului politic semi-prezidențial cu unul mai apropiat de regimul prezidențial. Urmare a modificărilor intervenite pe scena politică, reacția parlamentară nu s-a lăsat mult așteptată și, în 2013–2014, o nouă inițiativă parlamentară de revizuire a încercat apropierea de un regim politic parlamentar. Ambele inițiative și-au propus obiective generoase, materializate în proiecte ample, în sensul îmbunătățirii funcționării sistemului politic și eliminarea unor posibile lacune care au condus la blocaje instituționale, chiar dacă abordările celor două proiecte erau diametral opuse. Pe de o parte, de exemplu, inițiativa din 2011 urmărea schimbarea structurii Parlamentului României (*i.e.*, trecerea la un parlament unicameral) și creșterea puterii Președintelui României. Pe de altă parte, inițiativa din 2013, rezultatul unei vremelnice coaliții politice anti-prezidențiale, urmărea să sporească puterea Parlamentului. Ambele inițiative ce puneau în lumină interese mai degrabă ale clasei politice au fost în cele din urmă abandonate³⁵, nu fără a lăsa în urmă, printre altele, și o moștenire dificilă (una dintre modificările propuse în anul 2014 a vizat o reformulare a dispozițiilor art. 148 alin. (2) din Constituție care ar fi condus la înlăturarea sintagmei „*legile interne*”; Curtea Constituțională a statuat expres că dreptul UE trebuie să respecte supremația Constituției și că o asemenea revizuire ar încălca limitele revizuirii, căci ar putea conduce la o limitare a competenței Curții Constituționale, așadar la o garanție a drepturilor fundamentale)³⁶. În orice caz, experiențele din perioada 2011–2014 au arătat că rigiditatea Constituției poate fi un mijloc eficient de protecție împotriva acțiunilor care tind să împingă regimul politic către extreme³⁷.

La finalul anului 2015, o inițiativă cetățenească de revizuire a propus înlocuirea termenului „*soți*” cu sintagma „*între bărbat și femeie*” în cuprinsul art. 48 alin. (1) din Constituția României³⁸. Această inițiativă având ca obiect definirea conceptului de familie s-a înscris într-o tendință mai vastă observabilă la nivelul statelor din Europa de Est³⁹. După validarea inițiativei de revizuire de către Curtea Constituțională, prin

³⁵ Proiectul de revizuire inițiat de Președintele României în anul 2011 a fost respins de către Camera Deputaților, în ședința din 21 mai 2013 (PL-x nr. 492/2011). Din informațiile disponibile pe pagina de internet a Senatului, proiectul legii de revizuire nu a fost pus în dezbateră Senatului (B380/2011). Propunerea parlamentară de revizuire a Constituției inițiată în anul 2013 a fost depusă la Senat (L233/2014), fiind considerată *clasată*, în baza art. 63 alin. (5) din Constituție.

³⁶ Decizia CCR nr. 80/2014, publicată în M.Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014, para. 452–460.

³⁷ E.S. Tănăsescu, „Constitutional Agenda of Romania” *Journal of Constitutional Law* 2014(3), pp. 271–279; E.S. Tănăsescu, „Conflicting revisions of the Romanian Constitution give rise to questions about semi-presidentialism”, *Romanian Journal of Comparative Law* 2014(1), pp. 35–59.

³⁸ Pentru o prezentare a eșecului procesului de revizuire a Constituției României prin care se urmărea „rezervarea” instituției căsătoriei numai pentru cuplurile heterosexuale, a se vedea; E.S. Tănăsescu, C. Pintilie, „Căsătoria între persoane de același sex din perspectiva jurisprudenței Curții Constituționale din România”, (coord.) P. Pop, R. Rizoiu, *Dreptul românesc la 100 de ani de la Marea Unire*, Hamangiu, București, 2020, pp. 75–90.

³⁹ În anul 2013, în Croația, un referendum constituțional pentru limitarea căsătoriei numai la cuplurile heterosexuale a avut succes. Conform art. 61 para. (2) din Constituția Croației: “*Marriage is*

Decizia nr. 580/2016, propunerea de revizuire a fost adoptată de Camera Deputaților în data de 9 mai 2017 și de Senat în data de 11 septembrie 2018. Pentru prima dată după acordarea acestei competențe în anul 2004, Curtea Constituțională a fost chemată să verifice respectarea „dispozițiilor constituționale referitoare la revizuire”⁴⁰ și, prin Decizia nr. 539/2018, a constatat respectarea procedurii de revizuire și a limitelor revizuirii. Procesul de revizuire a eșuat în etapa finală, nefiind îndeplinită cerința de cvorum pentru validarea referendumului, cu toate că referendumul constituțional a fost organizat pe durata a două zile (8–9 octombrie 2018)⁴¹.

În fine, în anul 2019, Curtea Constituțională a analizat nu mai puțin de trei inițiative de revizuire a Constituției. O primă inițiativă cetățenească de revizuire (Decizia CCR nr. 222/2019) urmărea completarea art. 37 din Constituție (dreptul de a fi ales) cu o interdicție pentru „cetățenii condamnați definitiv la pedepse privative de libertate pentru infracțiuni săvârșite cu intenție, până la intervenirea unei situații care înlătură consecințele condamnării” de a fi aleși în organele administrației publice locale, ca deputați sau senatori ori în funcția de Președinte al României. După ce a realizat o amplă analiză, concluzia Curții Constituționale a fost aceea că propunerea respectă limitele revizuirii Constituției. Adoptat cu o majoritate covârșitoare de Camera Deputaților în anul 2020⁴², acest proiect de revizuire constituțională se află în procedură parlamentară la Senat. O a doua propunere de revizuire (Decizia nr. 464/2019) a fost inițiată de parlamentari și avea un obiect parțial identic cu inițiativa menționată anterior. În plus, prin propunerea de revizuire a Constituției se urmărea interzicerea acordării amnistiei și a grațierii pentru fapte de corupție și extinderea sferei titularilor dreptului de a sesiza Curtea Constituțională în vederea verificării constituționalității ordonanțelor Guvernului⁴³. Cu ocazia verificării inițiativei de revizuire, Curtea Constituțională a constatat că interdicția acordării grațierii sau amnistiei încalcă limitele revizuirii Constituției. În cele din urmă, inițiativa de revizuire a fost abandonată⁴⁴. O a treia propunere de revizuire (Decizia nr. 465/2019) a fost inițiată tot de parlamentari și, în cea mai mare parte, viza aceleași elemente precum celelalte două inițiative menționate anterior (limitarea dreptului de a fi ales pentru unele persoane condamnate, interzicerea acordării grațierii individuale pentru fapte de corupție, interzicerea reglementării prin

a living union between a woman and a man”. Traducerea în limba engleză a Constituției Croației a fost consultată pe pagina de internet a Curții Constituționale a Croației (www.usud.hr/en).

⁴⁰ Extras din art. 23 alin. (2) din Legea 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

⁴¹ A se vedea Hotărârea CCR nr. 2 din 18 octombrie 2019 referitoare la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului național pentru revizuirea Constituției din 6 și 7 octombrie 2018, publicată în M.Of nr. 1012 din 29 noiembrie 2018.

⁴² Conform informațiilor disponibile pe pagina de internet a Camerei Deputaților, proiectul legii de revizuire a fost adoptat în ședința din data de 14 iulie 2020, cu 295 voturi pentru, 0 voturi împotriva și o singură abținere (PL-x nr. 237/2019).

⁴³ *De lege lata*, ordonanțele Guvernului pot forma obiectul controlului de constituționalitate fie în mod direct, în temeiul art. 146 lit. d) din Constituție (*excepție de neconstituționalitate*), fie în mod mediat, prin intermediul unei sesizări *a priori* (art. 146 lit. a) din Constituție) asupra legii de aprobare a ordonanței.

⁴⁴ Conform informațiilor disponibile pe pagina de internet a Camerei Deputaților (Pl-X nr. 331/2019).

ordonanțe de urgență „în domeniul infracțiunilor, pedepselor și regimului executării acestora, precum și al organizării judiciare”, extinderea sferei titularilor dreptului de a sesiza Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea unei ordonanțe de urgență). Curtea Constituțională a statuat că interzicerea acordării grațierii pentru fapte de corupție contravine limitelor revizuirii, iar pentru celelalte propuneri a apreciat că nu se încalcă aceste limite, supunând totodată atenției Parlamentului anumite observații făcute pe seama unor elemente deficitare din modalitatea de reglementare propusă. În fine, și această inițiativă de revizuire a fost abandonată⁴⁵.

La o privire de ansamblu, se poate observa că, din cele nouă inițiative de revizuire a Constituției României, una singură a avut succes, fiind aprobată prin referendum, o alta a ajuns până în faza referendumului, de care însă nu a trecut, iar una se află încă în procedura parlamentară.

În condițiile în care revizuirea formală a Constituției României este exigentă și pare dificilă, s-a creat spațiu pentru revizuirii informale, favorizate uneori și abordarea îmbrățișată de Curtea Constituțională într-un anumit context. Revizuirea informală a normei constituționale are semnificația schimbării sensului unei norme fără schimbarea textului Constituției⁴⁶. În practică, revizuirile informale nu fost numeroase și nici nu au vizat aspecte constituționale importante, ci au fost, mai degrabă, rezultatul interpretării normei constituționale în cadrul controlului de constituționalitate.

Un exemplu de revizuire informală ține de modalitatea de interpretarea a prevederilor art. 109 alin. (2) teza I din Constituția României referitoare la regimul imunității membrilor Guvernului și care au următorul cuprins: „Numai Camera Deputaților, Senatul și Președintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor”. Inițial, prin Decizia nr. 1133/2007⁴⁷, Curtea Constituțională a statuat că „textul constituțional citat instituie necondiționat dreptul Camerei Deputaților, Senatului și Președintelui României de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor”. La o distanță foarte mică de timp, Curtea Constituțională a revenit asupra acestei interpretări a normei constituționale și, prin Decizia nr. 270/2008⁴⁸, a stabilit o anumită partajare a competenței de solicitare a urmăririi penale între cele trei autorități: Camera Deputaților sau Senatul, după caz, pot cere urmărirea penală a membrilor și foștilor membri ai Guvernului care, la data sesizării au calitatea de deputat sau senator, iar Președintele României poate cere urmărirea penală a membrilor și foștilor membri ai Guvernului care la data sesizării nu au calitatea de deputat sau senator.

⁴⁵ Conform informațiilor disponibile pe pagina de internet a Camerei Deputaților (Pl-X nr. 332/2019).

⁴⁶ R. Albert, „How Unwritten Constitutional Norms Change Written Constitutions”, *Dublin University Law Journal*, 2015(2) vol. 38, pp. 388–389.

⁴⁷ Decizia CCR nr. 1133/2007, publicată în M.Of. nr. 851 din 12 decembrie 2007.

⁴⁸ Decizia CCR nr. 270/2008, publicată în M.Of. nr. 290 din 15 aprilie 2008.

Un alt exemplu ține de modalitatea în care, în anul 2012, Curtea Constituțională și-a extins competența. Astfel, în anul 2010, legiuitorul a stabilit competența Curții Constituționale de a se pronunța asupra constituționalității hotărârilor parlamentare, în conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. l) din Constituție care permit acordarea de noi competențe Curții Constituționale, prin legea organică a curții⁴⁹. Într-o primă fază, Parlamentul a adoptat în anul 2012 o lege prin care a fost eliminată această competență a Curții Constituționale. Prin Decizia nr. 727/2012⁵⁰, Curtea Constituțională a statuat că, odată acordată o competență Curții Constituționale, competența „*a dobândit valență constituțională în temeiul dispozițiilor art. 146 lit. l) din Constituție*” și nu mai poate fi retrasă. Urmare a acestei decizii, Parlamentul a limitat competența de control a Curții Constituționale numai la hotărârile parlamentare cu caracter normativ, eliminând astfel hotărârile parlamentare cu caracter individual din sfera controlului exercitat de Curtea Constituțională. Prin Decizia nr. 738/2012, Curtea Constituțională a declarat neconstituțională și această lege⁵¹. Astfel, în prezent, Curtea Constituțională poate realiza atât controlul de constituționalitate al hotărârilor parlamentare cu caracter individual, cât și al hotărârilor cu caracter normativ, cu toate că jurisprudența Curții Constituționale nu este întotdeauna coerentă cu privire la cadrul în care realizează acest tip de control. Această extindere a competenței Curții Constituționale a fost posibilă printr-o interpretare flexibilă a art. 146 lit. l) din Constituție, cu toate că art. 146 lit. c) din Constituție statuează că numai regulamentele parlamentare pot fi supuse controlului.

În timp ce revizuirile informale apar în numeroase situații ca fiind inevitabile și au avantajul de a permite o flexibilizare a Constituției pentru ca norma constituțională să țină pasul cu evoluția societății, dezavantajele sunt lesne de observat. Comisia de la Veneția a recomandat ca revizuirile constituționale să fie mai degrabă realizate prin revizuri formale, cu respectarea procedurilor democratice, iar nu prin revizuri informale, iar atunci când aceste revizuri informale s-au realizat totuși, s-a arătat că ar fi de preferat ca ele să fie supuse unei confirmări ulterioare printr-o revizuire formală⁵².

VI. Concluzii

Revizuirea unei constituții nu poate fi făcută decât ținând seama de cele două funcții ale legii fundamentale. Dacă din perspectiva funcției normative atenția ar trebui să fie în principal concentrată asupra impactului revizuirii asupra sistemului juridic și necesității asigurării securității juridice, funcție de integrare a Constituției

⁴⁹ Hotărârile plenului Senatului, hotărârile plenului Camerei Deputaților și hotărârile plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului.

⁵⁰ Decizia CCR nr. 727/2012, publicată în M.Of. nr. 9 iulie 2012.

⁵¹ Decizia CCR nr. 738/2012, publicată în M.Of nr. 690 din 8 octombrie 2012.

⁵² Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (*Comisia de la Veneția*), Raport cu privire la revizuirea constituțională, nr. 469/2008, CDL-AD(2010)001, adoptat în cea de-a 81-a Sesiune Plenară, Veneția, 11–12 decembrie 2009.

trebuie atent cântărită în procesul de revizuire a unei constituții, adeziunea cetățenilor la o valoare care se dorește a fi transformată în normă fundamentală și interesul pentru acest proces fiind elemente cheie pentru reușita procesului de revizuire. Experiența ne-a arătat că exigențele juridice aplicabile procesului de revizuire a Constituției României fac dificilă o revizuire formală și lasă loc revizuirilor informale. Cu toate acestea, stabilitatea actualei Constituții este bine asigurată prin numeroase ancore ce protejează Legea fundamentală și, implicit, societatea în ansamblul său de eventualele furtuni ce ar putea să apară. Prin comparație cu situația din alte state în care modificări repetate ale legii fundamentale au condus, în timp, la degradarea unor valori fundamentale, stabilitatea cadrului constituțional din România apare ca fiind preferabilă.

Orice proiect politic de revizuire a constituției trebuie să răspundă mai întâi la întrebarea *de ce trebuie revizuită constituția*. Altfel, riscul unei (noi) proceduri de revizuire eșuate este mai mult decât vizibil. Cu atât mai mult, rigiditatea Constituției României impune ca întrebării *de ce trebuie revizuită constituția* să i se acorde un răspuns foarte bine articulat la nivelul societății, răspuns care să aibă aptitudinea de a coagula o voință politică aptă să ducă la bun sfârșit un proces de revizuire.

Totuși, dacă actorii politici și-ar propune să modifice Constituția României, fie și numai pentru a face unele adaptări la evoluțiile societății, care ar putea fi obiectivele esențiale ale acestui proces? Credem că răspunsul ar putea fi unul singur, iar acesta are legătură directă cu realizarea funcției integratoare a constituției: (re)câștigarea încrederii cetățenilor în instituțiile statului. Indiferent că este vorba despre consolidarea democrației sau o mai strică reglementare a raporturilor dintre puterile statului sau o mai eficientă protecție a cetățenilor față de avansul tehnologiei ori de pericolele la adresa mediului înconjurător, în esență, legea fundamentală trebuie să creeze armonie prin identificarea scopului comun.