

PUNCTE DE VEDERE

REFERENDUMUL ȘI FICȚIUNEA DEMOCRAȚIEI DIRECTE

Valentin CONSTANTIN*

Referendumul este, în arsenalul democratic modern un instrument pe cât de periculos pentru o democrație liberală, pe atât de puțin relevant juridic. Democrațiile consolidate prin *rule of law*, fie exclud cu desăvârșire acest mecanism democratic de consultare sau de decizie din sfera deciziei politice (Marea Britanie), fie îl exclud din sfera deciziei la nivelul Constituției federale (Statele Unite sau Germania). Un filozof, de a cărui onestitate intelectuală nu ne putem îndoi, spunea următoarele: „Plebiscitul nu este o metodă prin care omul de rînd le impune legislatorilor preferințele sale; el este o metodă de a genera o guvernare cu autoritatea nelimitată de a face alegeri după bunul plac - prin plebiscit omul de rînd atinge eliberarea ultimă de povara individualității, i s-a transmis categoric ce să aleagă”¹.

Unii susțin că referendumul ar fi o formă de democrație participativă. Însă referendumul modern este o rudă prea îndepărtată a celui care instituia democrația participativă. Chiar și adjectivul „participativă” este, așa cum s-a observat, înșelător². Un referendum la care se prezintă 99% din electorat nu este mai concludent decît unul la care se prezintă doar 50%. Celebrul referendum inițiat de Nicolae Ceaușescu se plasa, fără îndoială, pe culmile totalitare ale participării la vot. Puțini ar susține însă că era o referință pentru „democrația participativă”.

A participa presupune un minim de interacțiune, un spațiu mai mult sau mai puțin restrîns al deliberării. Este ceva diferit de faptul de a exprima un vot. Fără îndoială că în Atena sau la Roma *demosul* participa la decizie. Alegătorul modern, în schimb, este expus exclusiv unei serii de mesaje unilaterale (impactul lor depinde uneori doar de fondurile puse la bătaie de partizani). Cetățeanul nu poate să pună întrebări, și doar întâmplător poate afla răspunsuri. El este expus tuturor metodelor verificate de manipulare și a altora în curs de consacrare. Modul în care este informat alegătorul a fost descris, cred că pe bună dreptate, ca un model *on-line* de procesare a informațiilor. A fost numit „impresiile șoferului”, ceea ce implică faptul că majoritatea alegătorilor procesează informațiile în același timp în care este expusă la ele. Consecința este aceea că alegătorul uită repede informația însăși și reține doar o evaluare sumară. Pe de altă parte, așa cum s-a observat, „informația nu este cunoaștere”. Cetățeanul recepționează doar amprenta unei judecăți de valoare la care a participat prea puțin sau deloc³. Exemplele din Olanda și Franța unde a fost expus la referendum Tratatul constituțional al Uniunii Europene, sînt concludente. Foarte puțini îl citiseră. Cîți înțelegeau ce se întîmplă?

Nu pot să omit o problemă pe care o ridică referendumul din perspectiva coeziunii sociale. Este clar că referendumul plasează electoratul pe două poziții extreme și îi soliciță, mai mult emoțional, să adere la o opinie extremă. Electoratul plasat pe o poziție intermediară, de exemplu cel care ar răspunde „da, în principiu” sau „nu acum” nu poate fi identificat în rezultat. Să presupunem că cei care susțin poziții intermediare ar fi cei care nu participă la vot. Să presupunem că absența de la vot a majorității nu are nici un efect legal asupra calificării rezultatului referendumului. Opinia majorității celor prezenți la vot este calificată juridic ca fiind opinia poporului. Or, cetățenii care nu ar spune nici „da”, nici „nu” sînt excluși din popor (adică din populația cu drept de vot, care exercită suveranitatea).

Două lecții despre referendum din istoria constituțională relativ recentă a două state europene

În anul 1962, președintele de Gaulle dorea să modifice Constituția Franței și să introducă alegerea Președintelui prin sufragiu universal direct. Pentru a înfrînge opoziția Senatului și a Adunării Naționale, de Gaulle a decis să recurgă la art. 11 din Constituție. La fel ca și articolul 90 din Constituția României, art. 11 nu conținea nici o referire expresă dacă referendumul inițiat de Președinte poate sau nu să includă și revizuirea Constituției⁴. Pe de altă parte însă, ca și Constituția României, Constituția Franței prevedea o procedură specială pentru revizuirea Constituției, în care referendumul avea rolul său.

Marea majoritate a juriștilor francezi au calificat referendumul generalului de Gaulle ca fiind neconstituțional. Argumentul principal s-a bazat pe existența unei proceduri speciale a revizuirii Constituției care era inderogabilă și orice încercare de a ocoli normele speciale reprezenta un act neconstituțional de depășire a competențelor. Au existat și critici mai dure, care au calificat conduita Președintelui ca, pur și simplu, iresponsabilă⁵.

Pentru că în Franța nu există o curte constituțională și pentru că nu exista o competență a Consiliului Constituțional francez de a tranșa un conflict juridic de natură constituțională, referendumul s-a desfășurat cu succesul anticipat de Președinte, iar Constituția Franței a fost modificată în sensul dorit. Ulterior, au apărut juriști care au susținut că are prea puțină importanță dacă referendumul a fost licit sau ilicit, deoarece faptul că majoritatea politicianilor au achiesat la desfășurarea lui a condus la formarea unei cutume constituționale, conform căreia revizuirea Constituției franceze poate fi inițiată de președinte prin referendum. Juridic, această teză este de nesusținut.

Cert este că revizuirea plebiscitară a Constituției nu este caracteristica statului de drept (bazat pe democrația reprezentativă), ci a unui stat republican (care privilegiază democrația directă în numele unei suveranități populare absolute). Însă un stat de tip republican ar putea funcționa oricând ca stat totalitar. Problema statelor republicane este aceea că sînt construcții prin excelență fungibile, și se transformă mai ușor în state totalitare decît în veritabile state de drept. Lecția care se desprinde este despre diferența între un stat de drept nominal așa cum este aproape întotdeauna statul de tip republican, care nu poate asigura supremația Constituției în absența unor mecanisme judiciare de garantare și un stat de drept efectiv în care puterea este limitată, iar excesul de putere al organelor de stat poate fi controlat. Italienii au caracterizat derapajele constituționale ale vecinilor lor în două cuvinte: „principat plebiscitar”⁶.

Al doilea caz pe care doresc să-l descriu este mai puțin cunoscut, dar nu mai puțin relevant. În anul 1985 în Italia, premierul socialist Bettino Craxi a declanșat o serie de atacuri personale, neobișnuite într-un stat de drept, la adresa judecătorilor Curții Constituționale italiene. Motivul îl constituia faptul că fusese declarat constituțional un referendum abrogativ al unei legi, referendum inițiat de adversarii săi politici.

Acest derapaj al executivului a fost urmat la scurt timp de un contencios între puterea judecătorească (care condamnase, în viziunea lui Craxi cu o severitate excesivă, cîțiva politicieni socialiști corupți) și diverși politicieni care populau instituțiile statului, în principal, un conflict între magistrați și partidul premierului. La 4 decembrie 1985, toți judecătorii care făceau parte din Consiliul Superior al Magistraturii și-au prezentat demisia, în semn de protest. Ei protestau împotriva faptului că Președintele statului, care prezida de drept ședințele Consiliului, i-a oprit să dezbată atacurile vehemente ale Primului ministru la adresa magistraților. La scurt timp, sub sloganul populist „pentru o justiție justă”, partidele aflate la putere au promovat două referendumuri reprieve, ambele avînd ca scop transparent slăbirea independenței sistemului judiciar. Primul viza extinderea răspunderii civile a magistraților, secundul reforma sistemului de formare al Consiliului. Din păcate pentru statul de drept, Curtea constituțională italiană a considerat ambele inițiative constituționale. Din fericire pentru statul de drept, coaliția guvernamentală s-a dizolvat și represaliile politice care utilizau ca armă referendumul nu au mai fost puse în practică⁷.

Lecția care se desprinde de aici, cred că suficient de clar, este că un proiect de stat de drept supraviețuiește într-adevăr doar prin hazard, dacă instrumentele de garantare ale supremației Constituției sale sînt inexistente, prost construite sau fragile.

Problemele juridice ale referendumului din 22 noiembrie

Referendumul cu două întrebări disimulează faptul că, din punct de vedere juridic, au fost declanșate două referendumuri distincte, deoarece au un regim juridic diferit. Unul este legal iar celălalt este ilegal.

Referendumul privind numărul de parlamentari este unul legal deoarece privește o materie legislativă și, așa cum vom vedea, Președintele posedă competența de a consulta populația în chestiuni de interes național care pot fi reglementate prin lege. În schimb, referendumul privind desființarea celei de-a doua camere a Parlamentului este un referendum constituțional și, prin declanșarea sa, Președintele și-a depășit competența atribuită de Constituție în materia referendumului. Iată care sînt motivele.

Articolul 90 din Constituție, care îi atribuie Președintelui României competența de a convoca poporul la referendum are următorul conținut: „*Președintele României, după consultarea Parlamentului, poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național.*”

Atribuția Președintelui României de a consulta poporul compensează faptul că acest organ nu posedă dreptul de inițiativă legislativă. Astfel că, ori de cîte ori un președinte constată că adoptarea sau modificarea legislației este necesară pentru că, de exemplu, o problemă de interes național a rămas fără un răspuns legislativ, sau fără un răspuns adecvat, poate declanșa consultarea poporului.

Avizul Parlamentului este necesar deoarece:

- 1) Parlamentul trebuie sesizat de Președinte în mod oficial cu problema de interes național pe care a ignorat-o;
- 2) Parlamentului i se oferă posibilitatea de a accepta punctul de vedere al Președintelui, de exemplu, că ar trebui redus numărul de parlamentari, ceea ce ar face consultarea inutilă. Cred că nu trebuie subliniată prea mult importanța consultării Parlamentului, care face posibilă remedierea carenței într-un mod prompt, fără costurile materiale ale referendumului și fără costurile tergiversării deciziei într-o problemă de interes național. A insista în organizarea referendumului atunci cînd Parlamentul a achiesat la inițiativă reprezintă un act lipsit de sens și implicit o deturnare a competenței.

Însă și termenul „consultativ” este un termen înșelător. Opiniile populare despre norme și instituții sunt în general cunoscute. Sondajele de opinie periodice și studiile sociologice probează, este adevărat că neoficial, opiniile și stările de spirit. Atunci cînd întrebăm poporul într-o chestiune în care îi cunoaștem opinia constantă, opinia lui nu mai este sursa de inspirație a deciziei, ci proba pentru legitimarea deciziei.

Dacă descoperim, de pildă, din studiile sociologice, că românii ar dori reintroducerea pedepsei cu moartea pentru omor intenționat, vom considera preocuparea lor, să spunem constantă, pentru acest subiect, o problemă de interes național? Sau dacă observăm că, în materie de încredere în instituții, Parlamentul este mult mai puțin

prețuit de români decît sînt Armata și Biserica, ar trebui să încredințăm producția legislativă, sau măcar controlul constituționalității legilor, unui Consiliu Suprem format din reprezentanții acestor ultime instituții? Luăm în serios întotdeauna cele mai răspîndite și mai solide opinii din popor, sau flatăm electoratul din cînd în cînd?

În concluzie, articolul 90 din Constituție reprezintă este un mecanism de echilibru, care tinde să activeze pasivitatea celor care dețin dreptul de inițiativă legislativă. Președintele atenționează poporul că ar trebui să-și exercite dreptul constituțional. Răspunsul pozitiv la întrebarea Președintelui este și un mijloc de a persuadea Guvernul sau parlamentarii. Dacă consultarea Parlamentului este *obligatorie*, pentru a i se da șansa de a acționa așa cum îi propune Președintele, conținutul avizului este *non-obligatoriu* pentru că, în cazul unui aviz negativ obligatoriu, ar fi anihilat mecanismul de echilibru.

De ce este consultarea poporului pentru revizuirea Constituției, ca problemă de interes național, o excepție de la procedura referendumului consultativ a cărei competență de declanșare a fost rezervată Președintelui? Pe de o parte, revizuirea Constituției nu este o problemă de interes național, printre altele. Revizuirea Constituției este cea mai importantă problemă de interes național, care se detașează net de orice altă problemă, de exemplu, din lista de probleme de interes național pe care Parlamentul a introdus-o în Legea din 2000 a referendumului și pe care, cred că pe bună dreptate, Curtea Constituțională a declarat-o neconstituțională. Importanța revizuirii Constituției justifică un regim juridic special. Acest regim juridic special este în rezumat următorul: în materia revizuirii Constituției poporul nu este consultat, ci posedă prin referendum dreptul de *veto*, adică decizia finală. Pe de altă parte, atît Președintele cît și poporul (un cvorum de 500.000) posedă inițiativa revizuirii Constituției. Această competență face inutilă consultarea. Este un cost social și material care nu se justifică și o inutilă manifestare a divizării populației prin „da” și „nu”.

În fine, mai există un argument, însă el provine dintr-un act inferior Constituției, din art. 2(1) din Legea privind organizarea și desfășurarea referendumului din 2000 modificată prin ordonanță de urgență în 2009. Acest argument va fi contestat, unii vor merge pînă acolo încît să considere neconstituțional textul la care mă refer. Art. 2(1) din lege clasifică referendumul național în trei categorii distincte, care privesc a) revizuirea Constituției; b) demiterea Președintelui României și c) problemele de interes național. Acestor trei tipuri de referendumuri le corespund trei tipuri de acte normative care stabilesc obiectul și data la care va avea loc: lege de organizare pentru referendumul de la litera „a”, hotărîre a Parlamentului pentru referendumul de la litera „b” și un decret al Președintelui pentru referendumul consultativ de la litera „c” (art. 15(1) din lege). Aceste norme care nu au fost contestate de nimeni pînă în prezent probează totuși un fapt semnificativ. Ele dovedesc că a existat pînă în prezent o interpretare consensuală a organelor statului cu privire la sensul clar al art. 90 din Constituție: materia revizuirii Constituției este exceptată din cîmpul competențelor de la art. 90 din Constituție.

Constituția a oferit Parlamentului competența de a respinge inițiativele de revizuire a Constituției. Competența Parlamentului de a respinge inițiativele de revizuire a Constituției, indiferent din ce direcție provin, se justifică prin caracterul său reprezentativ.

Care sînt pînă la urmă efectele referendumului din 22 noiembrie 2009?

Președintele României a fost întrebat public care sînt efectele referendumului. Am auzit răspunsul său radiofonic din data de 5 noiembrie. Președintele susținea în esență că Parlamentul nu va putea să ignore voința poporului suveran. Consecința va fi aceea că Președintele și poporul suveran vor impune Parlamentului, într-un fel sau altul, cu forțe unite, mini-reforma constituțională.

E limpede că așa-zisul „referendum consultativ” al Președintelui României tinde să legitimizeze în avans inițiativa sa de revizuire a Constituției. Președintele uzează de competența sa constituțională ca de un privilegiu constituțional, atît în sens pozitiv, pentru a se autolegitima, cît și în sens negativ, pentru a delegitima Parlamentul. Odată inițiativa legitimată, refuzul ulterior al Parlamentului de a-i da curs este delegitim. Delegitimarea este cu atît mai puternică cu cît Parlamentul este plasat într-un conflict de interese.

Iar pentru ca victoria Președintelui asupra Parlamentului să fie totală, au fost propuse doar două teme de revizuire, exact temele care îi plasează pe senatori și deputați în cel mai vizibil conflict de interese. În acest context, efectul plebiscitar a fost probabil atins.

Cît privește efectele juridice, limbajul Constituției, care rămîne ca întotdeauna clar, suferă în acest punct de precizie. Pentru că un referendum consultativ, cum este cel din 22 noiembrie 2009, nu exprimă voința poporului, indiferent cum sînt formulate întrebările, ci doar opinia sa. Voința poporului se exprimă doar atunci cînd îi permite Constituția statului de drept, și anume atunci cînd poporul este chemat să decidă în ultimă instanță, prin referendum obligatoriu. Decizia este cea care exprimă o voință, iar consultarea degajă o opinie care, cu un surplus de informare, se poate schimba periodic. Consultările nu sînt concludente decît pentru o stare de spirit sau într-un context de moment. În plus, cel care exprimă o simplă opinie nu simte și o responsabilitate pentru opinia sa⁸. Constituția României a fost aprobată prin referendum la 8 decembrie 1991 de 8.464.624 de români, reprezentînd 77,3% dintre participanți⁹. A fost o participare masivă deoarece românii erau conștienți că trebuie să exprime o decizie importantă. La 22 noiembrie 2009 au răspuns afirmativ la întrebarea adresată de Președinte în jur de 7 milioane de români. De ce ar trebui luată în considerare părerea a 7 milioane de persoane și desconsiderată voința a 8 milioane de persoane?

Însă referendumul de tip plebiscitar, cum a fost cel din 22 noiembrie curent, mai are un viciu procedural care nu poate fi contestat. Deși Curtea Constituțională a decis că un referendum consultativ poate fi cuplat cu orice tip de alegeri, nu a analizat cu atenție și ipoteza în care promotorul referendumului (organ unipersonal) are un interes personal în alegerile cu care referendumul a fost cuplat.

Cuplarea referendumului cu un tip de alegeri, care statistic a probat o prezență la vot mai mare decât altele, influențează sau chiar determină validitatea procedurii. O parte, posibil o mică parte dintre cei care au votat la referendum, nu s-a deplasat la secția de votare pentru a exprima o opinie despre parlamentul monocameral, ci, pentru că tot se afla în secția de votare, a exprimat și o opinie, mai mult sau mai puțin articulată. În aceste condiții, nașterea opiniei nu pare cu nimic mai imaculată decât a fost concepția referendumului.

Decît să justificăm referendumul prin ficțiunea politică a democrației directe, poate ar fi mai bine să-l privim ca pe un expedient de care trebuie să uzăm doar în caz de necesitate, atunci și numai atunci cînd trebuie luată o decizie pe cît de gravă, pe atît de puțin predictibilă în consecințe. Atunci cînd trebuie luată o astfel de decizie, iar reprezentanții poporului vor ezita să-și asume răspunderea morală, singura soluție ar putea fi aceea de a transfera răspunderea poporului. În acest punct însă, buna-credință, în toate formele ei, este crucială.

Inițiat de o persoană care se supune ea însăși votului și cuplat cu data la care este votată persoana, răspunsul prin „da” și „nu” devine echivoc. O parte din respondenți se vor exprima prin „nu” și vor dori să se disocieze simbolic de persoana inițiatorului, iar o parte din respondenții vor adera la persoana promotorului, cu aerul că aderă la opinia sa. Vom avea două tipuri de achiesare, unii vor achiesă la persoană, alții vor achiesă la problemă. Trebuie să conchidem că poporul s-a exprimat fără echivoc pentru desființarea unei camere a Parlamentului și pentru reducerea drastică a numărului de parlamentari?

În fine, dacă un referendum formal valid este totuși neconstituțional în substanța sa și dacă, în plus, pare neconcludent, ar trebui să producă efectele proiectate?

* VALENTIN CONSTANTIN este profesor la Facultatea de Drept, Universitatea de Vest din Timișoara; arad@valentin-asociatii.com.

¹ Michael Oakeshott, *Rationalism in Politics and Other Essays*, Liberty Fund., Indianapolis, 1991, p. 380.

² G. Sartori, *Teoria democrației reinterpretată*, Polirom, Iași, 1999, pp. 119 *et seq.*

- ³ Așa cum remarca pe bună dreptate profesorul Corneliu Liviu Popescu, „pentru un Parlament este mai important să fie reprezentativ decât să fie eficace și eficient”, v. *Referendumul consultativ privind parlamentul universal și reducerea numărului parlamentarilor*, în *Curierul judiciar*, nr. 10/2009, p. 543. Or, judecata falsă de valoare care a fost indusă a fost aceea că Parlamentul nu este eficient.
- ⁴ Desigur, între art. 11 din Constituția Franței și art. 90 din Constituția României există diferențe importante. Președintele Franței supune la referendum un proiect de lege, care în cazul aprobării este adoptat fără să mai treacă prin Parlament. Este, cu alte cuvinte, un referendum decisiv. Apoi, Constituția Franței, spre deosebire de Constituția României, nu recunoaște poporului competența de a iniția revizuirea.
- ⁵ v. Vlad Constantinesco, Stéphane Pierré-Caps, *Droit constitutionnel*, PUF, Paris, 2004, p. 403 și Louis Favoreu *et alii*, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2009, pp. 775-6.
- ⁶ v. Adriano Giovannelli, *La V^e République vue d'en face*, Pouvoirs, nr. 50/1989, p. 132.
- ⁷ Pentru detalii, v. Denise Detragiache, *L'élection du Président Saja à la tête de la Cour constitutionnelle italienne: un événement fondamental dans la vie de la Cour*, Pouvoirs, nr. 52/1990, pp. 127-39.
- ⁸ „Spiritul unui cetățean (ca individ) poate îmbrățișa, plenar, un câmp îngust din realitate. În mare acesta cuprinde subiectele care îl privesc în mod direct, familia, operațiunile profesionale, distracțiile, prietenii și dușmanii, orașul sau cartierul, mediul său, biserica, sindicatul sau un grup social oarecare în care este activ – lucrurile care cad în câmpul său personal de observație, care îi sînt familiare independent de ceea ce spun ziarurile, cele asupra cărora ar putea exercita o influență sau ar putea să le dirijeze și pentru care simte responsabilitatea care decurge din relația directă între un anumit comportament și consecințele sale favorabile sau defavorabile”. J.A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, 1942, p. 258.
- ⁹ v. Comunicatul Biroului Electoral Central, în *Geneza Constituției Române*, Dumitru Ionică ed., Monitorul Oficial, București, 1998, p. 1089.