

# După 25 de ani

## Secțiunea 1 Consolidarea democrației

Bulgaria, Cehia, Croația, Polonia, România, Slovacia, Slovenia și Ungaria au parcurs în ultimul sfert de veac drumul anevoios al tranziției de la un regim politic nedemocratic de tip comunist la un regim democratic de tip occidental. Inevitabil, tranziția a presupus și un proces de constituționalizare a vieții politice, inclusiv prin construcția unor instituții democratice și a unei arhitecturi constituționale care să garanteze menținerea și dezvoltarea noului regim.

După 25 de ani de la schimbarea regimului politic, cele opt state din Centrul și Sud-Estul Europei sunt membre ale Uniunii Europene<sup>[1]</sup>, membre NATO și OSCE, obțin scoruri bune pentru respectarea drepturilor politice, libertăților civice și libertății economice, indicele dezvoltării umane este ridicat și beneficiază de instituții politice stabile, care funcționează în baza principiului separației puterilor în stat<sup>[2]</sup> (vezi Tabelul 1). În logica numerelor mari și prin raportare la multitudinea tranzițiilor de la totalitarism la democrație care au avut loc în secolul XX, se poate afirma că toate aceste state au reușit să treacă, cu note mai mari sau mai mici, totuși rezonabile, testul tranziției, sub ochiul vigilent al democrațiilor occidentale consolidate, grupate în cele două mari organizații internaționale ale vestului democratic: UE și NATO.<sup>[3]</sup>

<sup>[1]</sup> Cu excepția Croației, care a devenit stat membru al UE în 2013, toate celelalte state au aderat fie în 2004 (Cehia, Slovacia, Slovenia, Polonia, Ungaria), fie în 2007 (Bulgaria și România).

<sup>[2]</sup> R. Taras, „Executive Leadership”, în S. White, J. Batt, P.G. Lewis (eds.), *Developments in Central and East European Politics*, ed. a 4-a (Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2007), p. 144. Analiza autorului sugerează că statele din Centrul și Sud-Estul Europei au atins un nivel de echilibru funcțional cu privire la activitatea instituțiilor politice.

<sup>[3]</sup> Pentru o lectură utilă cu privire la modul în care democrația s-a dezvoltat în această parte a Europei sub influența valorilor europene, vezi W. Sadurski, A. Czarnota, M. Krygier (eds.), *Spreading Democracy and the Rule of Law? The Impact of EU Enlargement on the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders* (Dordrecht, Holland: Springer, 2006), pp. 27-49. Vezi și A. Mungiu-Pippidi, „When Europeanization Meets Transformation. Lessons from the Unfinished Eastern European Revolutions”, în V. Bunce, M. McFaul, K. Stoner-Weiss (eds.), *Democracy and Authoritarianism in the Postcommunist World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), pp. 59-81.

Chiar dacă instituțiile comunismului au dispărut rapid (1989-1990), democrația s-a născut greu. Primul deceniu postcomunist a fost marcat de puternice crize economice, politice și constituționale în această regiune, semn că noile regimuri învățau cu dificultate regulile democrației. Al doilea deceniu postcomunist a marcat încheierea tranziției și formalizarea regimurilor democratice în această parte a Europei. Cel mai probabil, în absența unor evenimente-șoc, destabilizatoare, deceniul al treilea postcomunist este dedicat procesului de consolidare a democrației, prin definirea specificului democratic al acestor state în spațiul european. Astfel, cât timp regimurile politice nu vor fi afectate de evenimente excepționale, cu efecte profund negative asupra societății și dificil de cuantificat în avans, de tipul marilor crize economice, politice și militare, se poate vorbi chiar de o așteptare legitimă pentru dezvoltarea durabilă a democrațiilor din această parte a Europei. Sigur, nu trebuie să uităm niciodată că istoria acestei regiuni a fost încărcată de momente nefaste, turbulente, alternanța speranță-dezastru fiind o constantă a vieții la marginea Europei. Nu există și nu va exista niciodată o garanție absolută că, la un moment dat, ordinea economică, socială și constituțională a democrațiilor din Centrul și Sud-Estul Europei nu va sucomba.

La 25 de ani după căderea regimurilor comuniste, întrebarea esențială nu mai este cum construim de la început un regim democratic prin instituții noi. Important este cum facem ca instituțiile existente să funcționeze mai eficient, să fie mai performante și să garanteze consolidarea democrației în aceste state. Cum facem ca regimul democratic să fie cât mai reprezentativ pentru cetățeni, să asigure mecanisme eficiente și imparțiale de control al activității instituțiilor de decizie, să asigure că principiile egalității de șanse și egalității în fața legii sunt respectate și să promoveze un nivel cât mai ridicat de participare din partea cetățenilor în procesul de luare a deciziilor care îi afectează?<sup>[1]</sup>

Linz și Stepan afirmă că, în cele mai multe cazuri, după ce o tranziție către un regim democratic se încheie, rămân multe reforme de realizat, atitudini și obiceiuri de cultivat în cadrul societății, pentru ca respectivul regim să fie considerat o democrație consolidată. În opinia celor doi, o democrație este consolidată dacă este îndeplinit un număr minim de cerințe. Din punctul de vedere al comportamentului instituțional, o democrație este consolidată atunci când niciun actor semnificativ la nivel național, social, economic, politic sau instituțional nu utilizează resurse

---

<sup>[1]</sup> Lijphart afirma că sintagma „calitate a democrației” se referă la gradul în care un sistem politic se bucură de valorile democratice ale reprezentativității, controlului, egalității și participării. Vezi A. Lijphart, „Constitutional Choices for New Democracies”, în *Journal of Democracy* 2, 1 (1991), p. 75.

majore pentru a-și îndeplini obiectivele prin crearea unui regim nedemocratic sau prin secesiunea față de stat. Din punctul de vedere al atitudinii membrilor societății, o democrație este consolidată atunci când majoritatea cetățenilor consideră că procedurile democratice și instituțiile statului sunt cele mai potrivite soluții pentru a governa viața colectivității, chiar și în contextul unor probleme economice majore și a unei profunde lipse de încredere în decidenți. O democrație este consolidată atunci când susținerea populară pentru alternative antisistem este redusă, izolată și nu afectează existența actorilor instituționali democrațici. Nu în ultimul rând, din punct de vedere constituțional, o democrație este consolidată atunci când actorii guvernamentali și neguvernamentali sunt obișnuiți să își rezolve conflictele în limita legilor și a procedurilor stabilite printr-un proces de decizie democratic<sup>[1]</sup>. Totodată, Przeworski arată că o democrație este durabilă atunci când arhitectura sa instituțională promovează obiective asumate atât la nivel normativ, cât și la nivel politic, dar și atunci când instituțiile au dobândit experiență în rezolvarea crizelor apărute ca urmare a nerespectării respectivelor obiective.<sup>[2]</sup>

Dacă aplicăm criteriile de mai sus statelor din Centrul și Sud-Estul Europei se poate spune că respectivele state se află la sfârșitul procesului de tranziție către un regim democratic și la începutul procesului de consolidare a democrației. De altfel, conform tipologiei utilizate de Freedom House în rapoartele lor privind starea democrației în națiunile în tranziție, patru state sunt democrații consolidate – Cehia, Polonia, Slovacia, Slovenia – și patru state sunt democrații semi-consolidate – Bulgaria, Croația, România, Ungaria (vezi Tabelul 2).

Dar ce urmează după consolidarea democrației? Însăși formularea „consolidarea democrației” indică faptul că este vorba de un proces constant, permanent, de eliminare prin mecanisme instituționale și sociale acceptate ca legitime a factorilor care pot pune în pericol valorile exprimate în regulile, normele și tradițiile democratice, câștigate și dezvoltate în timp. Eventual, se poate vorbi de grade diferite în procesul de consolidare a democrației, dar nu de un sfârșit al procesului de consolidare a democrației. Prin comparație cu statele democratice din Vestul Europei, statele

<sup>[1]</sup> J.J. Linz, A. Stepan, „Toward Consolidated Democracies”, în *Journal of Democracy* 7, 2 (1996), p. 14. Vezi, de asemenea, L. Diamond, „Is the Third Wave Over?”, în *Journal of Democracy* 7, 3 (1996), pp. 23-24. Autorul enunță care sunt trăsăturile unei democrații liberale consolidate. Pentru noțiunea de „good democracy”, vezi L. Morlino, „Good’ and ‘Bad’ Democracies: How to Conduct Research into the Quality of Democracy”, în *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 20, 1 (2004), pp. 6-9.

<sup>[2]</sup> A. Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999 [1991]), pp. 128-129.

fost comuniste din Centrul și Sud-Estul Europei mai au etape de parcurs. Sunt, totuși, democrații tinere, dar acest lucru nu înseamnă că mai sunt regimuri în plină tranziție; sunt regimuri democratice în proces de consolidare a democrației.

Consolidarea democrației nu este un proces ireversibil<sup>[1]</sup>. Oricând pot apărea crize, blocaje, întoarceri din drum, convulsii sociale majore care pot pune în pericol democrația. Gradul de consolidare a democrației este important în astfel de momente cruciale, întrucât în funcție de acest criteriu se face diferența între depășirea crizei cu menținerea regimului democratic sau adâncirea crizei și (de)căderea democrației. Gradul de consolidare a democrației care oferă cele mai puternice garanții că diverse tipuri de crize vor fi depășite cu păstrarea regimului democratic se raportează la ceea ce Bruce Ackerman numea angajamentul permanent al majorității membrilor societății pentru valorile democratice (*evolving commitment to democratic principles*)<sup>[2]</sup>. La rândul său, un asemenea angajament al membrilor comunității politice este rezultatul moravurilor unei societăți, moravuri care construiesc acea stare morală și intelectuală a societății potrivită pentru nașterea, promovarea și protejarea unui regim democratic.<sup>[3]</sup>

Studiul procesului de elaborare a unor noi constituții la începutul unei tranziții și alegerea unui design constituțional potrivit pentru stabilizarea regimului democratic nu mai sunt temele esențiale ale dezbaterilor academice actuale. Ceea ce contează acum sunt micile reglaje fine. Problemele majore nu mai sunt cele care țin de structura primară a edificiului constituțional. Contează acum modul în care instituțiile operează în practică în funcție de normele care le reglementează competența; contează ce se poate modifica atât la nivel normativ, cât și la nivel de comportament instituțional, astfel încât guvernarea să fie mai eficientă, stabilă, reprezentativă și responsabilă. Totodată, discursul public se concentrează acum pe ideea de consolidare a democrației, nu numai prin promovarea constituționalismului și a statului de drept, ci și prin proceduri administrative și judiciare din ce în ce mai complexe, care pun accent pe transparența instituțională, participarea civică, egalitate de șanse și protecția drepturilor și libertăților individului, cu o atenție sporită asupra raporturilor dintre securitate și libertate.

<sup>[1]</sup> De altfel, evenimentele politice și deciziile instituțiilor din ultimii ani în Polonia și Ungaria ne arată că state care au fost apreciate pentru modul în care și-au gestionat tranziția de la un regim nedemocratic la unul democratic pot oricând să uite principiile fundamentale ale statului de drept.

<sup>[2]</sup> Vezi B. Ackerman, „The Rise of World Constitutionalism”, în *Yale Law School Legal Scholarship Repository, Faculty Scholarship Series*, paper 129, 1996; material disponibil online: [http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/129](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/129), consultat la 5.05.2015.

<sup>[3]</sup> A. de Tocqueville, *Despre democrație în America*, vol. I (București: Humanitas, 2005 [1835]), p. 316.

## Secțiunea a 2-a Calitatea democrației

Procesul de consolidare a democrației are sens numai în condițiile în care generează o creștere a calității regimului democratic. Pentru a înțelege mai bine conceptul de „calitate a democrației”, cred că este util să precizez, pe de o parte, la ce se referă termenul de „calitate” și, pe de altă parte, să identific cele mai importante elemente ale unei democrații reprezentative de tip occidental.

În opinia lui Diamond și Morlino, termenul de „calitate” poate fi analizat din trei perspective. Din perspectivă procedurală, calitatea este rezultatul unui proces exact și controlat, derulat într-o anumită perioadă de timp, conform unei metode precise. Din perspectiva conținutului, calitatea se referă la caracteristici structurale, precum designul și modul de funcționare. Din perspectiva rezultatului, calitatea se referă la satisfacția consumatorilor generată de conținut<sup>[1]</sup>. În ceea ce privește conținutul democrației, unii autori enumeră opt dimensiuni: cinci de ordin instituțional-procedural – statul de drept, participarea civică, competiția electorală, răspunderea de tip vertical<sup>[2]</sup>, răspunderea de tip orizontal<sup>[3]</sup> – și trei care țin de ordin substanțial – libertate, egalitate și capacitate de reacție a instituțiilor la nevoile cetățenilor (*responsiveness*).<sup>[4]</sup>

În viziunea lui Robert Dahl, dacă nu există un concept ideal pentru democrație, care să devină etalon pentru a compara diversele regimuri politice în practică, orice raționament despre cum funcționează democrația de la caz la caz va fi arbitrar<sup>[5]</sup>. Sigur, a vorbi despre ideal într-o lume dezidealizată poate părea un demers irelevant. Totuși, sunt de părere că tocmai revenirea la ideal, la gândirea critică asupra conținutului noțiunii

---

[1] L. Diamond, L. Morlino, „The Quality of Democracy: An Overview”, în *Journal of Democracy* 15, 4 (2004), pp. 21-22.

[2] Se referă la obligația liderilor politici aleși prin votul cetățenilor să răspundă pentru deciziile lor - *idem*, p. 25.

[3] Se referă la decidenții care trebuie să își exercite atribuțiile în conformitate cu legile, în caz contrar răspunzând nu numai electoral, ci și în fața altor instituții ale statului care dețin expertiza și autoritatea legală necesare pentru un astfel de rol de monitorizare și sancționare (de la controlul judecătoresc prin instanțele de judecată până la activitățile autorităților administrative autonome sau a diverselor comisii parlamentare de anchetă) - *idem*, p. 26.

[4] *Idem*, pp. 23-28.

[5] R.A. Dahl, *On Political Equality* (New Haven and London: Yale University Press, 2006), p. 6.

de regim politic democratic și cunoașterea criteriilor minime pentru definirea unei democrații consolidate funcționale sunt factorii cheie pentru o mai bună guvernare a societății. În absența idealului democratic, consolidarea democrației nu are o direcție și, fără o direcție, ușor poate cădea pradă patimilor politicii de zi cu zi.

În urma analizei unei vaste literaturi de specialitate despre democrație, am sintetizat patru dimensiuni fundamentale pentru orice regim democratic. În primul rând, democrația ar trebui să urmărească o mai bună *reprezentare* a intereselor multiple, inclusiv a celor minoritare, din cadrul societății. De cele mai multe ori, nivelul reprezentării crește sau scade în funcție de factori diverși, de la nivelul pragului electoral pentru alegerile parlamentare, până la condițiile reglementate de constituții sau legi pentru asocierea în partide politice sau alte organizații civice, precum și tipul de formulă electorală utilizată în alegeri.

În al doilea rând, un regim democratic ar trebui să asigure acele mecanisme instituționale care să determine un cât mai eficient control democratic asupra instituțiilor din sfera executivului și a legislativului. În engleză, termenul utilizat este cel de *accountability*, pe care l-am tradus prin „răspundere”. Pe de o parte, mă refer la *răspunderea politică* a instituțiilor, care se raportează la voința alegătorilor exprimată neîngrădit în alegeri libere organizate la o anumită perioadă de timp, pentru sau împotriva unor candidați și partide. În acest sens, în opinia lui Schumpeter, rolul cetățenilor este acela de a genera un guvern sau un corp reprezentativ intermediar care, la rândul său, va produce un guvern însărcinat cu luarea deciziilor. În lumea contemporană, metoda democratică se referă la acel aranjament instituțional prin care se ajunge la decizii politice luate de anumiți indivizi care dobândesc puterea de a decide ca urmare a câștigării voturilor cetățenilor în urma unei competiții electorale<sup>[1]</sup>. Așadar, posibilitatea reală ca acești indivizi care obțin puterea de a decide în cadrul societății să răspundă politic în fața electoratului este un element cheie pentru a stopa abuzul și arbitrarul în exercitarea puterii. Pe de altă parte, răspunderea are în vedere *supremația legii, existența statului de drept și a unei justiții independente*. Într-o societate democratică, toți cetățenii ar trebui să fie egali în fața legii, care se interpretează și se aplică cu imparțialitate de către o justiție independentă față de influențele puterii politice. De asemenea, într-o societate democratică, legile ar trebui să fie clare, publice, universale, stabile în timp și să nu retroactiveze. Un regim bazat pe domnia legii este democratic

<sup>[1]</sup> J.A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (London and New York: Routledge, 2003 [1943]), p. 269: „... the democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote”.

dacă sistemul judiciar apără drepturile și libertățile cetățenilor, precum și valorile democrației, libertatea și egalitatea politică. Pentru realizarea acestui deziderat este necesară îndeplinirea mai multor condiții: (i) asigurarea independenței, capacității administrative de funcționare și autorității instanțelor de judecată; (ii) existența unei voințe politice din partea liderilor politici de a respecta valorile statului de drept și (iii) existența unei societăți civile vigilente și active cu privire la promovarea valorilor statului de drept.<sup>[1]</sup>

În al treilea rând, un regim democratic ar trebui să promoveze *egalitatea politică* între membrii societății. În opinia lui Dahl, premisele egalității politice ideale constau, pe de o parte, în egalitatea intrinsecă a tuturor ființelor umane și, pe de altă parte, în faptul că nicio persoană nu ar trebui să dobândească o autoritate totală și definitivă asupra guvernării statului.<sup>[2]</sup> Ca atare, instituțiile ar trebui să ia în considerare, în mod egal, fără discriminări și preferințe, interesele cetățenilor. Acest lucru se realizează prin aplicarea unor principii precum o persoană-un vot, egalitatea în fața legii, egalitatea în exercitarea drepturilor și libertăților, eliminarea oricăror forme de discriminare.<sup>[3]</sup>

În al patrulea rând, un regim democratic ar trebui să asigure un nivel cât mai ridicat de *participare politică* pentru cetățeni. În sens funcțional, participarea politică se referă la activitatea care urmărește sau care are ca efect influențarea acțiunii guvernamentale, fie direct (influențarea procesului de adoptare a politicilor publice și de implementare a acestora), fie indirect (influențarea procesului de selecție a celor care stabilesc respectivele politici publice)<sup>[4]</sup>. În sens normativ, participarea politică se referă atât la mecanismele instituționale prin care cetățenii pot comunica autorităților informații cu privire la interesele, preferințele și nevoile lor, cât și la mecanismele instituționale prin care respectivii cetățeni pot să forțeze decidenții să răspundă cererilor formulate<sup>[5]</sup>. Din această perspectivă, aspecte precum gradul ridicat de transparență decizională, asigurarea unui cadru instituțional eficient pentru dialogul dintre partenerii sociali, garan-

<sup>[1]</sup> L. Diamond, L. Morlino, „The Quality of Democracy ...”, p. 23. Pentru mai multe detalii cu privire la conceptul de *rule of law* și răspundere orizontală, vezi G. O'Donnell, „Horizontal Accountability in New Democracies”, în A. Schedler, L. Diamond, M.F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (Colorado and London: The Lynne Rienner Publishers, 1999), pp. 29-53.

<sup>[2]</sup> R.A. Dahl, *On Political Equality*, p. 4.

<sup>[3]</sup> Vezi, pentru detalii, S. Verba, *Thoughts about political equality. What is it? Why do we want it?* (New York: Russell Sage Foundation, 2001), p. 2; material disponibil online: <https://www.russellsage.org/sites/all/files/u4/Verba.pdf>, consultat la 20.07.2015.

<sup>[4]</sup> N. Burns, K. Lehman Schlozman, S. Verba, *The Private Roots of Public Action: Gender, Equality, and Political Participation* (Cambridge and London: Harvard University Press, 2011), p. 4.

<sup>[5]</sup> S. Verba, *Thoughts about political equality ...*, p. 2.

tarea dreptului de petiție sau accesul neîngrădit la informații publice sunt aspecte cruciale pentru creșterea gradului de participare politică într-un regim democratic.

Ținând cont de cele expuse mai sus, un regim politic consolidat garantează drepturile și libertățile indivizilor, asigură egalitatea politică între aceștia și controlul asupra politicilor publice și a decidenților politici prin intermediul unor instituții stabile, legitime, care acționează în conformitate cu legea. Un astfel de regim va asigura satisfacția membrilor societății cu privire la guvernare (*rezultatul*). Va permite cetățenilor, asociațiilor civice și comunităților să se bucure de libertate și egalitate politică (*conținutul*). De asemenea, pe de o parte, va oferi cetățenilor posibilitatea să judece performanța guvernării, prin instituirea de alegeri libere și periodice, în timp ce, pe de altă parte, activitatea instituțiilor și a decidenților politici va fi supusă controlului de legalitate și constituționalitate (*procedura*).<sup>[1]</sup>

---

<sup>[1]</sup> L. Diamond, L. Morlino, „The Quality of Democracy ...”, p. 22.