

## ROMANYA’NIN ANAYASAL GÜNDEMİ\*

(CONSTITUTIONAL AGENDA OF ROMANIA)

**Elena Simina Tanesescu\***

Post-komünist Romanya’nın tanıdığı serbest seçim hakkıyla, Romanya’nın yeni Cumhurbaşkanı 16 Kasım 2014 tarihinde halkın doğrudan oyuyla seçildi. 8 Aralık 1991’de kabul edilen Anayasa ile bir yarı-başkanlık rejimi olarak tasarlanan Romanya’nın politik sistemi birçok kez değiştirilmeye çalışıldı. Yarı-başkanlık rejimi, parlamenter ve başkanlık rejimlerinin bir sentezi olmaktan ziyade<sup>1</sup> bu iki rejim arasında sürekli bir dalgalanma veya gidiş-geliş, Cumhurbaşkanı siyaseten zayıf iken parlamenter rejimin işlemesine olanak tanıyan, gücün ve karizmanın devlet başkanında yoğunlaştığı zaman ise bir başkanlık rejimi görünümü veren karma bir yapıdır. Bu nedenle, her iki seçenek de (başkanlık rejimi ve parlamenter rejim) birbiri ardından Rumen siyasetçilerince savunulmuştur. Rejimin bu özelliği, yalnızca siyasi oluşumlar ve ittifaklar vesilesiyle değil, yakın zamanda parlamentoya sunulan ancak kesin bir sonuca ulaşmayan -birbirine taban tabana zıt- iki anayasa değişikliği önerisiyle de, yani normatif düzeyde de, görünür hale geldi. Bu iki anayasa değişikliği projesi, temelde, karşıt kurumsal taleplerin ürünüdür. Biri, aktif ve siyaseten güçlü bir devlet başkanının, diğeri ise, güçlü ve istikrarlı bir siyasi çoğunluğun hakimiyetinde bulunan bir parlamentonun ön planda yer almasını normatif düzeyde sağlamaya yöneliktir.

İlk önce, Romanya’nın anayasal ve siyasal sistemini incelemek amacıyla kurulan Başkanlık Komisyonu’nun çalışmalarıyla ve bir da-

---

\* Fransızcadan çeviren, Dr. Erkan Duymaz, İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi.

\* Bükreş Üniversitesi, Hukuk Fakültesi

<sup>1</sup> Bununla birlikte, bazı yazarlar yarı-başkanlık rejimini her zaman bu şekilde tanımlamıştır. Bakınız, örneğin., G.Sartori, *Comparative Constitutional Engineering – An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, MacMillan / New York University Press, Houndsmill / London, 1994, s.124.

nışma referandumuyla,<sup>2</sup> 2008-2009 yıllarından itibaren hazırlanan bir anayasa değişikliği taslağı görevi sona eren Cumhurbaşkanı tarafından gündeme getirildi. Bu taslağın öngördüğü değişiklikler şu şekilde sentezlenebilir:

- En fazla 300 üyeden oluşan, karar alma, yasama ve denetim konularında tüm yetkileri haiz tek meclisli bir parlamento;

- Yetkileri genişletilmiş bir cumhurbaşkanı: Parlamento'un belirlediği Başbakan adayını atayan ve Başbakan'ın bir bakanı görevden almadan önce kendisine danışmak zorunda olduğu; Başbakan'ın önerisi üzerine vekil bakanlar atayabilen; yürütmenin bütün toplantılarına katılan; referandumların içeriği, tarihi ve nasıl düzenleneceği konularında karar vermeye yetkili olan; istihbarat servisi ve diğer özel servislerin yöneticilerini serbestçe atayabilen -Parlamento'ya ise yalnızca bu kurumların çalışmalarını denetleme yetkisi tanınıyor-; parlamenterlerin üçte ikisinin inisiyatifi olmaksızın görevden alınması mümkün olmayan ve bu inisiyatif neticesinde düzenlenecek referandumda halk tarafından görevden alınmazsa Parlamento'yu feshedebilen bir cumhurbaşkanı;

- Parlamento'ya karşı sorumlu olan ve günlük meselelerde Cumhurbaşkanı ile yakın işbirliği yapmak zorunda olan bir hükümet.

Öte yandan, özellikle 2012 yazında meydana gelen olayların ve Aralık 2012 seçimleri sonrası biçimlenen yeni Parlamento'nun bir ürünü olan ve bir bakıma Cumhurbaşkanlığı'nın projesine bir cevap niteliğinde hazırlanan bir diğer anayasa değişikliği önerisi, Kasım 2013'te, 334 milletvekili ve senatörün imzasıyla gündeme geldi. Söz konusu öneri özetle şu değişiklikleri öngörüyor:

- Başbakan ancak Parlamento'dan güven oyu aldıktan sonra atanabilir;

<sup>2</sup> Cumhurbaşkanı'nın girişimiyle gerçekleşen bu referandum, katılımı artırmak ve böylece karar yeter sayısına ulaşmak için Avrupa Parlamentosu seçimleri ile aynı güne denk getirildi. Referandumda, milletvekili sayısının en fazla 300 olacak şekilde düşürülmesi ve iki meclisli bir yapıdan tek meclisli bir parlamentoya geçilmesi önerileri halkın oyuna sunuldu. Resmi sonuçlara göre, katılanların %83,31'i parlamenter sayısının düşürülmesi ve %72,31 tek meclisli bir parlamentoya geçiş yapılması yönünde oy kullandı. Merkez Seçim Bürosu'nun verilerine göre, 18.293.277 kayıtlı seçmenden 9.320.240'ı referanduma katılmıştır. Bu sayı oy kullanma hakkına sahip kişilerin %50,95'ine karşılık gelmektedir. Bu oran ise referandumun geçerli olabilmesi için aranan yasal eşiğin (oy hakkına sahip kişilerin salt çoğunluğu) sadece birazcık üzerindedir.

- Bakanlar kurulunda yapılacak bir değişiklik ancak Parlamento'nun tüm adayları dinlemesinden sonra mümkündür; hükümet politikasını etkileyecek değişiklikler ise otomatik olarak yeni bir güven oyu gerektirir;

- Parlamento'nun feshi yalnızca hükümet kurma girişiminin üç kez başarısız olması durumunda ve her iki mecliste, üye tamsayısının üçte ikisinin kabul oyuyla gerçekleşebilir (Bu düzenleme, Parlamento'nun feshinin aslında imkansız olacağı anlamına geliyor)

- Danışma referandumu süreci Cumhurbaşkanı'nın veya en az 250.000 vatandaşın girişimiyle başlatılabilir. Referandumun geçerli sayılabilmesi için oy hakkına sahip nüfusun en az %30'unun referanduma katılmış olması gerekir.

- Cumhurbaşkanı'nın Romanya'yı Avrupa Birliği nezdinde temsil yetkisi sadece Birliğin dış işleri konularını kapsar (verilmiş yetki), Avrupa Birliği'ne ilişkin diğer tüm kararlar için yetkili organ hükümettir (genel yetki);

- Hükümet, Parlamento'nun siyasi bileşimini ve iradesini doğru yansıtmalı ve Parlamento'nun bir çalışma komitesi şeklinde tasarlanmalıdır.

Bu iki taslaktan hiçbiri henüz Parlamento'da görüşülmemiştir. Oy kullanacak kimseler bu taslakların içeriğine vâkıf olma ve tercihini açıklama fırsatı bulamadan, başkanlık seçimleri gündemin ön sırasına yerleşmiştir. Seçmenlerin huzuruna çıkan 14 adayın tümü bu projelere değinmiş ve görevi sona eren “aktör”<sup>3</sup> Başkan'ın derinden sarstığı<sup>4</sup> iç siyaseti yatıştırma isteklerini ifade etmiştir ancak bu adaylardan hiçbiri anayasayı değiştirme yönünde kesin bir irade ortaya koymamıştır. Ne var ki, söz konusu projelerin, özellikle devlet başkanının hukuki statüsü üzerinden Romanya'nın siyasi rejiminin tanımlanması bakımından taşıdığı önem göz önüne alındığında, seçim sonrası, yeni cumhurbaşkanının

<sup>3</sup> Sn. Traian Basescu 2004 yılındaki seçim kampanyasının başından itibaren ve 2012 yılında Romanya cumhurbaşkanlığı görevinden düşürülmesi için yapılan girişimler sonrası uzun bir süre, “nötr hakem” fikrine karşı kendisini “aktör” veya “aktif oyuncu” şeklinde kamuoyuna sundu.

<sup>4</sup> Romanya'daki siyasi kargaşaya toplu bir bakış için, bkz. S.Tanasescu, “The President of Romania or the Slippery Slope of a Political System”, *European Constitutional Law Review*, sayı 4, basım I, 2008, s.74-82; S.Tanasescu, *suspension du Président de la Roumanie, Non bis in idem, Constitutions*, sayı.4/2012, s.550 – 558.

anayasa değişikliğini tekrar gündeme getirmesi beklenebilir. 2014 cumhurbaşkanlığı seçimleri, son derece önemli başka meselelerin ötesinde, Anayasa metni üzerinde şüphesiz doğrudan bir etki yaratacaktır. Şu halde, yanıtını arayan soru, kurumsal dengenin hangi yönde değişeceğidir: hiper başkanlık yönünde mi yoksa rasyonelleştirilmiş parlamentarizm yönünde mi?

## **ACTUALITÉ CONSTITUTIONNELLE ROUMAINE** (*CONSTITUTIONAL AGENDA OF ROMANIA*)

**Elena Simina Tanesescu\***

Le 16 novembre 2014 un nouveau Président de la république aura été désigné par le vote direct de la population avec droit de vote de la Roumanie post-communiste. Conçu par le texte de la Constitution adoptée le 8 décembre 1991 comme un régime semi-présidentiel, en pratique le système politique roumain a été soumis à des nombreuses tentatives de changement. Etant donné que le semi-présidentialisme n'est pas une synthèse entre les régimes politiques parlementaire et présidentiel<sup>1</sup>, mais plutôt une permanente oscillation ou alternance entre les deux, une structure composite qui rend possible aussi bien le fonctionnement d'un régime parlementaire lorsque le Président est politiquement faible, tout comme l'apparence d'un régime présidentiel dans la mesure où le chef de l'Etat arrive à concentrer charisme et pouvoir, les deux options ont été tour à tour valorisées par la classe politique roumaine. Cela a été visible non seulement au niveau des constructions et alliances politiques, mais aussi au niveau normatif, à travers les deux tentatives - diamétralement opposées - de révision constitutionnelle qui ont été récemment présentées devant le Parlement roumain, sans que celui-ci arrive à trancher sur la question. Au fond, les deux projets constitutionnels sont l'expression des volontés institutionnelles divergentes, qui entendent valoriser sur le plan normatif tantôt la prééminence possible d'un Président chef d'Etat actif et politiquement imposant, tantôt la prééminence possible d'un Parlement dominé par une majorité politique forte et stable.

---

\* Faculté de droit, Université de Bucarest.

<sup>1</sup> Néanmoins, certains auteurs l'ont toujours décrit de cette manière. V., par ex., G.Sartori, *Comparative Constitutional Engineering – An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, MacMillan/New York University Press, Houndsmill/London, 1994, p.124.

Ainsi, préparé depuis 2008-2009 par la création d'une Commission présidentielle pour l'analyse du système constitutionnel et politique de Roumanie dans le cadre de l'administration présidentielle et par un referendum consultatif,<sup>2</sup> un projet de loi pour la révision de la Constitution a été mis en avant par le Président désormais sortant. En synthèse, ce projet envisage:

- un Parlement unicaméral dans lequel siègeraient tout au plus 300 élus, mais qui garderait la totalité des fonctions délibératives, législatives et de contrôle,

- un Président doté de fonctions renforcées, qui nomme le Premier ministre après son investiture par le Parlement mais qui est obligatoirement consulté par le Premier ministre avant toute décision de renvoyer un ministre et qui peut nommer des ministres intérimaires sur proposition du Premier ministre; un Président qui participe à toutes les réunions de l'exécutif; un Président qui peut librement décider du contenu, de la date et de la manière d'organiser un referendum; un Président qui peut librement nommer les dirigeants des services d'information et des autres services spéciaux, alors que le Parlement ne garde qu'un droit de contrôle sur les activités de ces derniers; un Président qui ne peut être renvoyé sauf initiative des deux tiers des parlementaires et, s'il n'est pas destitué par la population dans le referendum subséquent, peut dissoudre le Parlement,

- et un gouvernement responsable devant le Parlement, mais obligé à une coopération étroite avec le Président dans les affaires quotidiennes.

De l'autre côté, conçu dans une certaine mesure comme une réponse à l'initiative présidentielle, et issu notamment des événements

---

<sup>2</sup> Programmé en même temps que les élections européennes afin d'en accroître la participation et de valider ainsi la consultation populaire, un referendum initié par le Président de la Roumanie avait demandé au corps électoral s'il est d'accord avec la réduction du nombre des parlementaires à un maximum de 300 et avec la transformation du Parlement d'une assemblée bicamérale en unicamérale. Les résultats officiels enregistrent une majorité de 83.31% de votes favorables à la réduction du nombre des parlementaires, ainsi que 72.31% de voix soutenant la solution unicamérale. Selon le Bureau Electoral Central, la participation au referendum a couvert 9.320.240 électeurs sur un total de 18.293.277 personnes inscrites, ce que représente 50.95% de la population ayant le droit de vote, juste en dessus du seuil légal (la majorité absolue de ceux qui sont titulaires du droit de vote) nécessaire pour valider le referendum.

déroulés pendant l'été 2012 et de la nouvelle composition du Parlement après les élections de décembre 2012, un autre projet de révision constitutionnelle a été initié par 334 députés et sénateurs à l'automne 2013. En bref, le projet de révision constitutionnelle d'origine parlementaire prévoit que:

- le Premier ministre soit nommé uniquement après avoir reçu le vote de confiance du Parlement;

- les remaniements gouvernementaux soient effectués seulement après que le Parlement ait auditionné tous les candidats, alors que les remaniements qui affectent la composition politique du gouvernement requièrent automatiquement un nouveau vote de confiance;

- la dissolution du Parlement ne soit possible qu'après que le Parlement ait échoué à trois reprises d'investir un gouvernement, et que les deux tiers des membres de chaque chambre du Parlement y soient d'accord (ce qui veut dire que cela devient pratiquement impossible);

- les referendums consultatifs puissent être initiés tant par le Président, que par au moins 250.000 citoyens, alors que leur validation suppose une présence d'au moins 30% de la population ayant le droit de vote;

- le Président puisse représenter la Roumanie au niveau européen uniquement pour ce qui est de l'action externe de l'organisation supranationale (pouvoir d'attribution), alors que pour toutes les autres décisions relatives à l'Union Européenne, ce soit le gouvernement qui est mandaté pour agir (pouvoirs généraux),

- et, finalement, le gouvernement soit conçu comme un comité de travail du Parlement, reflétant fidèlement la composition politique et la volonté de ce dernier.

Aucun de ces deux projets de révision constitutionnelle n'a pas encore été débattu au Parlement, et les élections présidentielles ont pris le devant de la scène avant que la population avec droit de vote ait eu une chance réelle de s'approprier leur contenu et signifier sa préférence. Parmi les 14 candidats qui se sont présentés devant l'électorat aucun n'a fait savoir son intention ferme de réviser la Constitution, bien que tous ont fait des allusions aux projets existants, ainsi qu'à leur volonté de

pacifier la vie politique interne fortement secouée<sup>3</sup> par le président joueur sortant.<sup>4</sup> Toutefois, étant donné l'enjeu important que ces deux projets de révision présentent notamment pour la définition du régime politique roumain, surtout à travers le prisme du régime juridique du chef de l'Etat, il n'est pas déraisonnable de s'attendre à ce que, une fois élu, le nouveau président roumain remet au goût du jour la réforme de la loi fondamentale. Au-delà d'autres enjeux fort importants pour la Roumanie, les élections présidentielles de 2014 vont sûrement avoir un impact direct sur le texte de la Constitution. Reste à savoir de quel côté va incliner la balance institutionnelle: plutôt vers l'hyper-présidentialisme ou plutôt en faveur du parlementarisme rationalisé.

---

<sup>3</sup> Pour un aperçu du tumult politique en Roumanie voir S.Tanasescu, "The President of Romania or the Slippery Slope of a Political System", *European Constitutional Law Review*, volume 4, issue I, 2008, pp.74-82; S.Tanasescu, suspension du Président de la Roumanie, *Non bis in idem*, *Constitutions*, vol.4/2012, p.550 – 558.

<sup>4</sup> Depuis le début de sa campagne électorale en 2004, et longtemps après les procédures qui ont visé à le destituer de sa position de Président de la Roumanie pendant l'année 2012, M. Traian Basescu s'est constamment présenté dans son discours public comme "acteur" ou "joueur actif", par opposition à l'idée d'"arbitre neutre".