

Academia Oamenilor de Știință din România

Prof. univ. dr. Cristian IONESCU

# **CONSTITUȚIA ROMÂNIEI COMENTATĂ ȘI ADNOTATĂ**

**CU DEZBATERI PARLAMENTARE  
ȘI JURISPRUDENȚA  
CURȚII CONSTITUȚIONALE**

## **Titlul III Capitolul 1 – Parlamentul**

Universul Juridic

București

– 2010 –

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2010, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

**S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al  
**S.C. Universul Juridic S.R.L.**

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI  
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA  
AUTORULUI ȘI ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE  
PE INTERIORUL ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

**IONESCU, CRISTIAN**

**Constituția României comentată și adnotată cu dezbateri  
parlamentare și jurisprudența Curții Constituționale : Titlul III,  
Capitolul 1 - Parlamentul / prof. univ. dr. Cristian Ionescu. -  
București : Universul Juridic, 2010**

6 vol.

ISBN 978-973-127-128-6

**Titlul III, Capitolul 1 - Parlamentul. - 2010. - Bibliogr.**  
- 978-973-127-386-0

342.4(498)"2004"

**REDACȚIE:**

tel./fax: **021.314.93.13**

tel.: **0732.320.665**

e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

**DEPARTAMENTUL**

telefon: **021.314.93.15; 0733.673.555**

**DISTRIBUȚIE:**

tel./fax: **021.314.93.16**

e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

**www.universuljuridic.ro**

**COMENZI ON-LINE,**

**CU REDUCERI DE PÂNĂ LA 15%**

Rolul și  
structura

## Articolul 61

(1) Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării.

(2) Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat.

---

*Sumar:*

- § 1. *Locul și legitimitatea Parlamentului în ansamblul sistemului politic;*
- § 2. *Parlamentul – organul reprezentativ suprem al poporului român;*
- § 3. *Parlamentul – unica autoritate legiuitoare a țării;*
- § 4. *Structura bicamerală a Parlamentului.*

**Comentariu:** \_\_\_\_\_

### § 1. *Locul și legitimitatea Parlamentului în ansamblul sistemului politic*

Instituția Parlamentului este condiționată, între altele, de două principii constituționale: suveranitatea poporului și principiul reprezentării. Ambele principii sunt legate, la rândul lor, de fenomenul puterii, înțeles ca o capacitate organizată și durabilă a unui agent social de a impune altora să îndeplinească sau să realizeze obiective determinate pe care acesta și le propune în interes general sau personal. De la început se impune o observație: puterea se grefează pe un raport social în care cineva comandă, guvernează, iar altul/alții se supun comenzii sau guvernării.

Acest raport ierarhic de putere și concretizarea sa într-o multitudine de acte de conducere/guvernare a indus în psihologia socială ideea de suveranitate, înțelesă aici ca sursă a autorității, asociată celei de titular al puterii, și a puterii propriu-zise. Se spune, astfel, că deținătorul puterii este suveran și că puterea sa nu este țărmurită de nicio altă putere. Ne referim, în acest sens, la puterea suverană a monarhului, la puterea suverană a poporului sau la puterea suverană a statului ș.a.m.d. Cele trei tipuri de putere enunțate conțin ca element comun noțiunile de autoritate, dominație și supunere.

Din punct de vedere instituțional, puterea suverană a poporului se obiectivează în diverse organisme, cărora le sunt delegate atribuții sau funcții de putere. Puterea astfel instituționalizată apare sub forma puterii de stat și este exercitată de acesta în întregul său și în mod specializat și distinct de diverse organisme ale sale. Din această perspectivă, statul apare ca titular exclusiv al forței de comandă și dominație.

Atât ca fenomen, cât și ca formă instituționalizată a acestuia, puterea se raportează în mod necesar la un titular căruia îi sunt recunoscute anumite prerogative. Dacă statul exercită o putere delegată, limitată sau circumscrisă realizării anumitor obiective sociale de interes general („Binele comun”), se pune întrebarea cine este titularul puterii globale. Acesta nu poate fi decât poporul ori, după caz, națiunea care deține în mod natural puterea politică (suveranitatea). Poporul sau națiunea este titularul absolut al puterii politice, adică al suveranității, pe când statul (autoritățile/puterile publice) este titularul puterii de stat încredințate (delegate) în mod legitim de popor.

Potrivit art. 2 alin. (1) din Constituție, Parlamentul nu este unicul titular al exercițiului suveranității naționale, ci unul dintre organismele prin care poporul, ca deținător legitim al suveranității, o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum. Din textul art. 2 alin. (1) al Constituției rezultă câteva concluzii asupra cărora ar merita să insistăm. Textul constituțional face referire la existența mai multor organisme reprezentative, prin care poporul își exercită suveranitatea. Primul dintre acestea este Parlamentul, care are calitatea de „organ reprezentativ suprem”. Președintele României întrunește, de asemenea, calitatea de

organism reprezentativ prin intermediul căruia poporul își exprimă suveranitatea.

Analiza art. 61 alin. (1) din Constituție, coroborat cu art. 2 alin. (1) din aceeași Lege fundamentală, mai ridică o problemă interesantă, și anume, dacă în afara Parlamentului și a Președintelui Republicii mai există în sistemul autorităților publice și alte organisme care au competența să exercite suveranitatea națională? Înainte de a răspunde la această întrebare, precizăm că au vocația de organe reprezentative, în înțelesul art. 61 alin. (1) din Constituție, doar acele autorități publice electivă căroră Constituția le conferă o competență la nivel național. Astfel, primarii și consiliile locale nu au dreptul să exercite suveranitatea națională, deoarece, fiind alese de segmente de populație, au o competență circumscrisă intereselor acestora. Deși sunt alese printr-un act de suveranitate națională, primarii și consiliile locale au o reprezentativitate circumscrisă la unitățile administrativ-teritoriale în care sunt constituite.

Revenind la întrebarea inițială, nu putem să nu recunoaștem dreptul Guvernului, al unor ministere, cum este cel al apărării sau al afacerilor externe, să promoveze, să acționeze în numele intereselor fundamentale ale națiunii române, să exercite chiar – în sfera lor de competență – atribuții de suveranitate națională. Aceasta nu înseamnă însă că autoritățile publice respective devin organe reprezentative în sensul art. 61 alin. (1) din Constituție, că sunt egale din punct de vedere al legitimității cu Parlamentul și cu Președintele României. În cazul lor, competența în sfera suveranității naționale este conjuncturală, circumscrisă la anumite acte, prevăzute expres în lege. Activitatea lor în această calitate depinde de voința politică și latitudinea Parlamentului.

În schimb, Parlamentul și Președintele Republicii sunt, prin vocație constituțională și legitimitate electorală, organe reprezentative ale poporului român, chiar dacă, prin absurd, nu ar recurge la acte concrete de exercitare a suveranității. În ceea ce îl privește pe Președintele României, acesta reprezintă statul. Reprezentarea statului este forma de exercitare de către Președinte a suveranității naționale. Când face vizite de stat, când se întâlnește cu alegătorii, când dă interviuri, când vizitează

localități calamitate ș.a.m.d., Președintele României reprezintă statul român. Acesta este motivul pentru care conduita sa trebuie să respecte regulile de etică și eleganță prezidențială impuse unui șef de stat.

Președintele României, fiind ales în toate circumscripțiile electorale, se bucură de o reprezentativitate națională, dar, potrivit art. 80 alin. (1) din Constituție, nu reprezintă poporul, ci statul român. Există, din acest punct de vedere, o inadverență logică între art. 2 alin. (1) și art. 80 alin. (1) din Legea fundamentală. Dacă art. 2 alin. (1) induce ideea existenței mai multor organe (autorități) reprezentative prin care se exercită suveranitatea națională, art. 80 alin. (1) din Legea fundamentală, deși surprinde esența reprezentativă a Președintelui republicii, egală din punct de vedere electoral cu cea a Parlamentului, o restrânge procedural la reprezentarea statului. Constituția nu face, însă, nicio referire la suveranitatea statului. Rezultă că aceasta are ca sursă unică tot art. 2 alin. (1) din Constituție, dar este vorba de o suveranitate de atribuții sau de procedură. Cum statul nu este altceva decât suma autorităților publice sau a organelor înzestrate direct sau indirect cu atribute ale suveranității naționale, rezultă că suveranitatea acestora este o suveranitate de funcții și atribuții. Acestea sunt legitime în măsura în care sunt exercitate în limitele impuse de Constituție.

Raporturile reciproce între guvernați (titularul puterii politice) și Guvernant (titularul puterii de stat) apar, pe de o parte, ca transfer de către cei guvernați a exercițiului unora dintre prerogativele puterii politice și în controlul îndeplinit de ei asupra „celor aflați la putere”, iar, pe de altă parte, ca raporturi de putere concretizate în comandamente, ordine, instrucțiuni impuse de agenți politici specializați (guvernanți) membrilor colectivității, individual sau grupați pe criterii sociale, politice, profesionale și economice.

Totodată, Guvernantul se angajează prin încheierea raporturilor de putere să recunoască și să apere un set de drepturi în beneficiul celor guvernați. De altfel, Octavian Căpățînă, membru al Adunării Constituante, a propus un amendament la teza privind caracterul reprezentativ al forului legislativ, în sensul că „*Parlamentul României este organul reprezentativ suprem al tuturor cetățenilor români, unica autoritate legiuitoare a țării și este garantul libertăților și drepturilor cetățenești*”. Amendamentul

a fost însă respins, deoarece nu a întrunit majoritatea de voturi necesară. (A se vedea *Geneza Constituției României*. 1991. *Lucrările Adunării Constituante*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1998, p. 479).

Cum activitatea statului este riguros specializată, puterile acestuia sunt repartizate unor organisme autonome și separate unul față de celălalt în conformitate cu principiul separației celor trei puteri în stat. Fiecărui dintre aceste organisme îi revin fracțiuni specializate de prerogative.

Privit din această perspectivă, Parlamentul apare ca un instrument prin care poporul, deținătorul suveran al puterii politice, îi învestește pe reprezentanții săi aleși să-i stabilească cadrul legislativ de reglementare a relațiilor sociale și să învestească în mod legitim Guvernul cu administrarea treburilor publice.

Acest mecanism complex, prin care poporul încredințează vremelnic exercițiul unora dintre prerogativele suveranității sale, are la bază condițiile moderne de desfășurare a vieții sociale, în care poporul nu poate să se autoguverneze. De aceea, populația unei țări își alege reprezentanții reuniți în Parlament, aceștia la rândul lor desemnează Guvernul, pe care îl controlează apoi, pe întreaga durată a mandatului lor parlamentar.

Prin noțiunea de popor român, utilizată în alin. (1) al art. 61, urmează să înțelegem pe toți cetățenii români. În textul constituțional pe care îl comentăm, categoria de popor nu este definită prin trăsături etnice. De altfel, în dezbaterile Adunării Constituante, domnul deputat Mircea Ionescu-Quintus a propus un amendament la textul propus în Teze de către Comisia de redactare a proiectului de Constituție, în sensul că „*Parlamentul este organul reprezentativ suprem al tuturor cetățenilor români și singura autoritate care exercită puterea legislativă a țării*”. (A se vedea *Geneza Constituției României*. 1991. *Lucrările Adunării Constituante*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1998, p. 473).

## **§ 2. Parlamentul – organul reprezentativ suprem al poporului**

Prima teză a alin. (1) al art. 61 din Constituție pune în valoare calitatea Parlamentului României de a fi organul reprezentativ suprem al poporului român. Textul constituțional la care ne referim este o consecință directă a principiului constituțional al reprezentării. Nicio altă

autoritate publică electivă sau neelectivă nu poate pretinde că reprezintă poporul. Înscrierea în Constituție a caracterului suprem al reprezentării semnifică poziția Parlamentului față de alte organisme reprezentative, care s-ar simți îndreptățite, având în vedere baza lor electorală directă sau indirectă, să pretindă că reprezintă întregul popor. Este vorba, în primul rând, de Președintele României, care este ales prin vot universal direct. Cât privește Guvernul, acesta este reprezentativ în măsura în care programul său și lista membrilor săi au fost acceptate de Parlament. Rezultă, astfel, că singurul reprezentant autentic al poporului este Parlamentul. De aceea, atributul său de „organ reprezentativ suprem”, folosit în art. 61 alin. (1), ni se pare irelevant, reprezentativitatea Parlamentului fiind supremă prin esența sa. Se pune în mod firesc întrebarea în ce constă reprezentativitatea – la nivel suprem – asigurată de Parlament. Răspunsul este simplu: Parlamentul este menit să exprime voința politică a poporului în două mari și fundamentale direcții, și anume în materie de legiferare și în privința investirii Guvernului și a controlului asupra modului în care acesta acționează în aplicarea programului său de guvernare acceptat de Parlament.

Deși, potrivit art. 61 alin. (1) din Constituție, este organul reprezentativ suprem al poporului român, Parlamentul rămâne, în raport cu Adunarea Constituantă, o putere instituită exclusiv prin voința acesteia. Ca atare, exercitarea suveranității – cel puțin în ceea ce privește adoptarea Constituției – este rezervată Adunării Constituante, și nu Parlamentului ordinar. Desigur, competența Adunării Constituante este redusă în raport cu cea a Parlamentului, acesta întrunind toate funcțiile, competențele și atribuțiile ce-i sunt recunoscute prin Constituție, mai puțin pe aceea a adoptării Legii fundamentale. În schimb, Adunarea Constituantă are competența deplină și exclusivă de a adopta Constituția și, în subsidiar, de a adopta prin hotărâre orice decizie legată de exercitarea atribuției sale unice. Adunarea Constituantă nu ar putea, de pildă, să dezbată și să adopte un proiect de lege, să încuviințeze înființarea unei comisii de anchetă. Desigur, pentru a-și îndeplini rolul constituant, Adunarea respectivă se organizează pe plan intern în structuri politice (grupuri parlamentare, biroul permanent), își adoptă un regulament de funcționare.

Parlamentul ordinar, ca putere instituită, deține și exercită o competență de atribuții, enunțate formal în textul Constituției. (A se vedea **Dominique Chagnolland, Jean-Louis Quermonne**, *Le gouvernement de la France sous la V<sup>e</sup> République*, Fayard, Paris, 1996, p. 411).

În cadrul dezbaterilor parlamentare care au avut loc în Adunarea Constituantă pe marginea caracterului reprezentativ al forului legislativ s-a susținut pe drept cuvânt că Parlamentul este mai reprezentativ decât alte organe reprezentative și, ca atare, este necesar ca în Constituție să se accentueze rolul preponderent al acestuia pentru a-i asigura locul principal în cadrul tuturor celorlalte organe reprezentative (*Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1998, p. 673). În final, Adunarea Constituantă a optat pentru amendamentul propus de domnul deputat Mircea Ionescu-Quintus de a se completa textul propus de Comisia de redactare a proiectului de Constituție, reținându-se caracterul suprem al reprezentării asigurate de Parlament (*Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1998, p. 674).

Competența legislativă a Parlamentului României se materializează în adoptarea legilor. Sfera actelor pe care le adoptă un Parlament este însă mult mai extinsă, cuprinzând, pe lângă legi și hotărâri, care pot fi normative și individuale, și diferite acte cu caracter esențialmente politic cum ar fi moțiuni, apeluri, declarații ș.a. Domeniile reglementate de aceste acte sunt extrem de vaste, cuprinzând aspecte ale vieții politice, circuitului civil, apărarea unor valori sociale, diplomație parlamentară ș.a.m.d.

Există o legătură cauzală între art. 61 și art. 2 alin. (1) din Constituție potrivit căruia suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum. Textul constituțional cuprins în art. 2 din Constituție circumstanțiază locul și legitimitatea Parlamentul României, în ansamblul sistemului politic. Privit din această perspectivă, Parlamentul nu este un corp autonom, care se poate opune poporului, care ar putea nesocoti voința și interesele generale ale acestuia. Parlamentul conduce/guvernează, dar el nu deține suveranitatea națională, aceasta fiind perpetuu de resortul poporului. Parlamentul există

pentru că poporul dorește aceasta. De aceea, legea trebuie să servească interesele cetățeanului, să-i apere viața, proprietatea, să-i garanteze demnitatea umană și socială. Cu alte cuvinte, Parlamentul exercită o funcție socială încredințată și controlată de mandantul său – națiunea.

În calitate sa de reprezentant suprem al poporului român, Parlamentul intră în raporturi instituționale, reglementate de Constituție sau chiar direct de forul legislativ, cu alte autorități publice, cum ar fi Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Avocatul Poporului ș.a.

Coroborarea art. 61 alin. (1) cu art. 2 alin. (1) din Constituție pune în evidență, în plus, ideea de legitimitate a Parlamentului. Acesta este legitim, în măsura în care deputații și senatorii sunt aleși prin competiție electorală liberă, periodică și corectă. Numai sub această triplă condiționare Parlamentul va fi considerat organul reprezentativ suprem al poporului român.

O problemă asupra căreia merită să se reflecteze, cel puțin din punct de vedere al teoriei politice, este raportul între caracterul reprezentativ al Parlamentului și legitimitatea acestuia și, pe un plan mai larg, legitimitatea partidelor politice parlamentare, a căror cotă de încredere poate să scadă dramatic pe parcursul unei legislaturi. Din punct de vedere al analizei sociologice, este justificată, cel puțin retoric, întrebarea cât de reprezentativ mai poate fi considerat un Parlament, în care partidul sau alianța care formează majoritatea, scade dramatic în sondajele de opinie. Potrivit anchetelor sociologice realizate, încrederea cetățenilor în instituția Parlamentului oscilează între 15-20%. Scăderea încrederii populației în forul reprezentativ suprem nu poate să nu-i afecteze acestuia caracterul reprezentativ. Iată de ce se poate vorbi de reprezentativitatea Parlamentului, din punct de vedere formal, al enunțului constituțional din art. 61 alin. (1) al Legii fundamentale, dar și din punct de vedere al percepției cetățenilor privind modul în care acesta își realizează funcțiile constituționale pe care i le-a prescriis Națiunea în textul Constituției.

Teoretic, Parlamentul este reprezentativ prin esență, iar reprezentativitatea sa nu este afectată de scăderea popularității/legitimității unor partide parlamentare. Paradoxal, se poate ajunge la situația în care, conjunctural, Parlamentul pierde încrederea electoratului, dar continuă să susțină că reprezintă poporul. Este un raport direct între caracterul

reprezentativ al Parlamentului și încrederea de care acesta se bucură din partea corpului electoral. De altfel, de gradul de încredere de care se bucură forul legislativ din partea cetățenilor pe care îi reprezintă, depinde și legitimitatea acestuia. Așadar, un Parlament, deși își păstrează formal calitatea sa de reprezentant al Națiunii, este mai mult sau mai puțin legitim, în funcție de încrederea pe care i-o acordă cetățenii.

Atunci când se vorbește de caracterul reprezentativ al Parlamentului, se are în vedere că reprezentativitatea se extinde în mod egal la fiecare parlamentar în parte. Reprezentativitatea acestora are aceeași natură și nu depinde de raportul aritmetic între numărul de mandate deținute de majoritatea parlamentară și de opoziție. Dacă s-ar înțelege altfel, ar însemna că reprezentativă – în sensul art. 61 alin. (1) din Constituție – ar fi doar majoritatea parlamentară, în timp ce opoziția, care are dreptul și rolul de a critica programul majorității, ar trebui să fie percepută, teoretic, ca adversară a intereselor generale, reprezentate și înfăptuite exclusiv prin efortul decisiv al majorității.

Extinderea caracterului reprezentativ al Parlamentului a constituit și constituie, și în prezent, o problemă care preocupă deopotrivă de teoreticieni și clasa politică, precum și pe cetățeni. De la votul cenzitar, la votul universal, recunoscut tuturor, fără distincții de avere, clasă socială, profesie ș.a., Parlamentul a devenit, ca tendință, mai reprezentativ. Acesta este și sensul conceptului de reprezentativitate la care se face referire în art. 61 alin. (1) din Constituție. Pe un alt plan, dar derivat din primul, expus deja, caracterul reprezentativ al Parlamentului relevă voința și capacitatea acestuia de a exprima cât mai fidel interesele, cerințele sociale și voința corpului electoral, și pe un plan mai general ale tuturor cetățenilor. În legătură cu acest din urmă aspect, avem în vedere conceptul de reprezentativitate ca proces dinamic și funcțional, legat de capacitatea și voința Parlamentului, ca instituție politică, de a lucra cu adevărat în interesul populației. Din această perspectivă, Parlamentul este perceput ca fiind reprezentativ, în măsura în care se manifestă ca exponent fidel al intereselor fundamentale ale națiunii. În caz contrar, forul legislativ se alienează de cei pe care ar trebui să-i reprezinte.

În condițiile și în măsura în care parlamentarii își datorează mandatul sprijinului financiar primit de partid din partea clientelei politice, carac-

terul reprezentativ al Parlamentului, enunțat de art. 61 alin. (1) din Constituție, se reduce la relațiile interesate între finanțatorii campaniilor electorale și autoritățile publice care le pot returna, sub forme legale, sprijinul financiar acordat partidului care a câștigat alegerile parlamentare.

Cum Parlamentul este configurat politic, se poate vorbi de grade diferite de încredere/legitimitate de care se bucură grupurile parlamentare. Caracterul reprezentativ al Parlamentului rămâne doar o formulare constituțională dacă nu este completat cu un grad ridicat de încredere din partea națiunii.

Atunci când vorbim de reprezentativitatea Parlamentului nu avem în vedere și reprezentativitatea structurilor sale și, îndeosebi, a grupurilor parlamentare, deși ponderea numerică a fiecăruia dintre ele exprimă numărul de mandate obținute de către membrii acestora. Pe parcursul derulării unei legislaturi, partidele reprezentate în Parlament și grupurile parlamentare înregistrează cote diferite de încredere din partea cetățenilor. Este posibil chiar ca un grup parlamentar să-și piardă încrederea sub pragul de admitere în Parlament. De aceea, grupurile parlamentare nu sunt reprezentative în sensul art. 61 alin. (1) din Constituție.

### **§ 3. Parlamentul – unica autoritate legiuitoare a țării**

Teza a doua a alin. (1) al art. 61 din Constituție face referire la statutul și rolul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării. Este firesc ca Parlamentul să dețină această calitate, întrucât numai el este reprezentantul suprem al poporului. Numai în Parlament poporul are încredere legislativă, întrucât deputații și senatorii au fost desemnați direct de către corpul electoral pentru a exercita în numele acestuia o funcție legislativă, înțeleasă ca aptitudine sau împuternicire acordată Parlamentului prin Constituție de a vota legi. În acest sens, teza a doua a alin. (1) al art. 61 din Constituție prevede că Parlamentul este „unica autoritate legiuitoare a țării”. De fapt, Parlamentul este îndrituit să legisleze în numele poporului, pentru popor și sub controlul poporului, ca organ reprezentativ suprem al poporului român.

Cum Parlamentul nu adoptă numai legi, ci și moțiuni, hotărâri, precum și diferite acte politice, funcția legislativă se circumscrie exclusiv

la votarea legilor, adoptarea celorlalte acte făcând obiectul altor funcții ale acestuia.

Competența legislativă a Parlamentului trebuie înțeleasă ca drept conferit de Constituție de a adopta dispoziții juridice normative având caracter primar. Aceste dispoziții legale au o forță juridică superioară față de cea a actelor normative emise de Guvern în virtutea puterii sale de reglementare. Este adevărat că și Guvernul poate să emită norme cu putere de lege dacă este abilitat de Parlament sau dacă își exercită dreptul constituțional reglementat în art. 115 din Constituție.

Caracterul Parlamentului de reprezentant suprem al poporului român și calitatea acestuia de unică autoritate legiuitoare a țării sunt în practică excesiv diminuate de abilitarea constituțională a Guvernului de a emite ordonanțe de urgență și de a beneficia de aprobarea dată de Parlament pentru a adopta ordonanțe simple. Prin această abilitare constituțională și legală, Parlamentul rămâne doar formal unica autoritate legiuitoare a țării. Guvernul capătă, astfel, dreptul de a modifica, completa și abroga legi adoptate de Parlament, inclusiv legi prin care s-au aprobat sau modificat ordonanțe guvernamentale. Practic, Guvernul deține o reală putere legislativă, ceea ce contravine principiului constituțional al separației puterilor în stat. Soluția alternativă la această putere discreționară a Guvernului ar fi abrogarea dispozițiilor constituționale referitoare la abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, întărirea rolului legislativ al Parlamentului și mărirea duratei sesiunilor parlamentare.

Deși Constituția conferă Parlamentului calitatea exclusivă și unică de autoritate legiuitoare, acesta colaborează direct cu puterea executivă și chiar cu cetățenii în exercitarea funcției respective. Modalitățile concrete de colaborare vizează inițiativa legislativă, inclusiv inițiativa revizuirii Constituției, dreptul Guvernului de a prezenta amendamente motivate în scris, care se transmit Biroului permanent al fiecărei Camere legislative înainte de dezbateră proiectului sau a propunerii legislative în plen, dreptul de veto al Președintelui României, promulgarea legilor adoptate de Camere și referendumul. Totodată, în cazurile expres prevăzute de Constituție, Parlamentul poate abilita Guvernul să emită ordonanțe care cuprind norme cu putere de lege ordinară.

În principiu, Legiitorul Constituant nu a rezervat Parlamentului un domeniu anume al legii, singura precizare în legătură cu sfera de

cuprindere a acesteia fiind art. 73 alin. (1) din Constituție care stabilește cele trei categorii de legi ce pot fi adoptate de Parlament: legi constituționale, legi organice și legi ordinare. Practic, orice relații sociale pot fi reglementate prin lege dacă există voință politică în acest sens. În ceea ce privește Guvernul, Constituția face o delimitare între legea organică și ordonanță, dar asimilează legii, din punct de vedere al forței sale juridice, ordonanțele, cu condiția ca acestea să fie aprobate de Parlament, dacă legea de abilitare o cere. De asemenea, se rezervă un domeniu de reglementare pentru hotărârile Guvernului în art. 108 alin. (2) din Constituție, care prevede că hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor. Din acest punct de vedere, se impune o precizare: întotdeauna, Guvernul va ține să reglementeze, în baza legii, relațiile sociale care se formează în domeniul executării legii respective. Nimic nu va împiedica, însă, Parlamentul să reglementeze și aceste relații, votând o lege cu foarte multe detalii legate de executarea ei, îngustând astfel sfera de intervenție a Executivului. Cu toate acestea, există totuși o cutumă respectată atât de Parlament, cât de Guvern ca anumite materii să fie reglementate prin actele Executivului.

Sunt, însă, anumite domenii ale vieții sociale care pot fi reglementate numai prin lege. Constituția face referire expresă la ele. Astfel, de pildă, cuantumul indemnizației parlamentare și celelalte drepturi ale deputaților și senatorilor se stabilesc prin lege [art. 73 alin. (3) lit. c)], incompatibilitățile calității de membru al Guvernului – în afara celor prevăzute de Constituție – se stabilesc prin lege organică [art. 105 alin. (2)], responsabilitatea ministerială se reglementează prin lege [art. 109 alin. (3)], înființarea autorităților administrative autonome se poate realiza numai prin lege organică [art. 117 alin. (3)] etc.

Tezele proiectului de Constituție au prevăzut pentru primul capitol al Titlului III al Legii fundamentale, consacrat în întregime autorităților publice, că pot fi reglementate numai prin lege:

- drepturile și îndatoririle cetățenilor și garanțiile acestora;
- statutul Avocatului Poporului;
- sistemul electoral;
- modul de organizare și de desfășurare a referendumului;
- organizarea și funcționarea Consiliului Constituțional;

- organizarea Guvernului, a organelor centrale și a celor locale ale administrației de stat;
- organizarea și funcționarea partidelor politice;
- organizarea forțelor armate și a apărării naționale;
- organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării;
- regimul juridic al stării de asediu și al celei de urgență;
- infracțiunile și regulile de procedură penală, precum și regimul executării pedepselor;
- acordarea amnistiei;
- înființarea, organizarea și funcționarea instanțelor judecătorești;
- organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii;
- organizarea și funcționarea Ministerului Public;
- dobândirea și pierderea cetățeniei române;
- statutul și capacitatea persoanelor fizice și a celor juridice;
- sistemul general al impozitelor și taxelor;
- emisiunea de monedă;
- organizarea și funcționarea Curții de Conturi;
- regimul proprietății, al celorlalte drepturi reale, al moștenirii, al obligațiilor civile și al celor comerciale, al raporturilor de familie, precum și regulile de procedură civilă;
- regulile generale privind raporturile de muncă, sindicatele și securitatea socială;
- regulile generale ale organizării învățământului;
- organizarea administrativă a teritoriului și autonomia locală;
- statutul funcționarilor publici, contenciosul administrativ și regulile generale de procedură administrativă;
- stabilirea limitelor mării teritoriale și a zonei economice exclusive.

În concepția legislativă expusă în Tezele proiectului de Constituție, era exclusă intervenția normativă a Guvernului în domeniile enunțate. În schimb, Parlamentul putea reglementa prin lege în orice alte domenii ale vieții sociale, altele decât cele prezentate.

Constituția a prevăzut indirect o interdicție de legiferare, limitând, în acest fel, puterea legislativă a Parlamentului atunci când este investit cu putere constituantă derivată. Menționăm, în acest sens, dispozițiile art. 152 alin. (1) din Constituție, care interzic expres revizuirea unor texte ale Constituției. Este vorba de acele texte privind caracterul națio-

nal, independent, unitar și indivizibil al statului, forma de guvernământ, integritatea teritoriului, independența justiției, pluralismul politic și limba oficială. La această interdicție se mai adaugă una: potrivit art. 152 alin. (2) din Constituție, Parlamentul nu poate să revizuiască vreun text constituțional care ar avea ca rezultat suprimarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora. De asemenea, Constituția interzice prin art. 152 alin. (3) revizuirea acesteia pe durata stării de asediu sau a stării de urgență și nici în timp de război.

O discuție specială se impune în legătură cu intervenția Parlamentului de a revizui dispozițiile constituționale privind independența justiției. Constituția se referă expres la independența justiției în trei texte. Astfel, art. 124 alin. (3) din Constituție prevede că „Judecătorii sunt independenți și se supun numai legii”. Potrivit unui alt text al Constituției, [art. 133 alin. (1)], „Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției.” La acest ultim text poate fi conexas art. 134 alin. (4) din Constituție, privind rolul Consiliului Superior al Magistraturii de garant al independenței justiției. Cele trei texte constituționale comportă o precizare referitoare la interpretarea lor. Într-o interpretare restrictivă, Parlamentul nu are dreptul să revizuiască formal textele menționate.

În ceea ce ne privește, susținem extinderea interpretării textului constituțional în sensul că Parlamentului îi este interzis să adopte o lege care ar revizui implicit dispozițiile constituționale referitoare la independența justiției, indiferent care ar fi autoritatea publică căreia i-ar reveni atribuția de a realiza actul de justiție. Același raționament teoretic ar urma să se aplice în privința pluralismului politic și drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor. Dacă Parlamentul ar adopta o lege specială sau ar aproba o ordonanță a Guvernului prin care s-ar aduce atingere principiului independenței justiției, am fi în situația unei revizuii implicite a Constituției, care ar contraveni art. 152 alin. (2) din textul acesteia. Într-o asemenea ipoteză, Curtea Constituțională ar fi competentă să se pronunțe în cazul în care ar fi sesizată asupra constituționalității textului respectiv. Importanța particulară a dispozițiilor invocate de art. 152 alin. (2) din Constituție ar justifica, după părerea noastră, competența Curții Constituționale de a se sesiza din oficiu asupra legilor prin care s-ar revizui implicit texte din Constituție.

#### § 4. *Structura bicamerală a Parlamentului*

Tradiția forului reprezentativ în istoria constituțională a poporului român fixează o Adunare unicamerală. Ideea celei de-a doua Camere a fost introdusă în secolul al XIX-lea prin Regulamentele Organice, aceasta având însă un unic rol: alegerea Domnitorului. Potrivit Regulamentelor Organice, cele două Adunări Obștești din Moldova și Țara Românească aveau caracter unicameral.

Sistemul unicameral s-a păstrat sub regimul Convenției de la Paris din 1858, până când domnitorul Alexandru Ioan Cuza impune prin plebiscit Statutul Dezvoltator al Convenției. Statutul prevedea organizarea bicamerală a Parlamentului.

Analiza dispozițiilor constituționale referitoare la raporturile existente între Adunările legislative, cuprinse în Statutul Dezvoltator al Convenției de la Paris, adoptat prin plebiscit în 1864, precum și în Constituțiile din 1866 și 1923, relevă că Senatului i-au revenit atribuții mai reduse față de cele recunoscute Camerei inferioare. Astfel, în materie bugetară, puterea Adunării electivă, respectiv, a Adunării Deputaților, în regimul constituțional instituit de Constituțiile din 1866 și 1923, o depășea pe cea a Senatului. Egalitatea deplină a celor două Adunări în materie legislativă a fost stabilită prin Constituția din 1938. Guvernul avea dreptul să transmită proiecte de lege, oricărei Adunări. (A se vedea **Paul Negulescu**, *Principiile fundamentale ale Constituțiunii din 27 Februarie 1938*, Atelierele Zanet Corlățeanu, București, 1939, p. 164-165).

Bicameralismul a fost preluat și de cele trei Constituții monarhice. În 1946, printr-un act normativ, a cărui constituționalitate este contestată, s-a renunțat la bicameralism în favoarea unicameralismului. Acest model de organizare a fost transpus și în constituțiile socialiste din 1948, 1952 și 1965.

În 1990, s-a revenit la organizarea bicamerală a Parlamentului, soluție preluată și de Constituanta din 1991. Revenirea la sistemul bicameral a fost, din punct de vedere psihologic, reacția firească de respingere a modelului socialist (marxist) de organizare a puterii legislative într-un organism unicameral, iar din punct de vedere politic, rezultatul revenirii în viața politică a țării a unor partide legate istoric de un Parlament bicameral.

Procesul de instituire a sistemului bicameral în structurarea Parlamentului a cuprins mai multe faze procedurale, care merită să fie prezentate într-un astfel de comentariu. Astfel, pentru început, Decretul-lege nr. 92/1990 pentru alegerea Parlamentului și a Președintelui României a impus diferențieri în ceea ce privește modul de atribuire a mandatelor de deputat, respectiv de senator. În plus, regulamentele celor două Adunări legislative alese în 1990 au cuprins dispoziții de natură constituțională, prin care s-a instituit răspunderea politică a Guvernului față de Adunarea Deputaților. Rezulta, astfel, un bicameralism diferențiat, impus, însă, printr-o hotărâre parlamentară – act juridic inferior legii.

În tezele proiectului de Constituție s-a prevăzut că membrii Adunării Deputaților se aleg prin vot universal, direct, secret și liber exprimat, iar senatorii, prin sufragiu indirect, de către consiliile colectivităților locale. În privința desemnării senatorilor, tezele proiectului de Constituție au propus două variante de instituire a unui bicameralism diferențiat. În prima variantă s-a prevăzut că Senatul se compune din senatori aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, prin scrutin uninominal. În a doua variantă, Senatul urma să fie compus din senatori aleși prin sufragiu indirect de către consiliile colectivităților locale, precum și din senatori de drept.

Totodată, în teze s-a precizat și o competență diferențiată pentru fiecare Adunare legislativă. Astfel, Adunarea Deputaților urma să aibă ca atribuții proprii:

- a) adoptarea bugetului și a contului de încheiere a exercițiului bugetar;
- b) aprobarea componenței și a programului Guvernului, la propunerea primului-ministru, prin acordarea votului de încredere;
- c) adoptarea moțiunii de cenzură;
- d) ascultarea raportului anual al Curții de Conturi;
- e) stabilirea comisiilor permanente sau temporare și fixarea organizării și funcționării acestora, constituirea comisiilor speciale de anchetă;
- f) numirea a trei membri în Consiliul Constituțional;
- g) numirea deputaților care fac parte din Consiliul Superior al Magistraturii.

La rândul său, Senatului îi reveneau următoarele atribuții proprii:

- a) ratificarea și denunțarea tratatelor internaționale care nu implică modificarea legilor;

- b) numirea Avocaților Poporului și controlarea activității acestora;
- c) numirea, la propunerea Președintelui României, a directorului Serviciului Român de Informații și controlarea activității acestui serviciu;
- d) stabilirea comisiilor permanente sau temporare și fixarea organizării și funcționării acestora; constituirea comisiilor speciale de anchetă;
- e) numirea a trei membri în Consiliul Constituțional;
- f) numirea senatorilor care fac parte din Consiliul Superior al Magistraturii.

Potrivit tezelor, reveneau Parlamentului, instituit în corp legiuitor, alte atribuții de însemnătate deosebită. Potrivit aceluiași teze, depozitarul inițiativei legislative era Adunarea Deputaților.

Proiectul de Constituție întocmit de Comisia specială investită cu această misiune, a prevăzut că membrii celor două Camere urmau să fie aleși, fără distincție, prin vot universal, direct, secret și liber exprimat, potrivit legii electorale. Prin acest proiect, Camera Deputaților și Senatul au căpătat reprezentativitate și legitimitate identice și, ca atare, aceeași putere. Soluția proiectului de Constituție a fost îmbunătățită de Adunarea Constituantă, care a optat, astfel, pentru un bicameralism perfect.

Bicameralismul perfect al Parlamentului rezultă și din art. 89 din Constituție, potrivit căruia Președintele Republicii poate dizolva ambele Camere ale Parlamentului, decizia șefului statului neputând să se refere doar la o singură Cameră legislativă.

Observatorul și analistul pragmatic al vieții parlamentare nu poate să nu constate astăzi, după două decenii de bicameralism, că modelul unicameral era mai avantajos, cel puțin sub aspectul accelerării procesului legislativ. Ideea de „cameră-replică” în organizarea Parlamentului pe două niveluri, trebuie raportată la dinamismul vieții sociale și, mai ales, la dinamica schimbărilor într-o societate aflată în tranziție, deci instabilă din punct de vedere al intereselor sociale și al forțelor politice susținătoare ale acestora. Critica, din acest punct de vedere, a bicameralismului nu a întârziat să apară. Cum era de așteptat, critica nu provine din partea juriștilor, ci din partea politologilor, interesați nu numai de aspectul instituțional al puterii, ci și de manifestarea ei în decizii politice, cu alte cuvinte, de eficiența puterii. În literatura politologică s-a remarcat că bicameralismul ar fi putut fi util, dar nu sub forma a două Camere paralele, care dublează parazit

activitatea celeilalte, frânând procesul legislativ, care trebuie să fie operativ și flexibil, ci sub forma unei Camere care să corecteze viciile de fond ale simplei reprezentări teritoriale printr-o reprezentare funcțională.

Bicameralismul are la origine trei factori, fiecare stat putând opta, după împrejurări, pentru unul dintre aceștia. Cei trei factori care au determinat apariția bicameralismului sunt:

a) stratificarea socială, fiecare clasă socială dorind să fie reprezentată în parlament;

b) existența statelor federale;

c) reprezentarea intereselor socio-profesionale (bicameralismul corporativ).

În favoarea bicameralismului pot fi aduse câteva argumente principale:

a) dubla examinare a unui proiect de lege în cele două Camere legislative poate contribui la îmbunătățirea lui;

b) prin existența a două Camere parlamentare, se împiedică tendința ipotetică a concentrării puterii legislative de către o singură Cameră;

c) în cazul în care, în unele țări, membrii Senatului sunt aleși prin vot indirect, exprimat de reprezentanți ai colectivităților locale, aceștia sunt legați mai mult de interesele colectivităților locale și contribuie la susținerea lor în Parlament. Acest sistem a fost inițial stabilit în S.U.A. Din 1913 în S.U.A., senatorii sunt aleși prin vot direct;

d) datorită faptului că senatorii sunt mai în vârstă decât deputații, se consideră că au o mai mare „înțelepciune” politică și o experiență de viață mai bogată.

Sistemul bicameral are și dezavantaje (eforturi financiare sporite; prelungirea procesului legislativ). În doctrina de specialitate se afirmă că bicameralismul a intrat într-un con de umbră, nemaifiind agreat în statele unitare pentru avantajele sale, deși unele dintre acestea l-au păstrat din diferite rațiuni. În Italia se practică un bicameralism egalitar, ambele Camere (Camera Deputaților și Senatul) fiind alese prin sufragiu universal direct, având, în consecință, atribuții cvasiidentice. În Spania, deși există diferențe în ceea ce privește sistemele de recrutare a deputaților și senatorilor (Congresul Deputaților este ales prin sufragiu direct, iar Senatul prin combinarea sufragiului direct la nivelul regiunilor pentru majoritatea mandatelor, cu alegerea de către Adunările legislative a comunităților autonome a restului de mandate), cele două Camere au prerogative analoge.