

Cursuri universitare

RAMONA DELIA POPESCU

Drept parlamentar

RAMONA DELIA POPESCU

Drept parlamentar

Universul Juridic

București

-2021-

Capitolul I

Dreptul parlamentar, componentă a dreptului constituțional – definiție și izvoare

Secțiunea I

Definirea dreptului parlamentar

Subsecțiunea I

Dreptul parlamentar și dreptul constituțional

În doctrina franceză se apreciază că dreptul parlamentar poate fi definit în două modalități: în sens larg și în sens restrâns, alegerea uneia sau alteia dintre aceste definiții având consecințe cu privire la autonomia instituției parlamentare și cu privire la locul acestei instituții în cadrul sistemului politic și instituțional. Majoritatea autorilor sunt de acord că dreptul parlamentar se aplică doar adunărilor politice (legiuitoare), și nu oricărei adunări deliberative.

1.1. În sens larg, dreptul parlamentar reprezintă ansamblul regulilor, indiferent de natura acestora (constituționale, legale, regulamentare) aplicabile parlamentelor și membrilor acestora, precum și guvernului în raporturile sale cu adunările legiuitoare pentru a asigura o colaborare organizată între cele două autorități¹. Altfel spus, dreptul parlamentar cuprinde ansamblul regulilor referitoare la organizarea și funcționarea, structura și competența Parlamentului.

Dreptul parlamentar constituie o subramură a dreptului constituțional. Dacă dreptul constituțional cuprinde regulile care reglementează cele mai importante organe ale statului, dreptul parlamentar reglementează funcționarea doar a adunărilor legiuitoare.

Secolul al XIX-lea a reprezentat perioada de aur a dreptului parlamentar, având în vedere că atât în Marea Britanie, cât și în Statele Unite și Franța ascensiunea instituțiilor parlamentare a condus nu numai la formarea regulilor ce constituie dreptul parlamentar clasic, dar a determinat nașterea unei discipline juridice prin apariția tratatelor de drept parlamentar, adeseori apreciindu-se că efervescența academică în domeniu este strâns legată de rolul instituției Parlamentului în structura instituțională a statului.

Dreptul parlamentar a evoluat permanent în ceea ce privește conținutul său, fiind în strânsă legătură cu viața instituției parlamentare. Multă vreme perceput ca fiind izolat de celelalte puteri publice, în prezent, Parlamentul se deschide către acestea datorită evoluției regulilor constituționale, dar și exigențelor sociale care influențează modul în care funcționează democrația. Parlamentul este astfel inclus într-o rețea din ce în ce mai largă în cadrul căreia intervin puterile publice (șeful de stat, instanțele de justiție constituțională, Guvernul, Consiliul Economic și Social, Consiliul de Stat, Avocatul Poporului,

¹ P. Avril, J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit parlementaire*, LGDJ – Lextenso éditions, Paris, 2014, p. 2; M. Bonsaint, *La procédure parlementaire du Québec*, 3^e éd., Assemblée nationale du Québec, Québec, 2012, p. 50, <http://www.assnat.qc.ca/fr/publications/fiche-procedure-parlementaire.html>.

Curtea de Conturi), organele internaționale sau europene (prin intermediul relațiilor cu parlamentele din străinătate sau prin organizații, cum este, spre exemplu, Uniunea interparlamentară, dar și prin intermediul procedurilor care permit parlamentelor să verifice respectarea principiului subsidiarității consacrat de dreptul Uniunii Europene), dar și actorii ai societății civile (grupurile de interese) sau simplii cetățeni (prin alegeri, opinia publică sau anumite drepturi, cum ar fi dreptul de petiționare, dreptul de inițiativă referendară). În cadrul acestor rețele complexe, Parlamentul evoluează, se adaptează, se reorganizează, regulile care privesc funcționarea sa suferind mutații semnificative. Sursele de drept se diversifică, actorii jurisdicționali intervin pentru a garanta respectarea regulilor la nivel parlamentar, regulile parlamentare, în general, rigide, evoluează, acestora adăugându-li-se norme de conduită, de deontologie sau de etică.

Astfel, termenul „drept parlamentar” cuprinde două dimensiuni care se află în strânsă legătură: una care se referă la un ansamblu de reguli, iar cea de-a doua care se referă la o disciplină juridică. Dreptul parlamentar este, în același timp, efectul constituirii instituției parlamentare, dar și cauza sa, neexistând Parlament fără drept parlamentar¹. Potrivit autorului citat, dacă ar fi să se stabilească ontologia dreptului parlamentar, cu alte cuvinte, să se definească esența acestuia, s-ar putea concluziona că dreptul parlamentar reprezintă afirmarea principiului democrației reprezentative.

1.2. În sens restrâns, dreptul parlamentar reprezintă ansamblul regulilor speciale proprii adunărilor, desemnând autonomia instituției parlamentare și care rezultă din puterea ei de autoreglementare². În acest sens, dreptul parlamentar este produsul propriu al adunărilor parlamentare prin intermediul regulamentelor parlamentare, dar cuprinde în același timp și reguli informale, cum ar fi cutumele, uzanțele sau precedentele.

Indiferent de sensul în care este definit, câmpul de aplicare a dreptului parlamentar este foarte vast și se organizează în jurul a șase poli principali, ce se regăsesc atât în tratatele canonice de drept parlamentar din Marea Britanie (Erskine May) sau din Franța (Eugène Pierre)³, cât și în operele contemporane:

- mandatul parlamentar: natură, durată, protecție;
- organizarea camerelor sub forma organelor interne – birouri, grupuri, comisii;
- condițiile generale pentru funcționarea Parlamentului – sesiuni, ședințe, ordinea de zi, procedura de vot;
- actele adunării legiuitoare: legi, moțiuni, regulamente;
- procedurile legislative obișnuite sau speciale;
- procedurile de control și evaluare – răspunderea guvernului.

1.3. Obiect de reglementare

Prin urmare, prevederile de bază ale dreptului parlamentar se referă în principal la: asigurarea drepturilor majorității; protejarea drepturilor minorității; statutul parlamentarilor, ce

¹ E. Thiers, *Ontologie du droit parlementaire*, în O. Rozenberg, E. Thiers (coord.), *Traité d'études parlementaires*, 1^{re} éd., Ed. Bruylant, 2018, pp. 167-168.

² P. Avril, J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *op. cit.*, p. 2.

³ *Tratatul de drept politic, electoral și parlamentar* al lui Eugène Pierre (ediții ce s-au succedat între 1878-1924) cuprindea și procedurile de alegere a parlamentarilor. A se vedea sinteze ale tratatelor la pagina web http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/droit_eugene_pierre.asp.

le permite acestora să-și exprime punctele de vedere; raporturile cu puterea executivă. Dreptul parlamentar cuprinde norme care se aplică persoanelor fizice (parlamentarii), dar și anumitor organe cu sau fără personalitate juridică. El cuprinde atât reguli de fond, cât și reguli de procedură. Dreptul parlamentar se referă atât la reguli care se aplică în interiorul adunărilor, dar și la reguli în relațiile acestora cu alte instituții și, mai larg, cu alți actori ai vieții politice (șef de stat, Guvern etc.).

În doctrina română¹, dreptul parlamentar este definit ca o subramură a dreptului constituțional, delimitată prin obiectul său de reglementare care privește *procedura parlamentară, precum și conținutul și exercitarea mandatului reprezentativ al parlamentarilor, inclusiv în ceea ce privește organizarea internă a camerelor*. Astfel, dreptul parlamentar este format din normele juridice care reglementează organizarea internă și funcționarea Parlamentului.

De asemenea, se arată că dreptul parlamentar semnifică un ansamblu de norme care au ca obiect de reglementare instituții și proceduri parlamentare, iar prin obiectul lor de reglementare aceste norme aparțin dreptului constituțional, alcătuind un subsistem al sistemului dreptului constituțional².

Subsecțiunea a II-a Evoluția dreptului parlamentar

Termenul *drept parlamentar* a apărut pentru prima dată în **Statele Unite ale Americii**, odată cu publicarea *Manualului de proceduri parlamentare*³ elaborat de Thomas Jefferson în anul 1801, în perioada cât a fost președintele Senatului și înainte de a deveni președintele SUA. Potrivit acestuia, regulile de procedură parlamentară constituie un mijloc de verificare și control al majorității parlamentare și o formă de protecție a minorității parlamentare împotriva abuzurilor de putere. Nu este important atât conținutul normei, care poate fi permanent îmbunătățit, cât existența unei norme în materie de procedură parlamentară care să ghideze activitatea adunării respective. Manualul a fost elaborat pe baza notițelor pe care Jefferson le-a luat studiind procedura parlamentară la College of William and Mary și cuprinde 53 de secțiuni, fiecare dintre secțiuni cuprinzând reguli și practici utilizate de Parlamentul britanic, dar și textele aplicabile în materie din Constituția SUA și cele 32 de reguli folosite în Senatul SUA în anul 1801.

În **dreptul francez**, termenul de „drept parlamentar” a apărut pentru prima dată în anul 1814, odată cu traducerea în limba franceză a *Manualului* lui Thomas Jefferson. În acest manual, Jefferson distinge deja între cele trei surse principale ale dreptului parlamentar: constituția, regulamentele parlamentare și regulile nescrise inspirate din practica parlamentară britanică. Urmează în anul 1816 *Tratatul adunărilor legislative* elaborat de Etienne Dumont și care are la bază manuscrisele lui Jeremy Bentham și reprezintă primul studiu despre deliberarea parlamentară.

¹ I. Muraru, M. Constantinescu, *Drept parlamentar românesc*, Ed. All Beck, București, 2005, p. 32.

² I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și dreptul comparat*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 586.

³ <https://www.govinfo.gov/content/pkg/HMAN-108/pdf/HMAN-108-jeffersonman.pdf>.

În **Marea Britanie** în anul 1844 a fost publicată lucrarea intitulată *Tratat* a lui Erskine May, care analizează practica parlamentară și precedentele din sistemul de drept britanic. Echivalentul acestui tratat în Franța este reprezentat de *Tratatul de drept politic, electoral și parlamentar* elaborat de Eugène Pierre în 1893, opera sa fiind destinată practicienilor, având în vedere calitatea sa de secretar al Camerei Deputaților.

În **România**, în doctrină se consideră că pentru înțelegerea dreptului parlamentar sunt importante două perioade: perioada constituțională 1866-1938 și perioada de după anul 1989, când au fost valorificate tradițiile constituționalismului românesc. Astfel, se consideră că, deși începuturile tradiției parlamentare din România se regăsesc în Regulamentele Organice, Constituția din 1866 marchează epoca modernă a parlamentarismului în România, întemeiat pe pluralismul politic și pe principiul reprezentativității¹.

În doctrină², se apreciază că în România parlamentul este, pe de o parte, creația practicii sociale, rezultatul luptelor duse de burghezie împotriva puterii autocrate a șefului statului, iar, pe de altă parte, răspunsul la emanciparea națiunii române față de dominația Imperiului Otoman. Regulamentele Organice au fost primele reglementări care au instituit adunări obștești formate pe baza votului, care să participe la exercitarea funcției legislative, în vederea limitării puterii absolute a șefului statului. Însă rolul acestor adunări era limitat având în vedere că membrii lor erau recrutați din rândul boierimii care deținea în exclusivitate drepturile politice.

Adoptarea Convenției de la Paris din 1858 și a Statutului dezvoltător al acestei convenții din 1864 au reprezentat un pas spre modernizarea forului legislativ care a fost structurat după principiul bicameralismului: Adunarea Ponderatoare – Senatul – și Adunarea Deputaților. Sistemul bicameral a fost menținut și de cele trei constituții monarhice (1866, 1923, 1938), în anul 1946 fiind instituit unicameralismul (Constituțiile din 1948, 1952, 1965), iar din anul 1989 s-a revenit la structura bicamerală pe motiv că bicameralismul constituie o tradiție în organizarea constituțională democratică din România.

Rolul Parlamentului ca structură democratică modernă a fost consacrat prin Constituția din 1866. Astfel, puterea legislativă se exercită colectiv de domn și de către Reprezentanța Națională, care se împarte în Senat și Adunarea Deputaților. Organul legislativ era tripartit, cuprinzând cele două camere și domnul/regele. Constituția cuprinde reguli cu privire la procedura de legiferare, regimul incompatibilităților, organizarea și funcționarea camerelor, modalitățile de realizare a controlului parlamentar (interpelări, comisii de anchetă, petiții), procedura de vot, imunitatea parlamentară, modalitatea de alegere a parlamentarilor, durata mandatului. În vederea înlesnirii activității parlamentare, adunările se împărțeau în secțiuni și comisii. Împărțirea în secțiuni se făcea prin tragere la sorți, în ședință publică, la începutul fiecărei sesiuni ordinare. În ceea ce privește actele parlamentului, se făcea distincție între lege, ca rezultat al voinței celor două camere, și rezoluțiune, care este hotărârea pe care o ia un singur corp legislativ.

Constituțiile din 1866, 1923 și 1938 consacră controlul constituționalității legilor realizat de către Curtea de Casație în secțiuni reunite și numai *a posteriori*, după promulgarea și publicarea legii.

¹ I. Deleanu, *op. cit.*, p. 1.

² C. Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 692.

Regimurile politice personale din perioada 1938-1944, deși au slăbit regimul parlamentar prin instituirea preponderenței executivului asupra Reprezentanței Naționale, nu au afectat grav principiile democrației constituționale și tradițiile parlamentare. După anul 1948 însă, Parlamentul și întregul sistem constituțional au intrat într-un proces de involuție, fiind restructurate după modelul socialist de guvernare.

După 1991 a fost instituit principiul reprezentării democratice a cetățenilor, fiind consacrat mandatul reprezentativ al parlamentarilor. De asemenea, a fost consacrat principiul pluralismului politic și principiul statului de drept, precum și regula respectării configurației politice la constituirea organelor de lucru interne ale parlamentului. Totodată, Constituția a prevăzut principiul suveranității naționale, potrivit căruia puterea politică aparține poporului și se exercită conform principiilor democrației, libertății și asigurării demnității umane, inviolabilității și inalienabilității drepturilor fundamentale ale omului. Au fost instituite reguli privind structura parlamentului, mandatul parlamentar, durata mandatului, imunitatea și incompatibilitățile parlamentarilor, organizarea și funcționarea camerelor, formele controlului parlamentar asupra executivului, actele parlamentului și majoritățile pentru adoptare, sesiunile. La revizuirea Constituției în 2003 a fost prevăzut în mod expres și principiul separației și echilibrului puterilor în stat, deși acesta fusese consacrat pe cale pretoriană în jurisprudența Curții Constituționale.

Secțiunea a II-a

Izvoarele formale ale dreptului parlamentar

Izvoarele formale de drept reprezintă forma de exprimare a normelor juridice, modul în care normele juridice se exteriorizează. Și dreptul parlamentar, ca orice ramură de drept, are o serie de izvoare formale în care sunt încapsulate normele juridice care reglementează organizarea și funcționarea adunărilor legiuitoare, respectiv raporturile dintre organul legislativ al statului și celelalte organe statale, în special raporturile cu executivul.

Identificarea izvoarelor dreptului parlamentar prezintă o importanță deosebită, având în vedere că obiectul de reglementare a acestei ramuri de drept – Parlamentul – este el însuși, prin definiție, emitentul normelor juridice. Apariția dreptului parlamentar reliefează gradul de autonomie a adunărilor parlamentare, raportul de forțe dintre instituțiile statului și o anumită concepție privind democrația reprezentativă. O importanță sporită o au *sursele nescrise în domeniul dreptului parlamentar care se nasc din practica parlamentară*. Aceasta semnifică în același timp autonomia camerelor în procesul de elaborare a normelor proprii și o mare capacitate de adaptare a regulilor la circumstanțele politice, ceea ce uneori duce la calificarea dreptului parlamentar ca un drept politic. În același timp, se constată o *tendință profundă de constituționalizare și codificare* a dreptului parlamentar, de formalizare a regulilor, ceea ce semnifică evoluția istorică a instituției Parlamentului.

Din analiza surselor de drept parlamentar în lume, se constată o mare diversitate de tradiții parlamentare care pot fi grupate după următoarea grilă de analiză:

- o primă grupă cuprinde parlamente în care izvoarele scrise sunt esențiale și parlamente în care cutuma și practica parlamentară reprezintă o parte importantă a dreptului parlamentar;

- a doua grupă cuprinde parlamente care se supun unor norme ierarhizate și care au capacitate limitată de a-și elabora propriile reguli de funcționare și parlamente care dispun de o marjă mare de a produce propriile reguli de organizare și funcționare;
- a treia grupă cuprinde clasificarea parlamentelor în funcție de suportul juridic în care se regăsesc regulile cele mai importante ale dreptului parlamentar – constituție, lege, regulament parlamentar.

Urmând această grilă de analiză, se poate realiza o dihotomie în ceea ce privește sistemele parlamentare: pe de o parte, între parlamentele care funcționează după modelul parlamentului britanic (modelul britanic sau modelul Westminster) și parlamentele care își urmează propria tradiție parlamentară (modelul continental).

Modelul continental, care este și cel mai răspândit, este acela în care dreptul parlamentar reprezintă un ansamblu de reguli, de regulă, scrise, ierarhizate, în vârful cărora se regăsește constituția, ca lege fundamentală. În această schemă dreptul parlamentar apare, cel puțin la prima vedere, ca fiind puțin autonom, chiar dacă principiul separației și echilibrului puterilor în stat lasă autorităților legiuitoare o mare marjă de manevră pentru a elabora regulile de funcționare internă.

Pe de altă parte, **modelul britanic**, aplicabil în Marea Britanie și America de Nord, este acela în care dreptul parlamentar se bazează în principal pe sursele nescrise, existența privilegiilor pentru parlamentari și o reală autonomie în determinarea regulilor care le guvernează activitatea. Regimul parlamentar britanic este cel mai vechi dintre regimurile parlamentare moderne, el funcționează după reguli în cea mai mare parte nescrise și se bucură, în consecință, de o mare suplețe, flexibilitate. Parlamentarismul britanic devine astfel foarte simplu: prim-ministrul și membrii cabinetului sunt numiți de Camera Comunelor, ei exercitându-și funcția atâta timp cât se bucură de încrederea Camerei, iar aceasta poate fi dizolvată de către prim-ministru. Parlamentarismul britanic este caracterizat prin separația suplă a puterilor, parlamentul și guvernul colaborând la exercitarea funcțiilor legislativă și executivă. Mecanismele de colaborare între cele două autorități îmbracă forma mijloacelor de control, de constrângere și de contact¹.

În ceea ce privește România, apreciem că dreptul parlamentar românesc poate fi încadrat în modelul continental, bazat pe reguli scrise între care există o ierarhie, în vârful căreia se situează Constituția, ca lege supremă.

Subsecțiunea I

Forma izvoarelor de drept parlamentar

Referitor la forma izvoarelor de drept parlamentar, există diferențe între cele două modele mai sus menționate.

În cadrul **modelului continental**, parlamentele rezervă un loc preponderent dreptului parlamentar scris sub forma constituției, legilor și regulamentelor parlamentare. Regulile

¹ H. Brun, G. Tremblay, E. Brouillet, *Droit constitutionnel*, 5^e éd., Éd. Yvon Blais, Cowansville, 2008, pp. 591-592, 598.