

Marian ENACHE

Proceduri parlamentare

Universul Juridic
București
-2013-

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

Copyright © 2013, **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 ȘI
ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE INTERIORUL
ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

ENACHE, MARIAN

Proceduri parlamentare / Marian Enache. - București :

Universul Juridic, 2013

Bibliogr.

ISBN 978-606-673-076-1

342.53

328

REDACȚIE:

tel./fax: **021.314.93.13**

tel.: **0732.320.666**

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

DEPARTAMENTUL

tel.: **021.314.93.15; 0733.674.222**

DISTRIBUȚIE:

fax: **021.314.93.16**

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

www.universuljuridic.ro

Partea I

PARLAMENTUL ROMÂNIEI

■ *Introducere*

Valorificarea și aplicarea normelor juridice de drept material se realizează, de regulă, prin intermediul normelor de drept procedural existente în sistemul juridic al oricărui stat. Juriștii romani au stabilit în procesul aplicării dreptului clasic roman importanța și utilitatea regulilor formal-procedurale.

Instituția Parlamentului ca autoritate legiuitoare își organizează activitatea și exercitarea funcțiilor sale esențiale, cu precădere aceea de legiferare și de control parlamentar, în temeiul Constituției, care reprezintă așezământul fundamental politic și juridic al puterii de stat, precum și al regulamentelor proprii.

În sistemele parlamentare bicamerale fiecare Cameră adoptă un regulament de organizare și funcționare, iar pentru ședințele reunite ale Camerelor se adoptă un regulament comun de activitate. De asemenea, în raport cu necesitățile și obiectivele activității parlamentare, pot fi elaborate și regulamente ale Parlamentului, cum ar fi de exemplu în situația funcționării acestuia în calitate de Adunare Constituantă.

Unele dispoziții constituționale stabilesc norme de conduită obligatorii atât pentru instituția Legislativului, cât și pentru celelalte autorități publice. Majoritatea procedurilor parlamentare sunt reglementate prin regulamentele Parlamentului și ele se aplică și se interpretează în concordanță cu exigențele prevederilor constituționale. În acest sens, regulamentele fiind acte normative a căror publicare în jurnale sau monitoare oficiale este expres reglementată prin lege; ele sunt supuse și controlului de constituționalitate.

Autoritatea legislativă în sistemul bicameral beneficiază de autonomia regulamentară. Procedurile parlamentare sunt actele juridice care stabilesc regulile și modalitățile de organizare și realizare a funcțiilor Parlamentului și a exercițiului mandatului parlamentar în condițiile democrației și pluralismului politic.

În interiorul binomului majoritate-minoritate, procedurile parlamentare reprezintă un sistem real de garanții pentru opoziția politică. Aceasta, aflată numeric în inferioritate, poate apela la obiectivitatea și obligativitatea regulilor de procedură parlamentară în scopul promovării soluțiilor alternative și a opiniilor diferite în relația cu cei care dețin majoritatea în adunările reprezentative.

În doctrina juridică s-au emis mai multe opinii cu privire la natura juridică a regulamentului Camerei parlamentare sau a Parlamentului, în ansamblul său. Controversa specialiștilor cu privire la această problemă a fost tranșată de Curtea Constituțională din România prin interpretarea textelor constituționale în domeniu, în sensul că regulamentul parlamentar nu este o lege, ci o hotărâre cu caracter normativ. Astfel, regulamentele parlamentare au ca obiect de reglementare procedurile specifice pentru realizarea normelor constituționale și legale, fără a putea cuprinde dispoziții de fond din sfera relațiilor constituționale sau din aceea a legilor. Spre deosebire de România, unde Parlamentul are o structură duală, Regulamentul din Republica Moldova a fost adoptat printr-o lege, în condițiile în care Parlamentul este organizat pe baza principiilor monocameralismului.

Prezentarea problematicii privind procedurile parlamentare practicate în Parlamentul României (bicameral) și în Parlamentul Republicii Moldova (unicameral) poate oferi oportunitatea informării publicului, despre regulile după care se organizează și funcționează

cele două Parlamente. De asemenea, descrierea sistematică a acestor proceduri privite comparativ între un Parlament cu structură bicamerală și un Parlament unicameral ne conferă posibilitatea să cunoaștem asemănările, deosebirile, dar și particularitățile procedurale ale acestor două tipuri de parlament.

Desigur că cercetarea și evaluarea prevederilor constituționale și regulamentare ale acestor proceduri vor face obiectul unor permanente investigații mai aprofundate și mai complete, din partea oamenilor politici și a specialiștilor în domeniu, în scopul înțelegerii, perfecționării și adaptării mecanismelor procedurale la nevoile practice și complexe ale activității parlamentare.

Fără pretenția unei prezentări exhaustive a problematicii examinate, considerăm că întreprinderea noastră poate constitui o încercare utilă și necesară de introducere și informare în materia procedurilor parlamentare atât de utile în realizarea unei democrații parlamentare reale și eficiente.

■ Capitolul I

Organizarea și funcționarea Parlamentului României

Schimbările revoluționare care au avut loc în România la sfârșitul anului 1989 și profunde transformări preconizate de noua putere politică și de partidele nou-înființate la începutul anului 1990 au impus renunțarea la cadrul constituțional creat prin Constituția socialistă din august 1965 și înlocuirea acesteia cu o nouă concepție de organizare statală și mecanisme democratice de exercitare a puterii în stat.

Adunarea Constituantă a adoptat în 1991 o nouă Constituție, care a fost aprobată prin referendum la 8 decembrie, întemeiată pe principiile fundamentale ale statului de drept și democrației, în care Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a României. Cele peste două decenii care au trecut de la prima legislatură au pus în evidență necesitatea respectării de către oamenii politici a principiilor separației și a echilibrului puterilor în stat și ale democrației constituționale de tip occidental.

În toată această perioadă Parlamentul a pus bazele unei noi ordini juridice și ale unui nou sistem de drept, corelat cu standardele și exigențele guvernării democratice. Forul legislativ, legitimat la diferite intervale de timp, prin voința politică a electoratului, a avut un rol pozitiv în construcția modelului de civilizație democratică, exercitându-și activ rolul și funcțiile constituționale.

În esență, considerăm că în abordarea instituției Parlamentului sunt trei teme majore care preocupă în mod constant clasa politică românească, doctrina de specialitate și societatea românească, și anume structura Parlamentului, organizarea internă a acestuia și funcționarea sa.

1. Structura Parlamentului

Problema structurii bicamerale sau unicamerale a forului legislativ atât în dezbaterile publice, cât și în comunitatea specialiștilor nu a fost soluționată definitiv. Teoria și practica constituțională în materie arată că în general statele unitare au optat pentru un Parlament unicameral, în timp ce statele federale au ales un Parlament bicameral¹. Dacă în privința statelor federale opțiunea este neîndoielnică, pentru statele unitare, practica diferă, dar nu în funcție de criteriile instituționale, ci în primul rând de tradiții, mai mult sau mai puțin îndelungate. Unele state unitare au instituționalizat parlamente unicamerale, dar sunt încă state unitare – așa cum este și România –, care au optat pentru organizarea bicamerală a forului legislativ.

¹ A se vedea T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 87.

În România, bicameralismul datează de la jumătatea secolului al XIX-lea, cu excepția perioadei 1946-1989, când, printr-o voință politică dictatorială, s-a impus organizarea unicamerală a autorității legislative.

Statele unitare care au un Parlament bicameral au optat fie pentru Camere cu pondere și funcții identice, fie pentru un bicameralism diferențiat, în care una dintre Camere are o anumită legitimitate electorală și, în consecință, funcții și atribuții exclusive, iar cealaltă Cameră, aleasă după alte criterii, are și ea competențe și funcții proprii. Această evoluție diferită a statelor unitare în comparație cu statele federale își are sorgintea în deosebirile fundamentale care vizează înseși structurile lor organizatorice, ceea ce face ca problema unei opțiuni între sistemul unicameral și cel bicameral să se pună în special în legătură cu statele unitare¹.

În ceea ce privește România, tradiția constituțională a poporului român, încă din Evul Mediu, menționată în cronicile și lucrările de istorie medievală, consacră o Adunare unicamerală. Evident că nu avem în vedere existența în Principatele Române a unui Parlament după modelul și cu funcțiile Parlamentului englez sau ale Adunărilor de stări din Franța medievală. În Țara Românească și Moldova – o afirmă toate cronicile și scrierile vechi –, Adunarea obștească, aflată în jurul Domnitorului, nu cunoștea stările sociale, membrii săi convocați de Domnitor reunindu-se într-un unic scop de consultare și de decizie politică.

Ideea celei de-a doua Camere a fost introdusă la începutul secolului al XIX-lea, prin Regulamentele Organice, având însă un unic rol: alegerea Domnitorului. Potrivit Regulamentelor, cele două Adunări obștești din Moldova și Țara Românească aveau un caracter unicameral². Și Convenția de la Paris din 1858 care stabilește norme constituționale pentru organizarea politică și administrativă a celor două Principate Române păstrează sistemul unicameral.

Domnitorul unificator al Țării Românești și Moldovei, Alexandru Ioan Cuza, va înlocui organizarea unicamerală a Parlamentului cu bicameralismul prin Statutul Dezvoltător al Convenției de la Paris. Adunarea Ponderatoare creată de Domnitorul Alexandru Ioan Cuza avea rolul de a echilibra raporturile dintre Adunarea Electivă și Domnitor în favoarea acestuia. Statutul va opera o schimbare esențială în conținutul puterii legislative și în modalitatea de exercitare a acesteia. Astfel, se optează pentru o organizare bicamerală a Parlamentului. Adunării Elective i se adaugă o „Adunare Ponderatrice”, adică un Senat. Noua Cameră avea atribuții esențiale de control politic al constituționalității legilor votate de Adunarea Electivă. Astfel, proiectele de lege, cu excepția bugetului de venituri și cheltuieli, erau votate de Adunarea Electivă, urmând a fi supuse apoi Corpului Ponderator, investit prin art. 13 din Statutul Dezvoltător cu prerogativa de a „prețui dacă sunt compatibile cu dispozițiile constitutive ale noii organizațiuni”. De fapt, Statutul Dezvoltător preciza expres în art. 12 că „dispozițiile constitutive ale noii organizațiuni a României sunt sub ocrotirea Corpului Ponderator”³.

Sistemul bicameral a fost păstrat în Constituția din 1866, promulgată de Domnitorul Carol I și preluat în următoarele două Constituții monarhice.

¹ *Ibidem*, p. 82.

² A se vedea C. Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 693.

³ A se vedea *Statutul Dezvoltător al Convenției de la Paris, 2 iulie 1864*, în C. Ionescu, *Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente. 1741-1991*. Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 2000, p. 367-369.

În 1946 Senatul este desființat. Anteproiectul Decretului nr. 2218/1946 pentru organizarea Reprezentanței Naționale a prevăzut că „Reprezentanța Națională este emanația națiunii, cu delegație de a exercita puterea legiuitoare. Membrii Reprezentanței Naționale constituie un singur corp legiutor: Adunarea Deputaților”. Prin această formulă se satornicea organizarea unicamerală a Parlamentului, deși Constituția din 1923, repusă în vigoare la 31 august 1944, se referea în continuare la Senat¹. Iată, așadar cum un act de forță politică al Guvernului, controlat de Partidul Comunist, revizua în fapt Constituția țării.

Dizolvarea *de facto* a Marii Adunări Naționale în decembrie 1989, confirmată ulterior prin Decretul-lege nr. 2/1989 privind constituirea, organizarea și funcționarea Consiliului Frontului Salvării Naționale și a consiliilor teritoriale ale Frontului Salvării Naționale, a pus problema instituționalizării unui nou Parlament. Adunarea Constituantă aleasă în mod democratic la 20 mai 1990, ca urmare a victoriei Revoluției Române din 1989, a optat, în marea ei majoritate, pentru organizarea bicamerală a puterii legiuitoare. Constituția din 1991 a consfințit Parlamentul bicameral, pe motiv că bicameralismul reprezintă o tradiție în organizarea constituțională din România². Revenirea la sistemul bicameral a fost, din punct de vedere psihologic, reacția firească de respingere a modelului marxist de organizare a puterii legislative într-un organism unicameral, iar din punct de vedere politic, rezultatul revenirii la viața politică a unor partide legate istoric de un Parlament bicameral³.

Revenirea la tradiția structurii bicamerale a implicat, în același timp, necesitatea de a se asigura substanță și eficiență, întrucât într-un stat unitar bicameralismul se justifică pe alte temeuri decât într-un stat federativ, unde este impus de însăși structura federală a statului⁴.

Inițial, în lucrările Constituantei s-a promovat un bicameralism diferențiat, Comisia de redactare a proiectului noii Constituții propunând ca Adunarea Deputaților să fie alcătuită din deputați aleși prin vot universal, direct, iar Senatul din senatori desemnați printr-un scrutin indirect de către consiliile colectivităților locale. Într-o altă variantă, senatorii urmau să fie aleși prin scrutin uninominal. De asemenea, s-a formulat și propunerea instituirii senatorilor de drept⁵. Așa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, se propunea un Parlament bicameral, în care cele două Camere să se diferențieze prin modalități de desemnare și funcții exclusive⁶.

În final, Constituanta s-a pronunțat pentru un bicameralism integral, ambele Camere urmând să fie alese prin același tip de scrutin și să aibă, în consecință, aceeași legitimitate populară. Acest sistem a prezentat la momentul respectiv un avantaj de netăgăduit, și anume de a evita concentrarea puterii de decizie legislativă la o singură Cameră. În plus, procesul legislativ ar fi permis o îmbunătățire a conținutului legii adoptate de o Cameră, prin dezbaterile organizate în cealaltă Cameră.

¹ C. Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan...*, op. cit., Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 598.

² I. Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, Ed. Fundației Chemarea, Iași, 1992, p. 153.

³ C. Ionescu, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 396 și 397.

⁴ I. Muraru, M. Constantinescu, *Drept parlamentar românesc*, Ed. All Beck, București, 2005, p. 72.

⁵ Pentru detalii privind dezbaterile diferitelor variante propuse, a se vedea C. Ionescu, *Constituția României comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare și jurisprudența Curții Constituționale*, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 19-24; I. Muraru, E.S. Tănăsescu, coord., *Constituția României. Comentarii pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 600 și 601.

⁶ I. Muraru, M. Constantinescu, op. cit., p. 73.

Astfel, Adunarea Constituantă a decis: „Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat”. Practic, atribuțiile legislative și de control ale celor două Camere au fost identice. Fiecare Cameră a dobândit o deplină autonomie organizatorică și funcțională. Constituția a prevăzut, totodată, domeniile în care Parlamentul lucra și lua decizii în ședință comună a Camerei Deputaților și Senatului. Mai mult, dacă concilierea voințelor legislative ale Camerelor eșua, acestea se reuniau în ședință comună și tranșau conflictul legislativ prin vot, ceea ce presupune o oarecare preeminență a Camerei Deputaților prin numărul mai mare de membri față de Senat.

Adunarea Constituantă a găsit o soluție înțeleaptă pentru organizarea Parlamentului într-o etapă postrevoluționară când forțele politice nematurizate încă și fără un program ideologic definitiv conturat încercau cu dificultate să-și formeze un electorat partizan și stabil, care să le ofere la rândul său stabilitate și o fizionomie politică clară pe scena politică. Din lucrările Constituantei a rezultat un Parlament cu structură bicamerală, dar care funcționa în unele situații ca o Adunare legislativă unicamerală.

Ambele Camere sunt alese prin același tip de scrutin, au un mandat cu durată egală (4 ani), sunt investite cu prerogative identice, deputații și senatorii au aceleași drepturi și îndatoriri, iar Camerele participă de pe poziții egale la procesul legislativ¹.

Prin Legea nr. 429 din 18 septembrie 2003 de revizuire a Constituției României s-a nuanțat funcționarea bicameralismului în ceea ce privește activitatea legislativă a Camerei Deputaților și Senatului. În acest sens, s-a prevăzut că inițiativele legislative privind reglementarea anumitor domenii ale vieții sociale vor fi dezbătute și supuse mai întâi votului Camerei Deputaților, după care vor fi transmise Senatului, care va avea rolul de a decide în mod definitiv asupra legilor în cauză. La rândul său, Senatul va examina ca primă Cameră sesizată alte categorii de inițiative legislative, care ar urma să reglementeze alte domenii ale vieții sociale. În privința acestora, puterea de decizie definitivă aparține Camerei Deputaților².

Izvorul formal al competenței legislative diferențiate conferite Camerelor legislative este art. 75 din Constituția republicată, care stabilește că fiecare Cameră are o anumită competență decizională, cealaltă fiind o simplă Cameră de reflecție, fără nicio putere de decizie în procesul legislativ. În afară de aceasta, Parlamentul (bicameral) funcționează ca o Cameră unică atunci când cele două Camere se reunesc în ședință comună. Astfel, Parlamentul României s-a transformat, practic, dintr-un Parlament bicameral în trei parlamente unicamerale³.

Acest sistem, care a introdus în procesul legislativ ideea unei diferențieri funcționale între cele două Camere legislative, a modificat bicameralismul Parlamentului, dar fără beneficii legislative evidente. Acesta a fost motivul pentru care sistemul divizării competenței legislative între cele două Camere ale Parlamentului stabilit prin revizuirea Constituției din 2003 a fost criticat în literatura de specialitate⁴.

¹ I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 614.

² C. Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan...*, op. cit., p. 695.

³ I. Muraru, E.S. Tănăsescu, op. cit., p. 601.

⁴ A se vedea, în acest sens, T. Drăganu, *Câteva considerații critice asupra sistemului bicameral instituit prin Legea de revizuire a Constituției, adoptată de Camera Deputaților și Senat*, Revista de drept public nr. 4/2003.

Fără a intra în multe detalii ale acestei dispute doctrinare, ne limităm doar la anumite argumente și susțineri ale celor implicați în polemică. S-a criticat astfel că în art. 75 din Constituție se utilizează termeni improprii, necunoscuți în limbajul de specialitate care, desigur, au creat o serie de confuzii în aplicarea textului constituțional și în „înțelegerea” noului tip de bicameralism¹. Profesorul Tudor Drăganu a remarcat că, indiferent dacă deficiențele terminologice aparțin uneia sau alteia dintre aceste categorii, ele sunt cu atât mai regretabile cu cât sunt de natură să creeze confuzii în interpretarea unor norme juridice aplicabile într-un domeniu de raporturi sociale de importanță hotărâtoare pentru desfășurarea activității legislative a organului reprezentativ al statului: Parlamentul². În concluzie, reputatul doctrinar a remarcat că din revizuirea textelor constituționale referitoare la bicameralism a rezultat un sistem care, însă, nu poate fi considerat un adevărat bicameralism, ci mai curând o plăsmuire hibridă, în care două Camere deliberează, dar numai una hotărăște care va fi textul final al legii ce va intra în vigoare³.

La concluzii identice a ajuns și un alt cunoscut specialist, Ion Deleanu, care a semnalat o serie de deficiențe ale concepției privind bicameralismul, introduse de art. 75 din Constituție. Profesorul Ion Deleanu a apreciat că o soluție mai simplă, eficientă și revoluționară ar fi fost unicameralismul⁴.

Față de aceste două reflecții doctrinare, au luat poziție și alți autori care s-au pronunțat în această continuă controversă. S-a remarcat că orice sistem parlamentar bicameral sau unicameral poate să ducă la grave disfuncționalități, oricât de reușite ar fi soluțiile constituționale și regulamentare, dacă în practica parlamentară se dă dovadă de politicianism, de demagogie, de lipsă de responsabilități⁵. Apărând sistemul introdus prin art. 75 din Constituția revizuită, profesorul Antonie Iorgovan a susținut că Parlamentul nu a devenit unicameral, ci este vorba de aplicarea unei reguli de funcționare a bicameralismului, regulă prezentă și în alte Constituții și care nu reprezintă o noutate pentru dreptul public, viața urmând să confirme dacă ea a fost și formula cea mai potrivită pentru contextul politic și istoric dat⁶.

Ne restrângem la această polemică doctrinară, susținută cu argumente științifice, de practică constituțională și parlamentară comparată, cu precizarea, doar, că aceasta a fost continuată în literatura de specialitate nu numai cu profil juridic, ci și cu profil politologic și chiar în lucrări de sociologie. Chiar și unii parlamentari au susținut sau, dimpotrivă, au criticat formula actuală a bicameralismului.

În urma referendumului național organizat de Președintele României, în anul 2009, pe tema opțiunii pentru un Parlament unicameral, electoratul prezent la urne s-a exprimat pentru o astfel de structură legislativă. Ca urmare a rezultatelor referendumului național, Președintele României a transmis Parlamentului, în anul 2011, un proiect de lege privind revizuirea Constituției, care prevede, între altele, și desființarea Senatului. Rămâne de observat, însă, care va fi reacția politică a Camerelor legiuitoare, deoarece o revizuire a Constituției se impune cu necesitate atunci când apar noi imperative politice și sociale, care

¹ *Ibidem*, p. 59.

² *Idem*.

³ *Ibidem*, p. 65.

⁴ I. Deleanu, *Revizuirea Constituției. Temele revizuirii*, Revista de drept public nr. 2/2003.

⁵ A. Iorgovan, *Filozofia bicameralismului între exigențe doctrinare și nevoi politice reale*, Revista de drept public nr. 1/2004.

⁶ *Idem*.