

SCURT ISTORIC AL PARLAMENTARISMULUI ROMÂNESC

TUDOR ONIGA*

Abstract *The author of this paper tried to capture a trip Romanian historical parliamentarism from organic regulations until today. Wanted a formal theme of evolution parliamentary assemblies with everything this entails the setting up and organization, the powers, putting into question the more or less democratic thereof. Finally it highlights how legislative power was exercised and by whom, it is particularly interesting evolution over time.*

Keywords: *parliament, decree, law, bicameralism*

Istoriceste vorbind, parlamentarismul de sorginte românească își are originile în frământările vremurilor sec. XIX, mai precis pe timpul Regulamentelor Organice, Regulamentul Organic al Valahiei, 1831 și Regulamentul Organic al Moldovei, 1832. Potrivit acestora luau ființă în fiecare provincie, într-o formă rudimentară, adunări obștești cu atribuțiuni legislative, constituite în urma unor alegeri la care puteau participa atât în calitate de alegători dar și candidați, doar boierii. Este de necontestat faptul că aceste adunări nu aveau caracter democratic și prin urmare nu erau reprezentative fiind în fapt anexe ale puterii domnului, adevăratul „cap” al statului. De remarcat faptul că, deși erau prevăzute cu prerogative legislative, în fapt, adunările nu aveau nici măcar drept de inițiativă legislativă, acesta aparținând în totalitate domnului împreună cu dreptul de sancționare a legilor.

Întreaga activitate a adunărilor se rezuma la discutarea și votarea legilor. În acest sens, toate hotărârile adunărilor erau cenzurate de domn,

* *Lector univ. dr. Facultatea de Drept Cluj-Napoca, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir” București.*

putând fi considerate obligatorii, deci eficiente din punct de vedere juridic, numai după o prealabilă aprobare a lor sub semnătură. Amintim în context și faptul că printre membrii adunărilor, spre exemplu potrivit Regulamentului Organic din Valahia, pe lângă boieri de rangul întâi și doi, se enumerau și „deputați” în fapt tot boieri aleși de boierii fiecărui județ, câte doi la număr. Mai făceau parte din adunări și „deputați” aleși de către corporațiile din orașe. Așadar, cel puțin sub aspectul denumirii unora dintre membrii adunărilor, „deputați”, suntem în prezența unor forme incipiente ale parlamentarismului. Ca urmare a înfrângerii revoluțiilor din cele două principate, a fost încheiată la 19 aprilie/1 mai 1849, între Imperiul Țarist și Imperiul Otoman, Convenția de la Balta - Liman care, a decis în ceea ce privește soarta adunărilor ca acestea să fie transformate în consilii sau divane ad-hoc, alcătuite de asemenea din boieri dar dintre „cei mai de seamă și demni de încredere” precum și din câțiva membri ai înaltului cler. Principalele atribuțiuni conferite consiliilor au fost stabilirea impozitelor și examinarea bugetului anual în ambele provincii.

Un rol important în dezvoltarea regimului parlamentar din România l-a avut și Proclamația de la Islaz din 1848 care instituia, în art. 4, formarea unei Adunări generale compusă din „reprezentanți ai tuturor stărilor sociale”¹. De asemenea, în același an, s-a afirmat prin Proiectul de Constituție pentru Moldova elaborat de Mihail Kogălniceanu, la Cap. II, art. 5, că puterea legislativă este încredințată unei Adunării obștești al cărei mod de constituire, organizare și funcționare dar și componența sa au fost detaliate în acest curajos și progresist proiect constituțional.

La 30 martie 1856 a fost încheiat la Paris, ca urmare a terminării războiului Crimeei, Tratatul de pace care a consfințit reorganizarea Principatelor numai în funcție de interesele meschine, înguste ale puterilor vremii în detrimentul intereselor legitime ale poporului român. Având la bază acest Tratat, sultanul a dat un firman la 13 martie 1857 pentru convocarea Divanurilor ad-hoc în Valahia și Moldova prin care s-a stabilit componența lor având drept criteriu censul de avere așa încât, în

¹ A se vedea, T. Drăganu, *Începuturile și dezvoltarea regimului parlamentar în România până în 1916*, Editura Dacia, 1991, p. 81-85.

fapt, aceste adunări au devenit mai curând, prin modalitatea de constituire, expresia clasei bogaților în detrimentul celorlalte clase sociale care nu și-au văzut îndeplinite aspirațiile de reprezentare în adunările legiuitoare. Prin Convenția de la Paris din 1858, Parlamentul a fost organizat ca organ unicameral ales, conform art. 16, pe o perioadă de 7 ani, având drept principală menire dezbaterea și votarea proiectelor de legi ce erau inițiate exclusiv de domn.

La 2 mai 1864, Alexandru Ioan Cuza a promulgat Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris, recunoscându-se în preambul statutul de lege fundamentală a României a Convenției încheiată între Curtea Suzerană și între Puterile garante autonomiei Principatelor Unite. Principalul element de noutate din punct de vedere al organizării legislative a fost crearea prin chiar art. 1 a unei Adunări ponderatrice, ca parte a puterii publice, și care împreună cu Domnul și Adunarea electivă exercitau puterea legiuitoare². Este unanim recunoscut că acesta este momentul „zero” al bicameralismului românesc, în care Adunarea electivă juca rolul Camerei deputaților, iar Adunarea ponderatrice cel al Senatului. Sistemul bicameral a fost sursa și baza regimului parlamentar consfințit prin Constituțiile viitoare, 1866, 1923, 1938, 1991. În art. 7 al acestui act se stipula cine anume făcea parte din acest organism: 9 membrii de drept, 64 numiți de domn din rândul reprezentanților județelor și ai înalților funcționari ai statului, fapt ce denotă obediența Senatului față de A. I. Cuza. Senatul își reînnoia componența la fiecare doi ani cu 1/3 din numărul membrilor, principalul său rol fiind acela de contrapondere a influenței Adunării electivă și de întărire a puterii statale a Domnitorului. Că lucrurile au stat așa rezultă din chiar dispozițiunile Statutului ce stipulau că Senatul cenzura toate proiectele de legi votate de Adunarea electivă, cu excepția bugetului de venituri și cheltuieli, având la îndemână trei posibilități: a) Să adopte proiectul în forma votată de Adunare, caz în care se trimitea spre sancționare Domnului, b) Să adopte

² În literatura juridică, în speță vorbind de teoria generală a dreptului, se admite că, în general vorbind, „în funcție de opziția sa în ierarhia actelor normative și de valoarea juridică a actului normativ, poate fi legiuitor: Parlamentul, șeful statului, Guvernul, miniștrii, organele administrației publice locale”. Corina Buzdugan, *Teoria generală a dreptului*, Editura Universul Juridic, București, 2011, p. 168.

proiectul dar cu amendamente situație în care proiectul se întoarce la Adunare. Dacă aceasta din urmă încuviințează amendamentele Senatului proiectul amendat se trimite spre sancționare. *A contrario*, dacă amendamentele sunt respinse proiectul se întoarce la Guvern spre reexaminare, c) Să respingă proiectul adoptat de Adunarea electivă cu consecința trimiterii spre reexaminare Guvernului. Proiectul respins de Senat nu mai putea fi discutat decât în următoarea sesiune parlamentară.

Constituția de la 1866 a confirmat organizarea bicamerală a Parlamentului denumit Reprezentanță națională, format din Camera Deputaților și Senat. Art. 38 din Constituție consfințează, mandatul reprezentativ, în lumina căruia membrii reprezentanței reprezentau națiunea română în ansamblul ei, nu numai județele ori localitățile de unde proveneau. Este ceea ce, făcând un salt în timp, stipulează, *expressis verbis* Constituția actuală, în art. 69 alin. (1), anume că „În exercitarea mandatului, deputații și senatorii sunt în serviciul poporului”. Reprezentanța exercita puterea legislativă alături de rege. Numai puterea legislativă avea drept de interpretare a legilor. Inițiativa legislativă aparținea, conform art. 33 „fiecăreia din cele trei ramuri ale puterii legiuitoare”. Prin excepție, legile referitoare la veniturile și cheltuielile statului sau la contingentul armatei, trebuiau dezbătute și votate în primul rând de Adunarea Deputaților. Dezbaterile și votul asupra proiectelor de legi se făceau în prezența cvorumului de ședință, „jumătate plus unu din numărul membrilor înscriși în apelul nominal”, separat în cele două Camere parlamentare, cu excepțiile anume prevăzute de Constituție. Votul se exercita deschis, prin ridicarea în picioare sau oral, respectiv secret, și trebuia dat pentru fiecare articol în parte. În ceea ce privește durata mandatului senatorilor și deputaților acesta era diferit, senatorii alegându-se pe 8 ani în timp ce deputații pe 4 ani. Sistemul electoral imprimat de Constituția de la 1866 a determinat menținerea în continuare a unui sistem de vot bazat pe votul censitar asigurând în continuare dominația claselor privilegiate, în special și în contextul „creșterii ponderii economice și a rolului social al burgheziei”³. Votul universal a

³ T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice*, Editura Lumina Lex, București, 1998, vol. I, p. 366.

rămas și de această dată la nivel de deziderat urmând a dobândi consistență, e adevărat doar parțial deoarece femeile erau excluse din ecuația electorală, începând cu revizuirea constituțională din 20 iulie 1917 atunci când legea modificatoare a art. 57 din Constituție a consfințit, numai pentru deputați, faptul că aceștia puteau fi aleși de cetățenii români majori prin vot universal, egal, secret, direct și obligatoriu pe baza reprezentării proporționale. Referitor la Senat, art. 67 a Constituției de la 1866, a fost modificat în sensul că această cameră parlamentară era compusă din senatori aleși și de drept. Corpul electoral al senatorilor aleși era compus din cetățeni români de peste 40 de ani, cu excepția femeilor. La rândul lor Universitățile erau reprezentate, din rândul profesorilor, de către un senator. Senatorii de drept erau mitropoliții, episcopii eparhioți dar și moștenitorul tronului de la vârsta de 18 ani împliniți cu mențiunea că acesta avea drept de vot doar de la 25 de ani împliniți.

În principal, Constituția din 1923, vizavi de organizarea Parlamentului, a rămas fidelă principiului bicameralismului, reluând în principiu modul lor de organizare, funcționare și atribuții, instituit prin Constituția din 1866, cu amendamentul că modalitatea de recrutare a membrilor celor două Camere a căpătat o altă dimensiune odată cu reforma constituțională din 1917, evidențiată mai sus. O notă distinctă la acest așezământ fundamental o regăsim la componența Senatului unde remarcăm o mărire a numărului senatorilor de drept, cu episcopii eparhioți ai bisericii greco-catolice, capii confesiunilor recunoscute de stat, președintele Academiei române, foști demnitari ai statului (art. 73 din Constituție). În ceea ce privește senatorii aleși, deputații aleși fiind sub imperiul aceluiași dispoziții constituționale, Constituția preciza la art. 65, 68, că alegerea lor se face pe circumscripții electorale, ce nu pot fi mai mari decât un județ.

Constituția din 27 februarie 1938 proclama la art. 31, faptul că puterea legislativă se exercita de Rege prin Reprezentanta națională constituită din Adunarea deputaților și Senat. Inițiativa legilor aparținea Regelui iar interpretarea lor se făcea numai de către puterea legiuitoare. Cu toate acestea, prin excepție, și adunările aveau drept de inițiativă legislativă, propunând legi în interesul obștesc al statului, fără a se preciza și înțelesul concret al sintagmei de „interes obștesc”. Tot regele avea în

competență sancționarea și promulgarea legilor cu precizarea că în lumina art. 31 din Constituție putea refuza sancțiunea. Camerele parlamentare lucrau, de regulă, în ședințe separate în prezența a cel puțin jumătate plus unul din numărul membrilor înscriși în apelul nominal, hotărârile fiind luate cu majoritatea voturilor. Adunarea Deputaților era compusă din deputați aleși prin vot secret, obligator, pentru un mandat de 6 ani. Senatul, conform art. 63 din Constituție, era compus din senatori numiți, de drept și aleși, pentru un mandat de 9 ani. Senatorii numiți erau nominalizați de Rege după bunul său plac fără a putea fi cenzurat cumva în preferințele sale. Numărul lor era stabilit inițial ca fiind jumătate din numărul senatorilor aleși. Însă, prin Legea electorală pentru Adunarea deputaților și Senat din 9 mai 1939 a fost stabilit numărul senatorilor la 88 la fel ca cel al senatorilor aleși. Aceștia din urmă erau aleși după criterii similare ca și deputații, pe o singură circumscripție electorală. Trebuie amintit în context că legea electorală amintită anterior a consfințit dreptul de vot al femeilor pentru ambele camere parlamentare, statuând la art. 10 și 11 că acestea puteau fi eligibile dar doar pentru Senat. Deși pe vremea dictaturii lui Carol al II-lea care a impus Constituția de la 1938, viața parlamentară era încă prezentă, cel puțin formal, odată cu suspendarea așezământului fundamental la 5 septembrie 1940 s-a pus capăt regimului parlamentar și implicit vieții parlamentare ce s-a întins pe o perioadă de aproximativ 80 de ani.

După actul de la 23 august 1944, prin Decretul regal nr. 1626 din 31 august 1944, s-a repus în vigoare, conform art. 1, Constituția din 1866 cu modificările și completările aduse de Constituția din 1923. Deoarece la data adoptării decretul regal nu exista o adunare reprezentativă, până la constituirea ei puterea legislativă a fost exercitată de către Rege la propunerea Consiliului de miniștri. La 15 iulie 1946 a fost adoptat Decretul–lege nr. 2218 privind exercitarea puterii legislative care stipula, în art. 1, faptul că puterea legislativă se exercita colectiv de Rege și Reprezentanța națională. Aceasta din urmă funcționa însă ca un Parlament unicameral fiind organizată într-un singur corp: Adunarea Deputaților.

Perioada de viațuire a celei din urmă reprezentanțe naționale a fost una extrem de scurtă, așa încât după actul de abdicare forțată a Regelui Mihai de la 30 decembrie 1947, în aceeași zi, în urma unei regii

premeditate și bine orchestrate de elementele comuniste din România sprijinite de fosta URSS, s-a proclamat noua formă de guvernământ a României: republica. Ulterior, prin Legea nr. 32 din 25 februarie 1948 s-a consfințit dizolvarea Adunării Deputaților și convocarea Marelui Adunări Naționale care avea drept principală țintă elaborarea Constituției Republicii Populare România. Până la constituirea noii puteri legislative aceasta va fi reprezentată de Guvern, actele legislative ale Guvernului urmând a fi ratificate de către Marea Adunare Națională.

Au urmat 42 de ani de dictatură comunistă în timpul căreia a fost suprimată viața parlamentară așa cum era ea cunoscută, cu bune cu rele, de la 1866. În acest răstimp au fost adoptate trei constituții în anii 1948, 1952, 1965. Toate acestea au consacrat faptul că Marea Adunare Națională era unicul organ legislativ al Republicii Populare România, reinstaurându-se astfel unicameralismul dar cu pe cu totul alte căi decât cele democratice, în fapt un organ de stat aservit în totalitate intereselor înguste ale partidului comunist român și puterii executive emanație a acestei structuri politice.

Marea Adunare Națională, forul legislativ emanație a dictaturii comuniste și-a desfășurat activitatea până la 22 decembrie 1989, când s-a constituit Consiliul Frontului Salvării Naționale, un organ politic, provizoriu, născut ca urmare a Revoluției din 16 - 22 decembrie 1989 și care a statuat prin Comunicatul din 22 decembrie 1989⁴, că întreaga putere în stat va fi preluată de acest Consiliu precum și implicit faptul dizolvării „tuturor structurilor de putere ale clanului Ceaușescu”, deci inclusiv a Marii Adunări Naționale. Decretul-lege nr. 2 din 27 decembrie 1989⁵ a statuat modul de constituire, organizare și funcționare a Consiliului, un veritabil organ legislative, stabilind în art. 2, că acesta emite decrete cu putere de lege adoptate cu majoritatea simplă de voturi a membrilor lui. În preambulul acestui decret, Consiliul proclama „statornicirea unui sistem democratic pluralist de guvernământ”. Numai că acest deziderat, la acea oră, nu putea fi concretizat decât prin recunoașterea oficială a pluralismului politic în România, abandonarea

⁴ Publicat în Monitorul Oficial al României, anul I, nr. 1 din 22 decembrie 1989.

⁵ Publicat în Monitorul Oficial al României, anul I, nr. 4 din 27 decembrie 1989.

sistemului partidului unic, deci implicit existența mai multor partide politice. Așa fiind, Decretul-lege nr. 8 din 31 decembrie 1989⁶ a reglementat modul de înregistrare și funcționare a partidelor politice „pentru realizarea unei societăți cu adevărat democratice în România, asigurarea și apărarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor și înfăptuirea pluralismului politic”.

Având în vedere că în baza decretului mai sus amintit s-au constituit numeroase partide politice, inclusive faptul că Frontul Salvării Naționale s-a constituit în partid politic, s-a resimțit nevoia reconsiderării modului constituire a organului legislativ. În acest sens, prin Decretul - Lege nr. 81 din 8 februarie 1990⁷ Consiliul Frontului Salvării Naționale, redenumit Consiliul Provizoriu de Uniune Națională, s-a reorganizat, pe baze paritare, jumătate din membrii rămânând din fostul Consiliu iar cealaltă jumătate a fost formată din reprezentanții, câte 3 la număr, ai partidelor, formațiunilor politice și organizațiilor minorităților naționale.

Toate zbaterile politico-juridice ale acelor vremuri își găseau energia în chiar primul Comunicat al Frontului Salvării Naționale din 22 decembrie 1989 care în programul său și-a propus statornicirea unui sistem democratic pluralist, organizarea de alegeri libere, separarea puterilor în stat, promovarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului precum și garanțiile acestora, și, firesc, dar nu în ultimul rând, redactarea unei noi Constituții care să consfințească aceste legitime deziderate ale poporului român.

Un pas decisiv în realizarea unui nou așezământ constituțional adaptat noilor realități social, economice și politice a fost făcut prin Decretul - Lege nr. 92 din 14 martie 1990 pentru alegerea Parlamentului și a Președintelui României⁸. Este de observat că este pentru prima oară când se apelează, oficial, în domeniul politico-juridic, în mod direct la denumirea de „Parlament” atunci când se vorbește de autoritatea legiuitoare. Acest Decret-lege, adoptat de Consiliul Provizoriu de Uniune Națională, consacră în mod expres în art. 1, faptul că Parlamentul

⁶ Publicat în Monitorul Oficial al României, anul I, nr. 9 din 31 decembrie 1989.

⁷ Publicat în Monitorul Oficial al României, anul I, nr. 27 din 10 februarie 1990.

⁸ Publicat în Monitorul Oficial al României, nr. 35 din 18 martie 1990.

României este constituit din Adunarea Deputaților și Senat care urma să să fie ales de către cetățenii români cu drept de vot, în modalitatea și cu procedura stabilită prin acest act juridic. S-a făcut astfel trecerea, sau mai bine spus s-a revenit, la sistemul parlamentar bicameral instituit în anii premergători dictaturii comuniste. Cele două Camere parlamentare, se constituiau de drept, în ședință comună, în Adunare Constituantă în vederea adoptării Constituției României. Trebuie precizat că forul legislativ funcționa până la intrarea în vigoare a noii legi fundamentale și ca adunare legiuitoare. Adunarea Constituantă a adoptat, în ședința din 21 noiembrie 1991, Constituția României, asupra căreia s-a pronunțat prin referendum și poporul român la 8 decembrie 1991, dată de la care a și intrat în vigoare.

În lumina Constituției din 1991, Parlamentul României, ca organ reprezentativ suprem al poporului român și unică autoritate legiuitoare, este alcătuit din Camera Deputaților și Senat. Camerele parlamentare s-au ales prin vot universal, egal, secret, direct și liber exprimat pentru un mandat de 4 ani. Revizuirea constituțională din 2003 nu a adus nimic nou în această materie menținând nealterate aceste dispoziții constituționale.