

CAPITOLUL I

PARLAMENTUL – ORGAN REPREZENTATIV SUPREM, EXPRESIE A SUVERANITĂȚII NAȚIONALE. FUNCȚIILE PARLAMENTULUI ÎN STATUL DE DREPT

- 1.1. Introducere
- 1.2. Originile sistemului parlamentar.
- 1.3. Poziția Parlamentului în cadrul sistemului separației puterilor în stat .
Parlamentul și democrația politică
- 1.4. Originile sistemului parlamentar român
- 1.5. Funcțiile Parlamentului în statul de drept
- 1.6. Îndrumător pentru autoverificare

1.1. Introducere

Afirmarea vieții democratice parlamentare în România a stimulat elaborarea unor lucrări de specialitate consacrate dreptului parlamentar. Pornind de la remarcabila lucrare considerată clasică, elaborată de Pierre Avril și Jean Gicquel, cercetătorii români au elaborat în ultimii ani numeroase studii și lucrări, inclusiv monografii, consacrate acestui subiect.

Interesul față de Parlament, de rolul pe care acesta îl îndeplinește în societate, față de mijloacele prin care contribuie la elaborarea legilor și la edificarea unei autentice ordini de drept este firesc și legitim, dacă ne gândim la faptul că astăzi, în lume, respectul pentru democrația reprezentativă poate fi considerat ca o realitate.

Apărute cu multe secole în urmă, desigur nu în formele atât de elaborate pe care le cunoaște astăzi viața parlamentară, Adunările reprezentative - mai largi sau mai restrânse – au promovat ideea de democrație, au zăgăzuit tendințele totalitare, au contribuit la formarea unei conștiințe naționale care a evoluat în pas cu ideile drepturilor omului și ale popoarelor, cu cerințele fundamentării raporturilor politice pe adevărate principii de egalitate și reprezentativitate.

Marele principiu al separației puterilor a demonstrat cu vigoare forța și puterea Parlamentului, rolul său esențial pentru societățile democratice, importanța respectării neștirbite a prerogativelor sale în condițiile unei armonioase colaborări cu toate celelalte puteri ale statului. Ilustrul gânditor Jean Jacques Rousseau scria, pe bună dreptate, că "Principiul vieții politice stă în autoritatea suverană. Puterea legiuitoare este inima statului; puterea executivă este creierul care pune toate părțile în mișcare... Nu prin legi dăinuiește un stat, ci prin puterea sa legiuitoare".

Respectând egalitatea puterilor statului, nu putem să nu constatăm că, prin sarcinile deosebite care îi revin, puterea legiuitoare dispune de anumite posibilități de afirmare, care îi sunt proprii și care o situează în fruntea tuturor instituțiilor statului.

1.2. Originile sistemului parlamentar

Originile parlamentarismului sunt foarte îndepărtate. Enciclopedia britanică menționează faptul că Islanda înainte de anul 1000, Sicilia în 1130 și Anglia în jurul anului 1300 cunoșteau existența unor adunări care aveau să constituie în secolul următor modelul unor adunări deliberative avându-se în vedere aprecierea lui François Borella care estima că "Este inexact să se spună că Marea Britanie este mama parlamentului; Islanda are drepturi de anterioritate și Polonia pretenții de simultaneitate. Dar este adevărat că ea a servit de model și că anglomania observatorilor continentali nu este fără fundament"¹.

Într-adevăr, Marea Britanie este cunoscută astăzi ca fiind țara cu cea mai îndelungată tradiție parlamentară. În Marea Britanie, în timpul organizării feudale, pe lângă Coroana britanică funcționau **Marele Consiliu**, din care făceau parte delegați din întregul regat, și **Consiliul Privat**, organism redus și având un caracter permanent, care asista pe rege în exercitarea atribuțiilor sale. Întrucât Consiliul Privat poate fi considerat într-un anumit sens "precursorul" actualului **Cabinet**, pentru a folosi expresia curent uzitată în Marea Britanie, **Marele Consiliu** - din care făceau parte reprezentanții tuturor categoriilor populației – poate fi considerat strămoșul actualului Parlament.

În mod progresiv, în secolul al XIV-lea, Marele Consiliu s-a diferențiat în două Camere, ca urmare a departajării intereselor marilor nobili și înaltului cler, care au format **Camera lorzilor**, de interesele reprezentanților aleși ai orașelor și micii nobilimi, care au constituit **Camera comunelor**.

În secolul al XIII-lea, în Marea Britanie își găsește originea puterea legislativă a Parlamentului, marea Chartă concedată în anul 1215 de regele Ioan fără Țară consacrand angajamentul monarhului "de a nu ridica nici un fel de impozit fără consimțământul celor care le plătesc", prin aceasta recunoscându-se în mod expres puterea Parlamentului de a decide în această materie. Documente ulterioare, precum **Petition of Rights** din 1628, **Habeas Corpus Act** din 1679, **Bill of Rights** din 1689, au întărit puterea și autoritatea suverană a Parlamentului.

Istoricii britanici leagă apariția parlamentului de afirmarea sistemului de drept de Common Law. Se menționează totuși că deși Parlamentul a reprezentat o instituție apărută în Evul Mediu, dezvoltarea puterilor sale în timpul dinastiilor Tudor, Stuart și Hanovra, rezistența față de teoriile politice ale dreptului roman acceptate în Europa, transplantarea în America a acestei instituții², au reprezentat evenimente ce au ridicat istoria politică a Angliei într-o sferă deosebită de aceea a vieții politice de pe continent.

¹ François Borella, *Les partis politiques dans l'Europe des Neufs*, citat de Ioan Muraru și Simina Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, ediția a XI-a, Editura All Beck, București, 2004, vol.II, pag.149.

² Profesorul Pierre-Henri Chalvidan găsește în sistemul parlamentar britanic – chiar incipient – originile structurilor politice actuale din S.U.A. (Pierre-Henri Chalvidan, *Droit constitutionnel. Institutions et régimes politiques*, Nouvelle édition, Ed.Nathan Université, Paris, 1996, pg.35.

După cum apreciază istoricul britanic G.M.Trevelyan, "Deși Franța și Spania au avut, în Evul Mediu, un număr de «stări» și de «parlamente», ele n-au izbutit să le adapteze la condițiile moderne. La sfârșitul feudalismului, popoarele latine credeau că mesajul erei noi este monarhia despotică. Împotriva interpretării princiare date de Machiavelli noului spirit național, dintre toate marile state naționale numai Britania a rezistat, a stăvilind curentul despotismului și a elaborat un sistem prin care o adunare menită dezbaterilor, formată din persoane alese, putea guverna cu succes un imperiu, în timp de pace și în timp de război"³.

Întreaga istorie a dezvoltării Marii Britanii a demonstrat faptul că libertatea parlamentară s-a dovedit un mijloc mult mai eficace decât despotismul pentru afirmarea voinței naționale. Împotriva tendințelor absolutiste de toate felurile, parlamentul britanic și-a câștigat un prestigiu deosebit în toate țările lumii, evoluția și istoria sa oferind un model demn de urmat pentru toate țările care își edificau instituțiile democratice.

Unii monarhi au încercat să diminueze ori să ignore puterea parlamentului, însă prezența sa în viața politică și în conștiința poporului englez, care se afirma, erau atât de puternice încât în final a renăscut cu aceeași vigoare și chiar cu mai multă energie, ca o adevărată "pasăre Phoenix", stăvilind puterea regală și chiar înlăturând-o atunci când aceasta a încercat să distrugă valorile parlamentare pentru a stabili un mod de guvernare despotică. După cum remarca același istoric britanic pe care l-am citat mai sus, "Când Parlamentul nu era convocat, englezii se simțeau ca oile fără cioban, dar în Scoția biserica oferea în fiecare parohie o organizație gata alcătuită pentru activitatea politică"⁴.

Istoria Marii Britanii cunoaște un termen devenit celebru, acela de "**Parlamentul cel lung**", denumit astfel datorită faptului că deși neconvocat, el continua să-și afirme existența și legitimitatea. Cunoscutul om politic britanic John Pym apreciind că "Puterile Parlamentului sunt, pentru trupul politic, asemenea facultăților raționale ale sufletului pentru om"⁵.

De altfel, în lupta dintre puterea regală și Parlament, ce și-a găsit cea mai pregnantă expresie în marele război civil din anii 1642-1646, Parlamentul a sfârșit prin a-și impune în mod nediscutat supremația.

Execuția regelui Carol I a marcat momentul maxim al afirmării puterii parlamentare în confruntarea sa cu puterea regală.

În Franța, **Les États généraux** (stările generale) constituiau o instituție la care monarhii făceau apel numai în vremuri de criză, în condițiile când prelevarea unor noi impozite impunea un anumit grad de sprijin popular din partea reprezentanților orașelor, ce acceptau numai cu foarte multă greutate puterea regală centralizată.

În preajma revoluției franceze, monarhia absolută a fost nevoită să convoace totuși "stările generale", pe care le nesocotise în mod flagrant și în afirmarea cărora vedea o știrbire a puterii regale. De altfel, în secolele XIV-XV, în Franța exista un singur "Parlament", denumit astfel de la cuvântul **parler**, semnificând prin aceasta a lua cuvântul, a dezbate. În realitate, încă din secolul al XIV-lea în Franța fuseseră create așa numitele "**curți suverane**", precursori ale parlamentelor, având în fapt atribuția de a limita puterea regală în planul expansiunii sale. Ele erau purtătoare ale voinței și

³ G.M.Trevelyan, *Istoria ilustrată a Angliei*, Editura Științifică, București, 1975, pag.19.

⁴ *Ibidem*, pag.458.

⁵ *Ibidem*, pag.460.

intereselor tinerei clase burgheze care se afirma, în concordanță cu dezvoltarea economiei și comerțului. Ostilitatea puterii regale față de parlamente, indiferent de denumirea lor, era - așa cum s-a arătat - dintre cele mai mari. În 1668, Ludovic al XIV-lea a intrat în sala de ședință a Parlamentului din Paris, a distrus, cu propria-i mână, condicele de procese verbale din vremea "frondelor" și, după cât se pare, a rostit atunci cuvintele: "Ce ați crezut, domnilor, că statul sunteți dumneavoastră? Statul sunt eu!". În 1673, monarhul absolut a smuls Parlamentului dreptul său fundamental, care făcuse din el o forță politică, și anume dreptul de a înregistra legile propuse de rege, de a le reține și de a prezenta obiecții împotriva lor (dreptul de muștrare - **remontrance**)⁶.

Depositate de prerogativele lor politice pe vremea lui Ludovic al XIV-lea, parlamentele fuseseră reduse la simplul rol al unor instanțe judiciare.

În perioada monarhiei absolute în Franța, Adunarea stărilor generale devenise o instituție care nu mai fusese convocată din 1614. În secolul al XV-lea fiecare "stare" alegea câte 300 de reprezentanți (în total 900), iar în cadrul ședințelor adunării se vota pe stări.

Clericii și nobilii dispuneau de câte două voturi, în timp ce starea a treia numai de unul singur, astfel încât hotărârile erau în mod firesc determinate de reprezentanții regimului. Starea a treia, cuprinzând tânăra burghezie, meseriașii, micii comercianți, meșteșugarii, având o pondere esențială în cadrul populației, solicita însă, cum era și firesc, și acționa pentru o dublă reprezentare a sa în cadrul stărilor generale.

Convocarea stărilor generale a reprezentat un moment de referință în acțiunea pentru promovarea ideilor democratice și revoluționare. Convocarea stărilor generale la Versailles de către Regele Franței a marcat o diferențiere profundă de opinii între reprezentanții clerului și ai nobilimii, pe de o parte, și reprezentanții stării a treia, care deveniseră mult mai numeroși în urma reformei acceptate de rege.

Personalități de frunte ale spiritualității franceze din această epocă au fost alese din partea stării a treia, promovând prin intervențiile lor idei democratice vizând afirmarea suveranității populare și creșterea rolului Parlamentului.

Momentul culminant l-a constituit însă **transformarea celei de a treia stări în adunare națională** concomitent cu ralierea unei părți a clerului, condus de Abatele Grégoire, cauzei democratice.

Ordinul monarhului francez adresat deputaților de a se dispersa a fost respins de reprezentanții națiunii, iar Mirabeau adresându-se marchizului de Drieux-Brezé, trimis să disperseze Adunarea, a rostit celebrele cuvinte "Duceți-vă și spuneți celui ce v-a trimis că suntem aici prin voința poporului și nu vom putea fi scoși de aci decât prin forța baionetelor". La rândul său, abatele Sieyès, cu glasul lui sec, a argumentat în mod doct și solemn: "Dacă n-am fi decât mandatarii, decât slujbașii regelui, ne-am supune și ne-am retrage. Dar, fiind noi trimișii poporului, trebuie să ne împlinim misiunea, liberi, curajoși. Este vreunul dintre noi care să se lepede de înalta încredere cu care a fost cinstit și să se întoarcă la alegătorii lui spunându-le: mi-a fost frică, ați încredințat în mâini prea slabe destinele Franței?"⁷.

⁶ Dumitru Almaș, *Căderea Bastiliei. Pagini de istorie universală*, Editura Tineretului, București, 1959, pag.125.

⁷ *Ibidem*, pag.125.

Istoria parlamentarismului francez a marcat numeroase momente remarcabile în această etapă frământată. Mai multe adunări legislative s-au succedat, din ce în ce mai radicale, iar convenția revoluționară franceză a fost aceea care l-a judecat pe regele Ludovic al XVI-lea și l-a condamnat la moarte.

Este de remarcat, prin urmare, faptul că deși în Franța termenul de "Parlament" era folosit pe atunci cu o semnificație limitată ("stările generale" – instituție convocată **ad hoc** de monarhi pentru situații cu totul deosebite) el s-a dovedit a reprezenta instrumentul prin care voința populară a reușit să se afirme și să se manifeste, ducând la consacrarea, pentru prima dată, a Parlamentului în sensul modern, ca o **instituție reprezentativă națională**.

Desigur, și evoluția altor state a înregistrat momente asemănătoare, confruntări, situații în care Parlamentelor de abia formate li se recunoștea dreptul de a-și spune cuvântul în problemele țărilor respective dar și situații de recul, când instituțiile parlamentare, nesocotite flagrant, erau dominate de puterea executivă. Aceasta recurgea adesea la simulacre de parlamente, sau pur și simplu – preferând tactica monarhiei engleze și franceze – renunța cu totul să le mai convoace.

Evoluții asemănătoare s-au întâlnit în Olanda, Italia, Germania, în țările scandinave, peste tot transformările politice aducând cu ele consolidarea și afirmarea prerogativelor parlamentare. Se poate spune deci că instituția Parlamentului nu reprezintă o creație artificială sau de conjunctură, ci un sistem elaborat al însăși evoluției politice a societății, evoluție de neconceput fără participarea maselor largi, în condițiile afirmării și consolidării națiunilor, care implicau într-o măsură din ce în ce mai mare existența unor forumuri democratice reprezentative, chemate să exprime și să manifeste voința poporului.

Filosofii iluminiști, care au adus o contribuție atât de bine cunoscută și apreciată la definirea rolului Parlamentului, au precizat cu multă exactitate rolul instituției parlamentului în sistemul separației puterilor. În condițiile în care Montesquieu și contemporanii săi au afirmat necesitatea unui echilibru și a unui control reciproc între puterile statului, rolul și importanța Parlamentului ca exponent al puterii legislative devin dintre cele mai mari. Mai mult decât atât, în teoria Dreptului constituțional se afirmă ideea **regimului parlamentar** definit prin tradiție ca reprezentând un regim de separație suplă și de colaborare echilibrată dintre puterile statului.

Deși evoluțiile politice ulterioare au marcat și apariția altor forme de regimuri, precum cel prezidențial, semiprezidențial sau directorial, rolul Parlamentului a rămas extrem de puternic și în aceste regimuri, el păstrând prerogative deosebit de importante în activitatea de legiferare. Totodată, Parlamentul a exercitat și exercită un rol important prin controlul asupra executivului, control care în sistemele democratice funcționează indiferent de titulatura regimului politic sau împrejurarea dacă regimul parlamentar ar fi "monist" sau "dualist" (prin aceasta înțelegându-se dacă executivul se prezintă față de Parlament ca o singură entitate sau ca două entități, incluzând șeful de stat și șeful de Guvern).

1.3. Poziția Parlamentului în cadrul sistemului separației puterilor. Parlamentul și democrația politică.

Principiul esențial care guvernează într-un stat de drept întreaga organizare politică, relațiile dintre puterea publică și cetățeni, raporturile dintre diferitele puteri ale statului, este **principiul separației puterilor**. Acest principiu, enunțat pentru prima dată de Aristotel în lucrarea sa "**Politica**", a fost dezvoltat mai târziu cu deosebire de **școala dreptului natural** (Grotius, Wolff, Puffendorf), iar mai târziu de John Locke, găsimu-și încununarea în opera lui Montesquieu.

"Există în toate constituțiile – scria Aristotel – trei elemente în legătură cu care un bun legiuitor trebuie să studieze ceea ce este avantajos pentru fiecare"⁸. După părerea sa, "una dintre aceste trei părți este aceea care deliberază cu privire la problemele comune; a doua este aceea care are drept obiect magistratura...; a treia este aceea care distribuie justiția".

În pofida diferenței de redactare față de terminologia modernă cu privire la separația puterilor, elaborată de Montesquieu în secolul al XVIII-lea, multe elemente de gândire politică ale filosofului antic premerg principiul care s-a încetățenit ulterior și este recunoscut astăzi în toate democrațiile moderne: un corp legislativ, o putere executivă și un număr de judecători independenți, chemați să împartă justiția, în mod egal, tuturor membrilor cetății.

În Anglia, o contribuție remarcabilă la fundamentarea teoretică a principiului separației puterilor a adus-o cunoscutul filosof John Locke⁹. Argumentând ideea separației puterilor¹⁰, filosoful și omul de știință englez sublinia că "tentația de a pune mâna pe putere ar fi prea mare dacă aceleași persoane care au puterea de a face legile ar avea în mâini și puterea de a le pune în executare, deoarece ar putea să se scutească de a se supune legilor pe care ele le fac". În consecință, după părerea sa, într-un stat bine organizat ar trebui ca puterea de a face legile să fie încredințată unei adunări special convocate în acest scop, însă după ce legile au fost adoptate, adunările ar trebui să se separe și să se supună legilor pe care le-au acceptat.

Pronunțându-se în sprijinul durabilității și stabilității legilor, John Locke considera că "este de trebuință ca să existe o putere care să vegheze la executarea legilor ce sunt în vigoare. Astfel puterea legislativă și puterea executivă trebuie să fie separate". El admite totuși, alături de cele trei puteri ale statului, care trebuie să existe în mod necesar în orice stat, **legislativă, executivă și federativă** (relații externe) și o a patra putere, denumită "**prerogativă**", care ar cuprinde toate atribuțiile puterilor, lăsate la discreția puterii executive, în caz de pericol¹¹.

Reluând și dezvoltând ideile lui John Locke, Montesquieu "și după dânsul toți teoreticienii statului liberal au văzut în principiul separației puterilor mijlocul eficace de a

⁸ *Politica*, IV, 1, 2.

⁹ Paul Negulescu, *Curs de drept constituțional român*, editat de Alex.Th.Doicescu, București, 1927, pag.299 și urm.

¹⁰ John Locke împarte puterile în: **legislativă, executivă și federativă** (acea putere care are dreptul de a declara război și a încheia pace). În ceea ce privește puterea **judecătorească**, trebuie observat că el nu o consideră o putere distinctă, ci o include în puterea **legislativă**.

¹¹ Paul Negulescu, *op.cit.*, pag.306-307; John H.Garvey, T.Alexander Aleinikoff, *Modern Constitutional Theory*, A Reader Third edition, West Publishing Co., St.Paul, Minn., 1994, pag.312.

slăbi atotputernicia statului, împărțindu-i atribuțiunile¹². Pornind de la ideea că există o înclinație naturală a omului care deține puterea de a abuza de ea, Montesquieu a dezvoltat principiul că "puterea trebuie să fie ținută în frâu de putere"¹³. În concepția sa, separația puterilor reprezintă singurul mijloc prin care se poate asigura respectul legilor într-un stat în care este posibilă existența unui guvern legal. **"Atunci când, în mâinile aceleiași persoane sau în ale aceluiași corp de dregători se află întrunite puterea legislativă și puterea executivă, nu există libertate, deoarece se poate naște teama ca același monarh sau același Senat să întocmească legi tiranice, pe care să le aplice în mod tiranic. Nu există, de asemenea, libertate dacă puterea judecătorească nu este separată de puterea legislativă și de cea executivă. Dacă ea ar fi îmbinată cu puterea legislativă, puterea asupra vieții și libertății cetățenilor ar fi arbitrară, căci judecătorul ar fi și legiuitor. Dacă ar fi îmbinată cu puterea executivă, judecătorul ar putea avea forța unui opresor. Totul ar fi pierdut dacă același om, sau același corp de fruntași, fie al nobililor, fie al poporului, ar exercita aceste trei puteri: pe cea de a face legi, pe cea de a aduce la îndeplinire hotărârile obștești și pe cea de a judeca infracțiunile sau litigiile dintre particulari"**¹⁴.

Principiul separației puterilor a fost dezvoltat ulterior și de Rousseau, dar filosoful francez folosește o logică diferită, considerând că puterea legislativă se confundă cu însăși suveranitatea și nu poate fi exercitată decât de întreaga națiune. În opinia sa, puterea executivă este competentă numai să emită acte particulare, care trebuie să rezulte din aplicarea măsurilor generale adoptate de puterea legislativă. "El nu poate concepe însă independența puterii executive, căci aceasta este supusă puterii legislative, ale cărei ordine le execută și care o supraveghează, spre a vedea cum își îndeplinește atribuțiile fixate de dânsa"¹⁵.

Din punct de vedere juridic, principiul separației puterilor a fost consacrat în numeroase documente de drept constituțional. Astfel, el se regăsește în cunoscuta **Declarație a drepturilor omului și cetățeanului** din 1789, precum și în documentele revoluției americane. Unul dintre părinții actualei Constituții a Statelor Unite, James Madison, arăta că "acumularea tuturor puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în aceleași mâini, indiferent dacă acestea aparțin unei singure persoane, unor puțini sau la mai mulți, sau dacă aceasta (acumularea) este ereditară, autonumită sau electivă, poate fi considerată în mod justificat ca fiind adevărata definiție a tiraniei"¹⁶.

În multe constituții moderne, principiul separației puterilor este consacrat expres, cum ar fi Constituția Cantonului Jura din Elveția (art.55), Constituția Republicii Moldova din 28 iulie 1994, care dispune în art.6 că "puterile legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin". De asemenea, referiri la puterile statului se regăsesc în Constituțiile Germaniei, Spaniei, Belgiei, Danemarcei, Greciei, Finlandei, Italiei, Portugaliei și altor state, precum și în Constituția S.U.A.

¹² Paul Negulescu, George Alexianu, *Tratat de drept public*, Tom I, Edit."Casa Școalelor", București, 1942, pag.243.

¹³ Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, vol.I, Editura științifică, București, 1964, pag.194.

¹⁴ *Ibidem*, pag.195-196.

¹⁵ Paul Negulescu, George Alexianu, *op.cit.*, pag.244.

¹⁶ *Respectfully Quoted. A Dictionary of Quotations*, Library of Congress, Washington, 1989, pag.153.