

# ■ CUPRINS

---

ARGUMENTUM .....	9
CAPITOLUL I .....	15
PARLAMENTELE – AUTORITĂȚI PUBLICE ALE DEMOCRAȚIILOR MODERNE .....	15
1. Disocierea organelor executive .....	21
2. Responsabilitatea politică a Guvernului, a șefului statului și a administrației publice centrale față de Parlament .....	22
3. Dizolvarea Parlamentului .....	24
4. Repere istorice privind apariția parlamentelor și a parlamentarismului în unele state europene .....	25
5. Tendințe în evoluția parlamentarismului în condițiile democrației constituționale contemporane .....	36
CAPITOLUL II .....	42
EVOLUȚIA PARLAMENTARISMULUI ÎN ROMÂNIA .....	42
1. Parlamentarismul în cadrul monarhiei constituționale .....	42
2. „Parlamentarismul” sub semnul regimurilor dictatoriale .....	45
3. Renașterea parlamentarismului în România după 1989 .....	46
CAPITOLUL III .....	50
FUNȚIILE ȘI PREROGATIVELE PARLAMENTULUI .....	50
1. Temeiul politic și constituțional al funcțiilor statului .....	50
2. Funcția legislativă .....	56
3. Funcția de control parlamentar .....	69
4. Prerogative ale Parlamentului .....	78
CAPITOLUL IV .....	84
OPOZIȚIA PARLAMENTARĂ .....	84

1. Aspecte generale ale funcționării binomului majoritate parlamentară – minoritate parlamentară .....	84
2. Dinamica opoziției parlamentare în România anilor 1990-2011 .....	88
<b>CAPITOLUL V .....</b>	<b>112</b>
<b>RAȚIONALIZAREA FUNCȚIONĂRII PARLAMENTULUI .....</b>	<b>112</b>
1. Cauzele raționalizării Parlamentului .....	112
2. Modalități specifice de raționalizare a Parlamentului în diferite state .....	116
3. Optimizarea activității serviciilor Parlamentului.....	127
<b>CAPITOLUL VI .....</b>	<b>130</b>
<b>ROLUL PARLAMENTULUI ÎN CONSOLIDAREA DEMOCRAȚIEI ÎN STATELE POSTCOMUNISTE.....</b>	<b>130</b>
1. Parlamentul și democrația .....	130
2. Caracterul reformator al Parlamentului în regimurile parlamentare renăscute după prăbușirea comunismului.....	132
3. Rolul decisiv al parlamentelor în democratizarea vieții social-politice .....	134
<b>CAPITOLUL VII.....</b>	<b>138</b>
<b>ROLUL PARLAMENTULUI ROMÂNIEI ÎN PROCESUL DECIZIONAL EUROPEAN .....</b>	<b>138</b>
1. Cadrul constituțional național .....	138
2. Cadrul general european și național .....	139
3. Implicarea parlamentelor naționale în controlul aplicării principiului subsidiarității .....	140
4. Rolul Parlamentului în cadrul procedurilor de revizuire a tratatelor .....	143
5. Rolul Parlamentului în cadrul formelor de cooperare interparlamentară .....	145
<b>CAPITOLUL VIII .....</b>	<b>147</b>
<b>PARLAMENTUL ÎN SECOLUL AL XXI-LEA .....</b>	<b>147</b>
1. Imaginea publică a instituției Parlamentului .....	147
2. Funcționalitatea democrației reprezentative în lumea postmodernă .....	151

3. Eficiența activității parlamentare.....	158
4. Căi de adaptare a funcționării instituțiilor parlamentare în Europa secolului al XXI-lea .....	162
BIBLIOGRAFIE GENERALĂ.....	171
ANEXE.....	175
INSTITUȚIA PARLAMENTULUI REFLECTATĂ ÎN CONSTITUȚIILE POSTCOMUNISTE .....	175

**Marian Enache**

■ ***Democrația parlamentară*** ■

Universul Juridic  
București  
-2012-

*Democrația este un „haos suportabil”, în timp ce dictatura este o ordine insuportabilă.*

## ■ *Argumentum*

---

Într-o lume confruntată global cu puternice crize economico-financiare, politice, culturale și spirituale, care afectează deopotrivă guvernele și parlamentele, dar și societățile și pe cetățenii acestora, o discuție despre parlamentarism și democrație, îndeosebi despre rolul adunărilor reprezentative în echilibrarea raporturilor dintre autoritățile publice și societate, credem că este necesară. Deși guvernele dispun de prerogative și mijloace diverse de intervenție în diminuarea și înlăturarea efectelor acestor crize, parlamentele luptă să-și impună tot mai mult un rol politic prevalent în exercitarea funcțiilor și prerogativelor democratice, în susținerea și promovarea unei legislații adecvate la complexitatea tot mai dinamică a vieții sociale și, totodată, să exercite un control parlamentar pentru a convinge guvernele să nu se abată de la programele de guvernare eficiente, în temeiul cărora li s-a conferit votul politic de încredere.

Secolul al XX-lea a încetat odată cu aspirațiile popoarelor europene pentru democrație, iar începutul secolului al XXI-lea a continuat cu aceste aspirații legitime. Pentru popoarele respective a dobândit o importanță deosebită alegerea unui model autentic, eficient și stabil de democrație, or acest model îl oferă parlamentarismul occidental tradițional. Procesul democratizării în epoca modernă și contemporană este corelat indisolubil cu fenomenul parlamentarismului. Organizarea politică și democratizarea societății nu pot fi concepute fără existența instituției Parlamentului, ca autoritate reprezentativă și democratică supremă și unică autoritate legiuitoare.

Analiza atentă a vieții politice din orice stat arată că nu numai parlamentele își reclamă caracterul reprezentativ, ci și alte autorități publice care fac parte din puterea executivă, cum ar fi șefii de stat, mai ales în regimurile politice prezidențiale și semiprezidențiale, în care aceștia sunt aleși prin vot universal direct. Cu adevărat reprezentativ este, însă, numai Parlamentul. Președinții republicilor prezidențiale și semiprezidențiale au doar o legitimitate electorală considerabilă, dar numai parlamentele au privilegiul să reprezinte voința supremă suverană a poporului. Șefii de stat reprezintă unitatea statului, pe durata exercitării mandatului, în timp ce parlamentele reprezintă poporul, care este sursa originară a puterii și voința sa suverană. Toate puterile în stat, de la națiune emană. Într-o concepție autentică democrată și care corespunde în întregime ideii de parlamentarism, poporul exprimă curentele politice pluraliste ale parlamentului său, dacă acesta s-a format în mod liber, ales pe principiul pluralismului politic.

Parlamentele au un rol determinant în cenzurarea și legiferarea măsurilor inițiate de guverne în vederea dezvoltării sociale. Toate aceste roluri, funcții sau prerogative ale parlamentelor în epoca contemporană au ca punct de plecare principiile suveranității, reprezentativității și ale democrației, acestea fiind proclamate prin formule solemne în textele constituționale ale statelor moderne.

Un alt principiu care își pune puternic amprenta asupra rolului contemporan al parlamentelor este principiul separației, al echilibrului și cooperării între puterile statului. Rolul activității parlamentelor depinde în mod substanțial de raporturile acestora cu celelalte autorități publice și, în primul rând, cu șeful statului și cu Guvernul.

Legitimitatea unui Parlament și gradul de reprezentativitate al acestuia sunt condiționate de voința electoratului. Parlamentul este receptat însă de cetățeni și de societatea civilă ca fiind cu adevărat democratic numai în măsura în care legile pe care le adoptă exprimă interesele, aspirațiile și cerințele sociale îndrituite ale celor guvernați și în măsura în care exercită un control eficient asupra executivului și autorităților administrației publice în interesul societății și al cetățenilor.

Un Parlament care acceptă să se transforme într-un simplu executor, într-o registratură sau într-un automat legislativ al executivului

își diminuează, proporțional cu renunțarea la funcțiile și prerogativele sale, legitimitatea, forța reprezentativă și democratică.

În accepțiunea doctrinei constituționale, termenul de parlamentarism desemnează modalitățile de exercitare a regimului reprezentativ (parlamentar). Aceasta presupune existența a două autorități publice de sine stătătoare, între care Constituția stabilește raporturi de conlucrare, limite de separare și control reciproc. Cele două autorități publice sunt Parlamentul și Guvernul, deși din ecuația raporturilor lor de întrepătrundere reciprocă nu sunt excluse instituția șefului de stat, puterea judecătorească, precum și alte autorități publice cu statut autonom cum ar fi, de exemplu, Curțile constituționale (consilii, tribunale), ombudsmanul și chiar partidele politice parlamentare. Toate aceste organisme, la care mai pot fi adăugate sindicatele, asociațiile profesionale, organizațiile neguvernamentale, ca structuri de influență și control social, concură la funcționarea statului de drept în ansamblul său.

În acest cadru instituțional, Parlamentul are rolul de a dezbate și adopta, într-un mod transparent și deschis, orice probleme de interes național, permițând tuturor grupărilor politice parlamentare confruntarea curentelor de opinii și a programelor sociale și economice alternative într-un cadru organizatoric și procedural democratic.

Dacă rolul Parlamentului constă în dezbaterea și adoptarea soluțiilor legislative prin care se exprimă interesul național, rolul guvernelor constituite prin acordarea de către parlamente a votului de încredere, se concretizează în punerea în executare, în conformitate cu exigențele și dispozițiile constituționale, a legilor adoptate de Parlament, pentru îndeplinirea politicii interne și externe a statului.

Cunoașterea termenului de parlamentarism și înțelegerea mecanismelor constituționale și legale de funcționare a adunărilor legislative constituie o cerință indispensabilă nu numai pentru politicieni, ci și pentru cetățeni, și mai ales pentru aceștia, deoarece ei sunt titularii puterii politice și, totodată, beneficiarii politicilor publice inițiate și realizate de parlamente și guverne.

Parlamentul reprezintă o veritabilă arenă în care se dispută într-un spirit public competitiv și democratic exercitarea puterii politice. Sub cupola parlamentelor se stabilesc liniile generale, obiectivele

majore și programele intereselor strategice ale societății. Din această perspectivă, transparența activităților parlamentare și cooperarea cu structurile societății civile la fundamentarea deciziilor politice pot fi o metodă de cunoaștere și de formare a culturii democrației constituționale și educației civice.

În virtutea puterilor sale deliberative și de control, Parlamentul este garantul drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățeanului. În istoria civilizației umane, Parlamentul a reprezentat întotdeauna un redutabil bastion al rezistenței poporului în fața opresiunii politice, sociale și economice. Astfel receptat, Parlamentul își poate îndeplini rolul fundamental de reprezentare generală a societății și de chezaș al democrației și libertății individuale. Orice Parlament care renunță la acest rol esențialmente politic sau care nesocotește imensa putere delegată de cetățeni pentru a le reprezenta interesele și a-i controla pe membrii executivului abdică el însuși de la misiunea sa, delegitimându-se în fața propriului popor.

Din acest punct de vedere, se impune depășirea unei înțelegeri simpliste a instituției Parlamentului și democrației parlamentare. Este necesară o cunoaștere și o abordare mai profundă din perspectiva social-istorică a Parlamentului și a parlamentarismului. În realitate, Parlamentul este și trebuie să rămână o instituție fundamentală a statului de drept, care garantează valorile democrației în toate componentele sale. Altfel, în organizarea politică a unui stat poate exista doar un Parlament decorativ, dar nu și un sistem parlamentar propriu-zis și un parlamentarism autentic care să garanteze valorile democrației.

Parlamentarismul implică existența unor raporturi legitime între națiune ca titulară a suveranității și reprezentanții aleși ai acesteia, precum și raporturi constituționale, de natură democratică, între puterea legislativă și puterea executivă. Se poate vorbi de parlamentarism numai în regimurile politice în care poporul este în mod real reprezentat de Parlament și este adevăratul destinatar al valorilor democratice.

Fundamentarea parlamentarismului rezidă în înțelegerea corectă și completă a rolului și funcțiilor Parlamentului în sistemul puterii de stat, raportate la principiul suveranității naționale, transpus prin proceduri și mecanisme constituționale specifice în suveranitatea Parlamentului.



Conținutul politic și juridic al democrației parlamentare presupune, în esență, dialogul, buna-credință, transparența și competitivitatea între diverse curente ideologice și interese politice existente în societate, care își găsesc proiecția și rezolvarea în planul exercitării funcțiilor Parlamentului prin dezbateri, proceduri, precum și prin aplicarea regulilor normative constituționale și a practicilor democratice.

Viața parlamentară a oricărui stat democratic reprezintă un model de civilizație cu privire la modul de realizare a politicii și acțiunii de guvernare, întemeiată pe conceptul fundamental al democrației, potrivit căruia autoritatea guvernanților, oricare ar fi ea, legislativă, executivă sau judecătorească, aparține în mod originar, imprescriptibil și inalienabil celor guvernați.

În cadrul acestei lucrări am căutat să surprindem atât rolul și funcțiile Parlamentului în cadrul lumii contemporane, cât și unele dintre reperele evoluției sale de-a lungul timpului. Am insistat în mod deosebit asupra binomului putere-opoziție, pe care-l consider crucial pentru funcționarea democrației parlamentare, și am examinat totodată cauzele și mecanismele complexe ale procesului de raționalizare a activității Parlamentului; acest proces, care a fost puțin discutat în plan teoretic în studiile juridice și politologice de la noi, reflectă, pe de o parte, tendințele executivului de a-și subordona legislativul și, pe de altă parte, strădaniile acestuia din urmă de a-și optima activitatea și de a răspunde într-o măsură cât mai mare exigențelor misiunii sale într-o democrație parlamentară, fără a abdica de la rolul său de factor independent în sistemul autorităților publice. În continuarea acestei analize, în ultimul capitol am încercat să conturăm unele dintre provocările cărora trebuie să le facă față democrația parlamentară. Una dintre cele mai grave probleme este deteriorarea imaginii publice a parlamentelor, determinată printre altele și de faptul că parlamentul, fiind structural un spațiu al confruntării dintre forțe politice concurente sau chiar adverse, este mai puțin în măsură decât alte autorități publice să-și gestioneze imaginea și raporturile cu mijloacele de comunicare în masă. Alte provocări își au originea în caracteristicile postmoderne ale lumii secolului al XXI-lea, mergând de la tendința unui număr crescând de cetățeni de a nu-și mai exercita dreptul la vot

până la impactul abundenței informaționale și la prevalența efemerului și tranzitoriului. Având în vedere aceste sfidări, care amenință nu numai democrația parlamentară așa cum s-a conturat ea în ultimele trei secole în lumea occidentală, ci chiar bazele democrației reprezentative – analiștii vorbesc chiar despre riscurile derivei postdemocratice (Colin Crouch) sau ale înlocuirii democrației reprezentative cu democrația monitorială (John Keane) – am evaluat perspectivele ameliorării eficienței activității parlamentare și unele dintre căile de adaptare a funcționării parlamentelor în lumea secolului al XXI-lea. Nădăjduim ca aceste considerații să ajute la reflecția referitoare la locul democrației parlamentare în viața noastră și în funcționarea democratică a societății în care dorim să trăim.

Lucrarea *Democrația parlamentară* reprezintă o înmănunchere a unor studii publicate de-a lungul timpului în diverse reviste de specialitate, care sunt, însă, în cartea de față, structurate tematic și coerent într-o viziune mai cuprinzătoare, în sensul exercițiului democrației prin intermediul principiilor și mecanismelor specifice parlamentarismului.

**Autorul**

## ■ CAPITOLUL I

---

### ***Parlamentele – autorități publice ale democrațiilor moderne***

Izvorul instituțiilor în dreptul public, ca și în dreptul privat, îl reprezintă, fără îndoială, istoria, evoluția civilizației umane. În ce condiții a apărut o anumită instituție, așa cum este, în lucrarea noastră, Parlamentul? De ce a evoluat într-un anume fel, de ce s-a extins și a fost receptat și de alte popoare decât cele de origine? Poate prin mimetism, poate prin condiționările social-economice și culturale concrete? Poate dintr-o necesitate comună, puternic resimțită, deși în etape istorice distincte, deopotrivă de cei aflați la guvernare, dar și de cei guvernați?

La aceste întrebări s-ar putea răspunde prin evocarea conținutului noțiunilor ce fundamentează instituția respectivă. Experiența istorică demonstrează faptul că, pentru a conștientiza o tendință socială, ea trebuie să se decodifice, să se explice și să se cristalizeze. Altminteri, o asemenea justificare n-ar avea ca rezultat decât înlocuirea unei întrebări cu alta. Cum au apărut și de ce s-au dezvoltat noțiunile care au condus la formarea imaginii publice a acelei instituții? Astfel, revenim la punctul de plecare.

Apariția și rolul parlamentelor nu pot fi dissociate de fenomenul puterii politice. Parlamentarismul este un mod de organizare a acestei puteri.

Din punct de vedere istoric, termenul de parlamentarism exprimă modul de exercitare a regimului reprezentativ format, într-o manieră pragmatică în Marea Britanie, în secolele al XVII-lea și al XVIII-lea, de unde a fost preluat ca model și difuzat pe o arie geografică extrem de extinsă și în condiții politice diferite<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A se vedea O. Duhamel, Y. Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, P.U.F., Paris, 1992, p. 695.

Este deja un bun comun pentru doctrina constituțională să se afirme că procesul istoric de apariție a parlamentarismului și rolul său în organizarea politică modernă a statelor sunt legate de două funcții principale ale forului legislativ, și anume de a îmbrăca voința națiunii într-o haină juridică și de a controla în numele națiunii pe cei ce guvernează<sup>1</sup>.

Așa cum afirmă Pierre Pactet, puterea politică, fenomen *par excellence* social, este dificil de explicat, cel puțin în ceea ce privește natura sa, modalitățile în care se manifestă fiind însă mai perceptibile. Aceasta înseamnă că puterea politică este mai ușor de constatat și descris decât de explicat în profunzime<sup>2</sup>. Caracterizarea puterii politice privește și Parlamentul, inclusiv regimul parlamentar pe care l-a generat. În devenirea sa socială, Parlamentul n-a reprezentat doar un organism al puterii publice, ci a avut și un rol structurant al sistemului politic, remodelând această putere în cadrul unui regim politic determinat, tocmai în considerarea instituției sub influența căreia a izvorât regimul parlamentar.

De aceea, în explicarea apariției parlamentelor și a dezvoltării rolului pe care l-au avut, vom aborda această problematică sub aspectul devenirii istorice. Nu este o explicație suficientă, dar, cel puțin, este sigură. Mai mult, nu ne vom opri asupra cauzelor de ordin social, economic și politic care au determinat această evoluție. Analiza cauzelor de ordin metajuridic – social, cultural, economic, ideologic, politic etc. – ce au condus la apariția unei instituții oferă o explicație, evident mult mai completă, de ordin epistemologic, dar care, în cazul parlamentului, ne-ar conduce la o extensie ce depășește obiectivul demersului nostru.

Parlamente, state generale, cortesuri și diete existau deja în forme incipiente în multe țări europene în secolele al XII-lea și al XIII-lea, însă nu erau încă adevăratele centre de putere în care aveau să se transforme în secolul al XIX-lea<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> A se vedea A. Varga, *Constituționalitatea procesului legislativ*, Ed. Hamangiu, București, 2007, p. 60.

<sup>2</sup> P. Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, ed. a XI-a, Ed. Masson, Paris, 1992, p. 21.

<sup>3</sup> Într-o formulare sintetică, regimul politic reprezintă ansamblul instituțiilor, metodelor și mijloacelor prin care se realizează puterea, el având deci determinări mult mai complexe decât raporturile dintre puteri.