

**Conf. univ. dr. Marieta Safta**

Facultatea de Drept,  
Universitatea „Titu Maiorescu” din București

# **Drept constituțional și instituții politice**

**Vol. II. Instituții politice**

Ediția a 4-a, revizuită

*Editura*  
**Hamangiu**  
**2022**

# Cuprins

<b>TITLUL I. INSTITUȚIILE POLITICE .....</b>	<b>1</b>
<b>TITLUL II. PUTEREA ORGANIZATĂ STATAL .....</b>	<b>3</b>
<b>Capitolul I. Teorie generală.....</b>	<b>3</b>
<i>Secțiunea 1. Caracterizarea puterii organizate statale.....</i>	<i>3</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Trăsăturile puterii organizate statale.....</i>	<i>4</i>
§1. Puterea de stat, formă a puterii .....	4
§2. Caracterul organizat.....	4
§3. Unicitatea .....	5
§4. Caracterul de constrângere .....	5
§5. Suveranitatea.....	6
<b>Capitolul al II-lea. Separația puterilor în stat.....</b>	<b>9</b>
<b>TITLUL III. TEORIA STATULUI .....</b>	<b>16</b>
<b>Capitolul I. Definiția și elementele statului.....</b>	<b>16</b>
<i>Secțiunea 1. Noțiunea de stat.....</i>	<i>16</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Elementele statului .....</i>	<i>17</i>
<i>Secțiunea a 3-a. Autoritățile (instituțiile) statului.....</i>	<i>19</i>
<b>Capitolul al II-lea. Forma statului .....</b>	<b>21</b>
<i>Secțiunea 1. Noțiune .....</i>	<i>21</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Forma de guvernământ.....</i>	<i>21</i>
§1. Definiție .....	21
§2. Clasificare .....	21
<i>Secțiunea a 3-a. Regimul politic .....</i>	<i>23</i>
<i>Secțiunea a 4-a. Structura de stat.....</i>	<i>23</i>
§1. Noțiune.....	23
§2. Formele structurii de stat .....	24
<b>Capitolul al III-lea. Caracterele statului român.....</b>	<b>26</b>
<b>TITLUL IV. PARTIDELE POLITICE .....</b>	<b>31</b>
<b>Capitolul I. Apariția partidelor politice.....</b>	<b>31</b>
<b>Capitolul al II-lea. Conceptul de „partid politic”. Funcțiile         partidelor politice .....</b>	<b>35</b>
<i>Secțiunea 1. Trăsături definitorii .....</i>	<i>35</i>

<i>Secțiunea a 2-a. Definiții ale partidelor politice</i> .....	37
<i>Secțiunea a 3-a. Funcții ale partidelor politice</i> .....	37
<b>Capitolul al III-lea. Clasificări ale partidelor politice</b> .....	<b>40</b>
<b>Capitolul al IV-lea. Sisteme de partide. Clasificări</b> .....	<b>43</b>
<b>Capitolul al V-lea. Partidele politice în România</b> .....	<b>45</b>
<i>Secțiunea 1. Reglementare</i> .....	45
§1. Norme constituționale de referință .....	45
§2. Norme infraconstituționale de referință .....	47
<i>Secțiunea a 2-a. Organizarea partidelor politice</i> .....	47
<i>Secțiunea a 3-a. Înregistrarea partidelor politice</i> .....	48
<i>Secțiunea a 4-a. Funcționarea partidelor politice</i> .....	49
<i>Secțiunea a 5-a. Finanțarea partidelor politice</i> .....	55
<i>Secțiunea a 6-a. Încetarea activității partidelor politice</i> .....	60
§1. Modalitățile de încetare a activității partidelor politice .....	60
§2. Constatarea neconstituționalității partidelor politice .....	60
§3. Dizolvarea pe cale judecătorească a unui partid politic.....	63
§4. Limite ale libertății de asociere în partide politice .....	64
<b>TITLUL V. SISTEMUL ELECTORAL</b> .....	<b>72</b>
<b>Capitolul I. Considerații generale</b> .....	<b>72</b>
<b>Capitolul al II-lea. Drepturile electorale ale cetățenilor români</b> .....	<b>76</b>
<i>Secțiunea 1. Dreptul de vot</i> .....	76
<i>Secțiunea a 2-a. Dreptul de a fi ales</i> .....	77
<i>Secțiunea a 3-a. Dreptul de a alege și de a fi ales în Parlamentul European</i> .....	78
<b>Capitolul al III-lea. Scrutinul</b> .....	<b>80</b>
<i>Secțiunea 1. Concept</i> .....	80
<i>Secțiunea a 2-a. Sistemul majoritar</i> .....	80
§1. Caracterizare .....	80
§2. Scrutinul majoritar uninominal .....	80
§3. Scrutinul majoritar de listă (plurinominal).....	82
<i>Secțiunea a 3-a. Sistemele electorale cu reprezentare proporțională</i> .....	83
<i>Secțiunea a 4-a. Sisteme mixte</i> .....	84
§1. Caracterizare .....	84
§2. Clasificare .....	84

<b>Capitolul al IV-lea. Organizarea și desfășurarea alegerilor în</b>	
<b>România.....</b>	<b>85</b>
<i>Secțiunea 1. Alegerile pentru Parlament.....</i>	<i>85</i>
§1. Scrutinul.....	85
§2. Aducerea la cunoștință a datei alegerilor. Campania electorală.....	85
§3. Circumscripțiile electorale.....	86
§4. Birourile electorale. Oficiile electorale.....	86
§5. Secțiile de votare.....	91
§6. Registrul electoral.....	92
§7. Listele electorale.....	95
§8. Candidaturile.....	96
§9. Desfășurarea votării.....	98
§10. Stabilirea rezultatelor votării.....	100
§11. Constatarea rezultatelor alegerilor.....	103
11.1. Stabilirea pragului electoral.....	103
11.2. Repartizarea mandatelor de deputat, respectiv de senator.....	103
§12. Publicarea rezultatelor alegerilor.....	107
§13. Votul prin corespondență.....	107
<i>Secțiunea a 2-a. Alegerile pentru Parlamentul European.....</i>	<i>111</i>
§1. Listele electorale. Competențe ale Autorității Electorale Permanente.....	111
§2. Candidaturile.....	112
§3. Desfășurarea votării.....	114
§4. Stabilirea rezultatelor votării.....	115
§5. Atribuirea mandatelor.....	116
<b>TITLUL VI. REFERENDUMUL.....</b>	<b>120</b>
<b>Capitolul I. Noțiuni.....</b>	<b>120</b>
<b>Capitolul al II-lea. Tipuri de referendum.....</b>	<b>121</b>
<b>Capitolul al III-lea. Funcțiile referendumului.....</b>	<b>122</b>
<b>Capitolul al IV-lea. Regimul juridic al referendumului</b>	
<b>în România.....</b>	<b>123</b>
<i>Secțiunea 1. Sediul materiei și tipuri de referendum.....</i>	<i>123</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Reguli generale privind referendumul</i> <i>național.....</i>	<i>124</i>
§1. Tipuri de referendum.....	124
§2. Participarea la referendum.....	124
§3. Valabilitatea referendumului.....	124

<i>Secțiunea a 3-a. Organizarea și desfășurarea referendumului</i> .....	128
§1. Stabilirea obiectului și a datei referendumului .....	128
§2. Organizarea referendumului .....	131
§3. Campania pentru referendum .....	133
§4. Desfășurarea referendumului .....	133
§5. Stabilirea rezultatelor referendumului .....	133
<i>Secțiunea a 4-a. Rolul Curții Constituționale în cadrul procedurii referendumului</i> .....	135
<b>Capitolul al V-lea. Efectele referendumului</b> .....	<b>153</b>
<b>TITLUL VII. PARLAMENTUL</b> .....	<b>156</b>
<b>Capitolul I. Caracterizarea și funcțiile Parlamentului</b> .....	<b>156</b>
<i>Secțiunea 1. Caracterizarea Parlamentului. Istoric</i> .....	156
<i>Secțiunea a 2-a. Funcțiile Parlamentului</i> .....	158
§1. Funcția de reprezentare .....	158
§2. Funcția legislativă .....	159
§3. Funcția de stabilire a direcțiilor principale ale activității social-economice, culturale, statale și juridice .....	162
§4. Funcția de alegere, formare, avizarea formării, numire sau revocare a unor autorități statale .....	163
§5. Funcția de control .....	163
§6. Funcția de conducere în politica externă .....	176
§7. Funcția de organizare internă .....	182
<b>Capitolul al II-lea. Structura Parlamentului și organizarea lui internă</b> .....	<b>183</b>
<i>Secțiunea 1. Structura Parlamentului</i> .....	183
<i>Secțiunea a 2-a. Autonomia regulamentară și bugetară a Parlamentului</i> .....	188
<i>Secțiunea a 3-a. Organizarea internă a Parlamentului</i> .....	193
§1. Grupurile politice parlamentare.....	193
§2. Birourile .....	196
§3. Comisiile parlamentare .....	200
<b>Capitolul al III-lea. Funcționarea Parlamentului</b> .....	<b>217</b>
<i>Secțiunea 1. Mandatul sau legislatura</i> .....	217
<i>Secțiunea a 2-a. Sesiunea</i> .....	218
<i>Secțiunea a 3-a. Ședința</i> .....	219
<b>Capitolul al IV-lea. Actele Parlamentului</b> .....	<b>221</b>
<i>Secțiunea 1. Categoriile de acte</i> .....	221

<b>Secțiunea a 2-a. Legea, ca act juridic al Parlamentului.....</b>	<b>221</b>
§1. Conceptul de lege. Clasificări .....	221
§2. Procedura adoptării legilor.....	223
2.1. Inițiativa legislativă .....	223
2.2. Pregătirea legii. Expunerea de motive, nota de fundamentare, studiul de impact .....	227
2.3. Soluțiile legislative propuse și redactarea legii.....	229
2.4. Avizarea proiectelor de legi și a propunerilor legislative .....	232
2.5. Dezbaterrea și adoptarea proiectului de lege.....	233
2.5.1. Sesizarea Camerelor Parlamentului.....	233
2.5.2. Dezbaterrea și avizarea de către comisiile permanente competente .....	237
2.5.3. Procedura amendamentelor. Debaterile în plen .....	238
2.5.4. Votarea proiectului de lege .....	241
2.6. Posibilitatea de sesizare a Curții Constituționale pentru exercitarea controlului de constituționalitate al legii înainte de promulgare. Efectul deciziilor Curții Constituționale de constatare a neconstituționalității legii în control <i>a priori</i> .....	245
2.7. Promulgarea. Reexaminarea legii la cererea Președintelui României.....	248
2.8. Publicarea legii .....	249
2.9. Procedura de urgență.....	249
2.10. Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege .....	251
<b>Secțiunea a 3-a. Hotărârea, act juridic al Parlamentului .....</b>	<b>252</b>
<b>Secțiunea a 4-a. Moțiunile .....</b>	<b>257</b>
§1. Noțiune și clasificare .....	257
1.1. Moțiunile simple.....	257
1.2. Moțiunea de cenzură.....	258
1.2.1. Caracterizare și reglementare .....	258
1.2.2. Etape procedurale .....	259
<b>Secțiunea a 5-a. Actele structurilor interne ale Parlamentului.....</b>	<b>262</b>
<b>Capitolul al V-lea. Deputații și senatorii .....</b>	<b>263</b>
<b>Secțiunea 1. Statutul deputaților și senatorilor .....</b>	<b>263</b>
<b>Secțiunea a 2-a. Dobândirea/pierderea calității de         deputat/senator.....</b>	<b>265</b>
<b>Secțiunea a 3-a. Drepturile și obligațiile deputaților         și senatorilor .....</b>	<b>266</b>
<b>Secțiunea a 4-a. Imunitatea parlamentară .....</b>	<b>267</b>

<i>Secțiunea a 5-a. Incompatibilități</i> .....	270
<i>Secțiunea a 6-a. Principii de conduită parlamentară.</i>	
<i>Răspundere și sancțiuni</i> .....	274
<b>Capitolul al VI-lea. Consiliul Legislativ</b> .....	<b>278</b>
<b>TITLUL VIII. PUTEREA EXECUTIVĂ</b> .....	<b>280</b>
<b>Capitolul I. Aspecte generale</b> .....	<b>280</b>
<b>Capitolul al II-lea. Președintele României</b> .....	<b>281</b>
<i>Secțiunea 1. Rol și atribuții</i> .....	281
§1. Dispoziții constituționale de referință .....	281
§2. Atribuții privind legiferarea .....	283
§3. Atribuții privind organizarea și funcționarea puterilor publice .....	285
§4. Atribuții privind alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități publice .....	286
§5. Atribuții în domeniul apărării țării și asigurării ordinii publice.....	299
§6. Atribuții în domeniul politicii externe .....	300
§7. Atribuții ce decurg din obligațiile României de stat membru al Uniunii Europene .....	300
§8. Alte atribuții .....	302
<i>Secțiunea a 2-a. Alegerea Președintelui României</i> .....	303
§1. Considerații generale. Cadru normativ .....	303
§2. Desfășurarea alegerilor .....	303
2.1. Listele electorale. Secțiile de votare.....	303
2.2. Birourile electorale.....	304
2.3. Candidaturile .....	304
2.4. Desfășurarea votării .....	305
2.5. Stabilirea rezultatului alegerilor .....	309
§3. Rolul Curții Constituționale în procesul electoral pentru alegerea Președintelui României.....	311
3.1. Cadru legal .....	311
3.2. Soluționarea contestațiilor privind înregistrarea sau respingerea înregistrării candidaturilor sau a semnelor electorale .....	314
3.3. Soluționarea contestațiilor privind împiedicarea unui partid sau a unei formațiuni politice ori a unui candidat de a-și desfășura campania electorală.....	316
3.4. Soluționarea contestațiilor privind anularea rezultatelor alegerilor .....	316
3.5. Confirmarea și validarea rezultatului alegerilor.....	317

<i>Secțiunea a 3-a. Răspunderea Președintelui României</i> .....	326
§1. Imunitatea Președintelui României.....	326
§2. Răspunderea politică a Președintelui României.....	332
§3. Răspunderea penală.....	333
<i>Secțiunea a 4-a. Actele Președintelui României</i> .....	334
§1. Decretul.....	334
1.1. Caracterizare generală.....	334
1.2. Clasificări .....	335
§2. Mesaje, declarații, apeluri .....	341
<b>Capitolul al III-lea. Guvernul</b> .....	<b>344</b>
<i>Secțiunea 1. Rolul, funcțiile și atribuțiile Guvernului</i> .....	344
<i>Secțiunea a 2-a. Structura și conducerea Guvernului</i> .....	345
<i>Secțiunea a 3-a. Funcționarea Guvernului</i> .....	346
<i>Secțiunea a 4-a. Actele Guvernului</i> .....	348
§1. Categorii de acte.....	348
§2. Delegarea legislativă.....	348
2.1. Norme constituționale de referință .....	348
2.2. Statuări în jurisprudența Curții Constituționale cu privire la regimul ordonanțelor de urgență ale Guvernului.....	350
<b>TITLUL IX. AUTORITATEA JUDECĂTOREASCĂ</b> .....	<b>357</b>
<b>Capitolul I. Delimitări conceptuale</b> .....	<b>357</b>
<b>Capitolul al II-lea. Instanțele judecătorești</b> .....	<b>358</b>
<i>Secțiunea 1. Categorii de instanțe judecătorești</i> .....	358
§1. Înalta Curte de Casație și Justiție .....	358
§2. Curțile de apel.....	358
§3. Tribunalele .....	359
§4. Judecătoriile.....	359
§5. Instanțele militare.....	360
§6. Instanțele extraordinare și instanțele specializate .....	360
<i>Secțiunea a 2-a. Specificul activității jurisdicționale și principiile             fundamentale potrivit cărora se realizează justiția</i> .....	363
§1. Independența judecătorului și supunerea lui numai legii.....	363
§2. Principiul legalității .....	368
§3. Accesul liber la justiție .....	368
§4. Justiția se realizează în mod egal pentru toți .....	369
§5. Dreptul la apărare .....	369
§6. Prezumția de nevinovăție .....	369
§7. Publicitatea ședințelor de judecată .....	369
§8. Folosirea limbii oficiale și a limbii materne în justiție .....	370



<b>Capitolul al III-lea. Ministerul Public .....</b>	<b>371</b>
<b>Capitolul al IV-lea. Consiliul Superior al Magistraturii .....</b>	<b>378</b>
<i>Secțiunea 1. Rol și componență .....</i>	<i>378</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Atribuțiile Consiliului Superior         al Magistraturii .....</i>	<i>379</i>
§1. Atribuțiile Plenului Consiliului Superior al Magistraturii .....	380
§2. Atribuțiile secțiilor Consiliului Superior al Magistraturii .....	381
§3. Atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii în domeniul răspunderii disciplinare a magistraților .....	384
<b>TITLUL X. CURTEA CONSTITUȚIONALĂ .....</b>	<b>387</b>
<b>Capitolul I. Reglementarea Curții Constituționale .....</b>	<b>387</b>
<b>Capitolul al II-lea. Structura Curții Constituționale .....</b>	<b>388</b>
<b>Capitolul al III-lea. Atribuțiile Curții Constituționale .....</b>	<b>389</b>
<i>Secțiunea 1. Clasificare .....</i>	<i>389</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Scurtă caracterizare .....</i>	<i>389</i>
§1. Controlul constituționalității legilor înainte de promulgare [art. 146 lit. a) teza I din Constituție] .....	389
§2. Verificarea constituționalității inițiativelor de revizuire a Constituției [art. 146 lit. a) teza a II-a] și a legii de revizuire adoptate de Parlament (art. 23 din Legea nr. 47/1992) .....	390
§3. Controlul constituționalității tratatelor sau a altor acorduri internaționale [art. 146 lit. b) din Constituție] .....	391
§4. Controlul constituționalității regulamentelor Parlamentului [art. 146 lit. c) din Constituție] .....	392
§5. Controlul constituționalității hotărârilor plenului Camerei Deputaților, hotărârilor plenului Senatului și hotărârilor plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului [art. 146 lit. l) din Constituție și art. 27-28 din Legea nr. 47/1992] .....	392
§6. Soluționarea excepției de neconstituționalitate ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial [art. 146 lit. d) teza I din Constituție] .....	394
§7. Soluționarea excepției de neconstituționalitate ridicate de Avocatul Poporului [art. 146 lit. d) teza a II-a din Constituție] .....	396
§8. Soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice [art. 146 lit. e)] .....	396

§9. Atribuția de a veghea la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și de a confirma rezultatele sufragiului [art. 146 lit. f) din Constituție].....	397
§10. Constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României [art. 146 lit. g) din Constituție].....	398
§11. Emiterea avizului consultativ pentru propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României [art. 146 lit. h) din Constituție].....	398
§12. Veghează la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și confirmă rezultatele acestuia [art. 146 lit. i)].....	399
§13. Verifică îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni [art. 146 lit. j)] .....	399
§14. Hotărăște asupra contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic [art. 146 lit. k)].....	399
<b>Capitolul al IV-lea. Reguli procedurale specifice activității Curții Constituționale .....</b>	<b>401</b>
<b>Capitolul al V-lea. Actele Curții Constituționale și efectele acestora .....</b>	<b>403</b>
<i>Secțiunea 1. Tipuri de acte .....</i>	<i>403</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Obligatorietatea erga omnes a deciziilor Curții Constituționale .....</i>	<i>404</i>
<i>Secțiunea a 3-a. Obligatorietatea pentru viitor a deciziilor Curții Constituționale .....</i>	<i>406</i>
<b>BIBLIOGRAFIE .....</b>	<b>415</b>

**Conf. univ. dr. Marieta Safta**

Facultatea de Drept,  
Universitatea „Titu Maiorescu” din București

# **Drept constituțional și instituții politice**

**Vol. II. Instituții politice**

Ediția a 4-a, revizuită

*Editura*  
**Hamangiu**  
**2022**

# TITLUL VII. PARLAMENTUL

## Capitolul I. Caracterizarea și funcțiile Parlamentului

### *Secțiunea 1. Caracterizarea Parlamentului. Istoric*

Întrucât, în mod practic, nu este posibil ca întreg poporul să se constituie într-o adunare care să decidă, să legifereze, s-a pus problema de a ști cum se poate valorifica această strânsă corelație dintre voința suverană a poporului și lege, mai precis cum se poate exprima tehnico-juridic și statal această cerință a democrației. Soluția găsită a fost ca poporul să delege exercițiul dreptului său unor reprezentanți, astfel desemnați încât să poată exprima juridicește voința lui<sup>[1]</sup>.

O astfel de reunire a reprezentanților formează Parlamentul, care constituie o instituție politică și juridică, formată din una sau mai multe corpuri, adunări sau „camere”, fiecare alcătuită dintr-un număr de membri (*deputați, senatori*), dispunând, într-o măsură mai mare sau mai mică, de putere de decizie.

Originile parlamentarismului sunt îndepărtate, fiind menționate în acest sens Islanda, înainte de anul 1000, Sicilia în 1130 și Anglia în jurul anului 1300, în sensul că acestea cunoșteau existența unor adunări care aveau să constituie în secolul următor modelul unor adunări deliberative<sup>[2]</sup>.

Anglia este, în general, reținută ca fiind țara cu cea mai îndelungată tradiție parlamentară. Astfel, în timpul organizării feudale, pe lângă Coroana Britanică funcționau Marele Consiliu, compus din delegați din întregul regat, și Consiliul Privat, organism redus și având caracter permanent, care îl asista pe rege în realizarea atribuțiilor sale. Progresiv, în secolul al XIV-lea, Marele Consiliu s-a diferențiat în două Camere, ca urmare a departajării intereselor marilor nobili și înaltului cler, ce au alcătuit Camera lorzilor, de cele ale reprezentanților aleși ai orașelor și micii nobilimi, ce au alcătuit Camera comunelor. Treptat, Parlamentul britanic a devenit sediul puterii supreme și suverane, după o insistentă luptă politică. Schimbarea efectivă a modului de partajare a puterii legislative între rege și Parlament s-a

---

[1] I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU, *op. cit.*, vol. II, 2009, p. 151 și urm.

[2] V. DUCULESCU, C. CĂLINOIU, G. DUCULESCU, *Tratat de teorie și practică parlamentară*, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 29.

realizat prin intermediul unei proceduri noi<sup>[1]</sup>: Camera Comunelor și Camera Lorzilor au renunțat să-și mai redacteze propunerile sub forma petițiilor prin care cereau regelui redactarea unui proiect de lege și au început să redacteze proiecte de legi; când un asemenea proiect era însușit de ambele Camere, îi era înaintat regelui, acesta îl transforma imediat în lege, rareori respingându-l. În acest mod, prerogativa Coroanei în materie legislativă a fost redusă la un drept de inițiativă legislativă și la un drept de veto. Un moment important îl constituie așa-numita „revoluția silențioasă”<sup>[2]</sup> din 1688, când prerogativele regelui în materie de legiferare au fost restrânse, iar primatul Parlamentului a fost consolidat și consacrat prin *Bill of Rights* (13 februarie 1688). Astfel, regele nu putea să mai suspende legile sau executarea lor, nu mai avea dreptul să acorde dispense față de normele prevăzute de legi, s-a anulat dreptul acestuia de a stabili impozite sau taxe fără ca Parlamentul să se pronunțe, s-a stabilit obligativitatea consimțământului parlamentar față de menținerea efectivelor armatei.

Această evoluție, ce s-a înregistrat și în alte țări, a impus guvernământul reprezentativ de tip modern, în care puterile care exercită atribuțiile suveranității acționează ca exponente ale națiunii și în numele acesteia, reprezentativitatea supremă fiind recunoscută Parlamentului. Forța sistemului parlamentar constă în ideea că Parlamentul reprezintă poporul însuși, iar parlamentarii sunt delegații săi. Puterea Parlamentului și calitatea pe care o au cei care îl alcătuiesc au determinat elaborarea unui regim propriu de organizare, funcționare, de imunități și inviolabilități, menit să garanteze exercitarea mandatului parlamentar. Acesta a devenit un mandat reprezentativ, Parlamentul constituind nu doar o parte din suveranitatea națiunii, ci chiar această suveranitate<sup>[3]</sup>.

Apariția sistemului parlamentar în țara noastră a fost influențată de Revoluția franceză. Ca repere importante reținem anul 1822, când a fost întocmit în Moldova proiectul de Constituție a Cărvunarilor, care sugera, între altele, înființarea unui sfat obștesc, compus din episcopi, boieri și un boier desemnat de obștea boierilor din fiecare ținut. Potrivit acestui document, puterea legislativă urma să revină domnului, împreună cu sfatul obștesc. Regulamentele Organice, adoptate în 1831 în Țara Românească și în 1832 în Moldova, se refereau la o Obștească Adunare, aleasă pe termen de 5 ani, și care dispunea de atribuții importante în ceea ce privește votarea bugetului și stabilirea impozitelor. De asemenea, avea atribuții trecute ulterior în sarcina executivului, cum ar fi arendarea ocnelor, vămilor

---

[1] A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparée, cinquième édition, revue et argumentée*, Paris, Librairie de la Société du Recueil J.B. Sirey et du Journal du Palais, Ancien maison, 1909, p. 64, *apud* C. NICA, *op. cit.*, vol. I, p. 19 și urm.

[2] *Ibidem*.

[3] V. DUCULESCU, C. CĂLINOIU, G. DUCULESCU, *op. cit.*, p. 39.

și domeniilor statului. Putea semnala Domnului abuzuri și lipsuri în administrație, săvârșite inclusiv de către miniștri, dar nu avea dreptul de inițiativă legislativă, toate legile fiind trimise Adunării de către Domn. După ce proiectul era examinat în comisii, se adopta decizia cu majoritate absolută și era comunicată Domnului printr-o scrisoare oficială, semnată de toți cei care luaseră parte la vot. Adoptarea Convenției de la Paris la 30 martie 1856 constituie, de asemenea, un moment important, precum și evenimentele ulterioare, care au condus la unirea Principatelor române. Acestea au fost marcate de organizarea alegerilor pentru Adunările ad-hoc ale celor două Principate, ce aveau caracterul unor veritabile adunări reprezentative – parlamente ale celor două Țări Române. Prin Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris din 7/19 august 1858 s-a introdus pentru prima dată în viața politică românească sistemul bicameral, înființându-se pe lângă Adunarea electivă, prevăzută de Convenția de la Paris, o a doua adunare legiuitoare denumită Corp ponderator, iar mai apoi, Senat. Constituția din 1866 a păstrat sistemul bicameral, reprezentarea națională fiind realizată de Adunarea Deputaților și de Senat, aceeași structură fiind reglementată și de Constituțiile din 1923 și 1938. Constituțiile comuniste au consacrat parlamentul unicameral – Marea Adunare Națională. În prezent, potrivit Constituției din 1991, revizuită în anul 2003, Parlamentul este „*organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării*”; acesta este alcătuit din Camera Deputaților și Senat (art. 61 din Constituție).

### *Secțiunea a 2-a. Funcțiile Parlamentului*

Atribuțiile Parlamentului sunt specifice îndeplinirii la cel mai înalt nivel a conducerii statale. Acestea se clasifică după cum urmează:

#### **§1. Funcția de reprezentare**

Funcția de reprezentare se referă la faptul că Parlamentul reprezintă întregul corp electoral, exprimând voința acestuia și, prin aceasta, voința tuturor.

În legătură cu această funcție, este necesară realizarea unor clarificări referitoare la mandatul parlamentar, sub aspectul distincției dintre mandatul reprezentativ și mandatul imperativ.

Astfel, teoria mandatului imperativ își găsește sorgintea în concepția cu privire la suveranitatea populară, în virtutea căreia alegătorii dintr-o anumită circumscripție electorală încredințează un mandat unor persoane che-mate să îi reprezinte și care urmează să se conformeze întru totul voinței alegătorilor. În cazul în care parlamentarii nu își îndeplinesc mandatul, în

mod culpabil, pot fi revocați de către alegătorii<sup>[1]</sup>. Cu privire la această formă de mandat au fost formulate însă critici, arătându-se că poate duce la abuzuri grave, în sensul că adunările parlamentare ar fi paralizate dacă aleșii ar trebui de fiecare dată să se întoarcă la electori pentru a obține instrucțiuni pentru orice problemă ivită. În plus, revocarea ar putea fi realizată la solicitarea unei minorități politice<sup>[2]</sup>.

Teoria mandatului reprezentativ își are originea în concepția referitoare la suveranitatea națională, potrivit căreia întreaga putere emană de la națiune, mandatul reprezentând o împuternicire pe care persoanele alese o primesc de la întreaga națiune și, în consecință, ea se exercită în mod independent față de alegători, care nu mai pot da ordine, instrucțiuni, directive celor aleși și nici nu îi pot revoca. Din momentul alegerii, parlamentarii se bucură de un anumit grad de autonomie, care se manifestă și în raporturile cu partidele sau formațiunile politice pe listele cărora au candidat<sup>[3]</sup>. Constituția României consacră, în art. 69, mandatul reprezentativ.

## §2. Funcția legislativă

Funcția legislativă exprimă faptul că Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării, executivul neputând emite norme primare decât în condiții strict și limitativ prevăzute de Constituție<sup>[4]</sup>. Aceasta reprezintă o formă specializată a competenței sale generale, în virtutea căreia dezbaterile problemelor politice generale ale națiunii se finalizează prin adoptarea unei norme de drept, ca expresie a voinței generale în reglementarea unor raporturi sociale<sup>[5]</sup>.

Funcția legislativă a Parlamentului se concretizează în activități parlamentare distincte<sup>[6]</sup>:

- examinarea proiectelor de lege primite de la Guvern;
- examinarea propunerilor legislative formulate de cetățeni sau de parlamentari;
- examinarea amendamentelor formulate de Guvern sau de parlamentari;

---

[1] R.D. POPESCU, *Răspunderea Parlamentului în Dreptul constituțional*, Ed. C.H. Beck, București, 2011, p. 113.

[2] *Idem*, p. 115.

[3] *Idem*, p. 117.

[4] A se vedea art. 115 din Constituție – Delegarea legislativă.

[5] M. CONSTANTINESCU, I. MURARU, *Drept parlamentar*, Ed. Gramar, București, 1994, p. 134.

[6] I. VIDA, *Legistică formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă*, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 33.

- votarea proiectelor de lege, a propunerilor legislative și a amendamentelor formulate în procesul legislativ;
- reexaminarea legii ca urmare a solicitării Președintelui României;
- reexaminarea legii în temeiul deciziei Curții Constituționale prin care se constată neconstituționalitatea unor dispoziții ale acesteia;
- stabilirea limitelor abilitării Guvernului de a emite ordonanțe;
- exercitarea controlului asupra legislației delegate, respectiv asupra unor reglementări juridice emise în temeiul unor legi de abilitare ori a delegării legislative constituționale.

Competența de legiferare, întrucât rezultă din Constituție, nu se poate exercita decât în condițiile și în limitele stabilite de aceasta, neputând fi de conceput o putere legiuitoare necondiționată, absolută. Regulile constituționale de exercitare a competenței de legiferare nu reprezintă restrângeri ale competenței Parlamentului ca autoritate legiuitoare, ci domeniul de valabilitate a acestei competențe, întinderea legitimității sale constituționale<sup>[1]</sup>.

Platon spunea astfel că „nu oamenii fac legile, ci ele se datoresc împrejurărilor și diferitelor evenimente ce au loc în mod felurit. Sau violența unui război răstoarnă statele și schimbă legile, ori strâmtoarea sărăciei înfri-coșate face același lucru. Adesea și epidemiile (...) aduc prefaceri silite, sau dacă anotimpurile își schimbă firea pe un timp mai îndelungat”. De-a lungul timpului, s-a conturat ideea că în centrul teoriei juridice se află noțiunea de valoare, în sensul că, „dreptul nu este un ambalaj exterior pentru deciziile autorității, ci un limbaj cu efecte de structură, un rezultat al competiției între interese și valori”<sup>[2]</sup>. „Conceperea complexă a dreptului include dimensiunea axiologică, dreptul fiind produsul faptelor sociale și al voinței omului, un fenomen material și un ansamblu de valori morale și o ordine normative, un ansamblu de acte de voință și de acte de autoritate, de libertate și constrângere”<sup>[3]</sup>. Acest sistem de valori are o dinamică ce este conexă perioadelor istorice, poate încorpora noi valori în concordanță cu această evoluție însă indiferent de momentul și etapele parcurse are în centru omul, demnitatea umană ca valoare supremă. De aceea, profesorul M. Djuvara sublinia că, „ideea fundamentală care stă la baza dreptului este (...) respectul demnității omenești, respectul omului față de om, cu simpatia

---

[1] M. CONSTANTINESCU, I. MURARU, *op. cit.*, p. 135.

[2] L.C. TANUGI, *Le droit sans L Etat sur la democratie en France et en Amerique*, PUF, 1985, *apud* I. CRAIOVAN, *Introducere în Filosofia Dreptului*, Ed. All Beck, București, 1998, p. 253.

[3] J.L. BERGEL, *Theorie generale du Droit*, 1985, p. 30, *apud* I. CRAIOVAN, *op. cit.*, 1998, p. 253.



față de semenii, prin urmare, respectarea tuturor drepturilor lui legitime, adică a acelor care nu reprezintă încălcarea libertății celorlalți<sup>[1]</sup>”.

Cu alte cuvinte, legile nu sunt doar un „ambalaj” pentru interese particulare ce pot susține la un moment dat, prin simpla puterea a votului, adoptarea lor. Desigur că procesul legislativ înseamnă, deopotrivă, negocieri care să pună în acord diverse interese în concurs la un moment dat, inclusiv realitățile politice, însă acestea nu pot ignora valoarea asociată acestui proces și destinatarii săi. O astfel de abordare ar trebui să excludă ideea legiferării în scopul realizării unui simplu interes politic conjunctural, expresie a majorității vremelnice aflată la guvernare. Legea ca pură și exclusivă exprimarea a unei voințe politice care se coagulează la un moment dat este inerent vulnerabilă la schimbarea acelei majorități, fiind ținta predilectă a propunerilor de modificare pentru cei ce vor urma la putere, așadar o sursă de insecuritate juridică. Tocmai de aceea Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative stabilește că „proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului” [art. 6 alin. (1)]<sup>[2]</sup>.

Cu atât mai mult legea nu poate fi o simplă „haină” pentru simple declarații politice, așa cum judicios se remarca de principiu într-o opinie separată la o decizie a Curții Constituționale<sup>[3]</sup>. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Prin definiție, legea, ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, ale cărei conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia. Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, dată fiind rațiunea *intuitu personae* a reglementării, aceasta are caracter individual, ea fiind

[1] I. CRAIOVAN, *op. cit.*, 1998, p. 292.

[2] Extras din M. SAFTA, *Consolidarea funcției legislative a Parlamentului, în lumina principiului securității juridice*, <https://www.universuljuridic.ro/autor/marieta-safta/>.

[3] A se vedea Decizia nr. 592 din 15 iulie 2020, publicată în M. Of. nr. 824 din 8 septembrie 2020.

concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, *de plano*, într-un singur caz, prestabilit fără echivoc<sup>[1]</sup>.

### **§3. Funcția de stabilire a direcțiilor principale ale activității social-economice, culturale, statale și juridice**

Această funcție exprimă implicarea Parlamentului în domenii ce vizează politica țării, aprobarea programelor de guvernare, organizarea și funcționarea forțelor politice, apărarea țării. În realizarea acestei funcții, Parlamentului îi revin următoarele atribuții:

- adoptarea bugetului;
- declararea mobilizării generale sau parțiale;
- reglementarea alegerilor;
- reglementarea organizării și desfășurării referendumului;
- organizarea și funcționarea organelor de stat;
- organizarea și funcționarea partidelor politice;
- organizarea forțelor armate și a apărării naționale;
- stabilirea regimului juridic al stării de asediu și al stării de urgență;
- stabilirea infracțiunilor și a pedepselor;
- acordarea amnistiei;
- reglementarea sistemului general al impozitelor și taxelor;
- emiterea de monedă;
- reglementarea regimului general al proprietății și moștenirii;
- stabilirea regulilor generale privind raporturile de muncă, sindicate, patronate; protecția socială;
- stabilirea statutului funcționarilor publici;
- organizarea generală a învățământului;
- reglementarea competenței și procedurii instanțelor judecătorești etc.

---

<sup>[1]</sup> A se vedea Decizia nr. 600 din 9 noiembrie 2005, publicată în M. Of. nr. 1.060 din 26 noiembrie 2005, Decizia nr. 970 din 31 octombrie 2007, publicată în M. Of. nr. 796 din 22 noiembrie 2007, Decizia nr. 494 din 21 noiembrie 2013, publicată în M. Of. nr. 819 din 21 decembrie 2013, Decizia nr. 574 din 16 octombrie 2014, publicată în M. Of. nr. 889 din 8 decembrie 2014, par. 21, sau Decizia nr. 777 din 28 noiembrie 2017, publicată în M. Of. nr. 1.011 din 20 decembrie 2017, par. 24.

#### **§4. Funcția de alegere, formare, avizarea formării, numire sau revocare a unor autorități statale**

Această funcție exprimă implicarea Parlamentului cât privește desemnarea de înalți demnitari, revocarea lor, avizarea numirii, trimiterea în judecată etc. Astfel, Parlamentul României:

- numește și revocă Avocatul Poporului;
- poate suspenda din funcție Președintele României;
- acordă votul de încredere programului și întregii liste a Guvernului;
- poate retrage încrederea acordată Guvernului prin intermediul mecanismului moțiunii de cenzură;
- numește 6 judecători la Curtea Constituțională (3 sunt numiți de către Camera Deputaților, iar trei de către Senat).

#### **§5. Funcția de control**

În conformitate cu dispozițiile art. 111 alin. (1) din Constituție, „Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora [...]”<sup>[1]</sup>.

Formele și mijloacele prin care se exercită controlul parlamentar se realizează prin dări de seamă, mesaje, rapoarte, programe prezentate Parlamentului, prin comisiile parlamentare, prin întrebări și interpelări, dreptul de a cere și obține informațiile necesare, prin rezolvarea petițiilor cetățenilor, prin Avocatul Poporului.

##### **a) Controlul parlamentar realizat prin mesaje, rapoarte și programe**

Potrivit dispozițiilor Constituției sau ale legilor speciale, unele autorități publice și instituții au obligația de a prezenta rapoarte Parlamentului.

Sunt astfel, de exemplu,

- **Avocatul Poporului** – potrivit art. 60 din Constituție, „Avocatul Poporului prezintă celor două Camere ale Parlamentului rapoarte, anual sau la cererea acestora. Rapoartele pot conține recomandări privind legislația sau măsuri de altă natură, pentru ocrotirea drepturilor și a libertăților cetățenilor”;

- **Curtea de Conturi** – potrivit art. 140 alin. (2) din Constituție, „Curtea de Conturi prezintă anual Parlamentului un raport asupra conturilor de gestiune ale bugetului public național din exercițiul bugetar expirat,

---

<sup>[1]</sup> Pentru o prezentare a autorităților și instituțiilor publice asupra cărora se exercită controlul parlamentar, a se vedea M. ENACHE, *Modalitățile controlului parlamentar*, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 51-73.

cuprinzând și neregulile constatate”. Potrivit art. 3 din Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi republicată, „(1) Curtea de Conturi decide în mod autonom asupra programului său de activitate. (2) Controalele Curții de Conturi se inițiază din oficiu și nu pot fi oprite decât de Parlament și numai în cazul depășirii competențelor stabilite prin lege. (3) Hotărârile Camerei Deputaților sau ale Senatului, prin care se cere Curții de Conturi efectuarea unor controale, în limitele competențelor sale, sunt obligatorii. Nicio altă autoritate publică nu o mai poate obliga”. Iar, potrivit art. 4 din același act normativ, „(1) Curtea de Conturi prezintă anual Parlamentului un raport asupra conturilor de gestiune ale bugetului general consolidat din exercițiul bugetar expirat, cuprinzând și neregulile constatate. (2) La cererea Camerei Deputaților sau a Senatului, Curtea de Conturi controlează modul de gestionare a resurselor publice și raportează cele constatate. (3) Ori de câte ori consideră necesar, Curtea de Conturi înaintează Parlamentului și, prin camerele de conturi județene și a municipiului București, consiliilor locale, județene și al municipiului București, rapoarte în domeniile în care este competentă. (4) Raportul anual al Curții de Conturi se publică în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a.”

• **Consiliul Suprem de Apărare a Țării** – în conformitate cu dispozițiile art. 119 din Constituție, „Consiliul Suprem de Apărare a Țării organizează și coordonează unitar activitățile care privesc apărarea țării și securitatea națională, participarea la menținerea securității internaționale și la apărarea colectivă în sistemele de alianță militară, precum și la acțiuni de menținere sau de restabilire a păcii.” Potrivit art. 2 din Legea nr. 415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, „activitatea Consiliului Suprem de Apărare a Țării este supusă examinării și verificării parlamentare. Anual, nu mai târziu de primul trimestru al anului următor, precum și la cererea comisiilor permanente de specialitate ale Parlamentului sau ori de câte ori se consideră necesar, Consiliul Suprem de Apărare a Țării prezintă, în ședință comună a Camerei Deputaților și Senatului, rapoarte asupra activității desfășurate.” În acest sens sunt și dispozițiile art. 65 alin. (2) lit. g) din Constituție, potrivit cărora „Camerale își desfășoară lucrările și în ședințe comune, potrivit unui regulament adoptat cu votul majorității deputaților și senatorilor, pentru: (...) g) examinarea rapoartelor Consiliului Suprem de Apărare a Țării.”

• **Banca Națională a României** – potrivit art. 35 alin. (4) din Legea nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României<sup>[1]</sup>, „În numele consiliului de administrație, guvernatorul prezintă Parlamentului, până la data de 30 iunie a anului următor, raportul anual al Băncii Naționale a României, care cuprinde activitățile Băncii Naționale a României, situațiile

---

[1] M. Of. nr. 582 din 30 iunie 2004.

financiare anuale și raportul de audit, dezbătute, fără a fi supuse votului, în ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului.”

• **Autoritatea de Supraveghere Financiară** – potrivit art. 16 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 93/2012 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității de Supraveghere Financiară, cu modificările și completările ulterioare<sup>[1]</sup> «(2) Comisiile reunite din Senat și Camera Deputaților prevăzute la art. 8 alin. (2) pot dispune oricând verificarea activităților A.S.F.» iar potrivit art. 17 din același act normativ, «(1) În numele A.S.F., președintele Consiliului prezintă Parlamentului, până la data de 30 iunie a anului următor, raportul anual al A.S.F., care cuprinde activitățile acesteia, situațiile financiare anuale și raportul de audit, ce vor fi dezbătute, fără a fi supuse votului în ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului. (2) Raportul prevăzut la alin. (1) se publică de către A.S.F., după prezentarea acestuia în Parlament, în Monitorul Oficial al României, Partea a II-a.»

• **Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării** – potrivit art. 16 din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare<sup>[2]</sup>, „Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, denumit în continuare Consiliul, este autoritatea de stat în domeniul discriminării, autonomă, cu personalitate juridică, aflată sub control parlamentar și totodată garant al respectării și aplicării principiului nediscriminării, în conformitate cu legislația internă în vigoare și cu documentele internaționale la care România este parte.”

• **Autoritatea Națională de Supraveghere a prelucrării datelor cu caracter personal** – potrivit art. 5 din Legea nr. 102/2005 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal, republicată<sup>[3]</sup>, „(1) Președintele Autorității naționale de supraveghere prezintă anual rapoarte de activitate în ședința plenară a Senatului. Rapoartele trebuie să cuprindă informații relevante cu privire la activitatea Autorității naționale de supraveghere. Ele pot conține recomandări privind modificarea legislației sau măsuri de altă natură pentru ocrotirea drepturilor și libertăților cetățenilor în legătură cu prelucrarea datelor personale. (2) Raportul anual se transmite Senatului României, Camerei Deputaților, Guvernului României, Comisiei Europene și Comitetului european pentru protecția datelor. Raportul anual se dă publicității în cel mult 30 de zile de la data transmiterii către Senatul României.”

• **Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității** – potrivit art. 13 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2008 privind

[1] M. Of. nr. 874 din 21 decembrie 2012.

[2] M. Of. nr. 166 din 7 martie 2014.

[3] M. Of. nr. 947 din 9 noiembrie 2018.