

Modelul parlamentarismului românesc

■ ALEXANDRU RADU, DANIEL BUTI

[The National University of Political Studies and Public Administration – SNSPA]

Abstract

The article realizes, in a didactic manner, an analysis of the post-communist Romanian parliament, offering a revealing image of the institutional design, but also of the functional dimension of the legislature. Romanian bicameralism is analyzed in the light of concepts such as symmetry vs. asymmetry and congruence vs. incongruity, but also of internal political dynamics that highlight specific characteristics and a pattern of functioning.

Keywords

parliament; Romania; bicameralism; political algorithm; symmetry; congruence

Tradiția bicameralismului românesc¹

Instituția parlamentară dă expresie suveranității populare prin reprezentarea intereselor diferitelor grupuri sociale, asigurând operaționalizarea principiului participării ca factor constitutiv al democrației. În același timp, Parlamentul este instituția politică în sarcina căreia este pusă activitatea de elaborare a normelor ce reglementează viața socială. Ca exponent direct al cetățenilor, Parlamentul este instituția centrală a deciziei politice în cadrul democrației reprezentative, el îndeplinind rolul de „*decision making public*”².

Constituția României consacră acest rol central al instituției parlamentare: „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării”³. Așadar, Parlamentul exprimă voința națiunii și legiferează în numele ei.

Totodată, legea fundamentală prevede că reprezentanța națională

1 O versiune inițială a textului a apărut în lucrarea *Postcomunismul românesc. Sistemul politic: structură și funcționare* (București: Pro Universitaria, 2015), semnată de către cei doi autori.

2 Domenico Fisichella, *Știința politică. Probleme, concepte, teorii* (Iași: Polirom, 2007) 268.

3 Art. 61, alin. (1), *Constituția României 2003*, Monitorul Oficial, nr. 767 din 31 octombrie 2003.

românească are o structură bicamerală, fiind compusă din Camera Deputaților (în prima sa legislatură, între 1990 și 1992, s-a numit Adunarea Deputaților) și Senat.

Din perspectivă istorică, bicameralismul românesc își are începuturile în reforma parlamentară realizată de Alexandru Ioan Cuza, în contextul crizei politice din debutul statului modern român. Pe 3/15 iulie 1864, domnitorul a promulgat *Statutul Dezvoltător Convențiunii din 7/19 august 1858*, cunoscut sub numele de Statutul lui Cuza, o formă primară de constituție, prin care se introducea cea de a doua cameră parlamentară, „denumită când *Adunarea Ponderatrice*, când *Corp Ponderator*, iar ulterior Senat, investită cu competență legislativă” și având membri numiți. Această structură bicamerală avea să fie confirmată atât de Constituția din 1866 – conform căreia Senatul devine o adunare aleasă prin vot censitar, categoria de membri numiți dispărând, iar cea a membrilor de drept se restrânge –, cât și de cea din 1923 – când Senatul este ales prin vot universal, direct și indirect, dar are în componență și membri de drept. Totodată, Senatul își prezervă rolul său specific în arhitectura parlamentară din România.

O sincopă în istoria bicameralismului românesc intervine după abolirea monarhiei și transformarea României în republică populară: în anul 1948 Senatul este desființat, iar Adunarea Deputaților își schimbă denumirea în Marea Adunare Națională, aceasta fiind formula parlamentară specifică regimului comunist. După 42 de ani de unicameralism, Parlamentul își recapătă structura bicamerală, asemănătoare în formă cu cea anterioară, dar diferită sub aspectul conținutului său.

Revenirea la parlamentul de factură bicamerală a cuprins o fază inițială a unui organism parlamentar ad-hoc și provizoriu – Consiliul Frontului Salvării Naționale, transformat, după 1 februarie 1990, în Consiliul Provizoriu de Uniune Națională –, ce a funcționat în perioada de după desființarea parlamentului comunist și până la constituirea noii instituții parlamentare democratice. Debutul oficial al parlamentului bicameral postcomunist a fost consemnat pe 9 iunie 1990, data primei ședințe a celor două camere ale Parlamentului legitimate prin votul din 20 mai. Conform Decretului-lege nr. 92/1990, Parlamentul era compus din Adunarea Deputaților, cu 396 de membri, și Senatul, având 119 locuri, ambele camere fiind alese în totalitate prin vot direct, pe baza principiului reprezentării proporționale. În prima sa legislatură, Parlamentul a avut și calitatea de Adunare Constituantă, mandatul său fiind condiționat de adoptarea unei noi legi fundamentale a statului. Parlamentul s-a achitat de această sarcină în noiembrie 1991.

Natura bicameralismului românesc

Bicameralismul postcomunist, justificat *de plano* de dimensiunea demografică (relativ) ridicată a României⁴, reclamă analiza raporturilor dintre cele două Camere în îndeplinirea rolului constituțional al instituției parlamentare.

În statele democratice contemporane, unitare sau de tip federal, parlamentele bicamerale pot fi simetrice sau asimetrice și incongruente sau congruente, de aici decurgând forța sau puterea instituției parlamentare.⁵ Simetria/ asimetria unui parlament este dată de, pe de o parte, de puterile formale ale camerelor, iar pe de alta, de metodele de desemnare a membrilor lor, altfel spus, de legitimitatea lor: „ Camerele simetrice sînt acelea cu puteri egale sau moderat inegale și cu legitimitate democratică. Camerele asimetrice sînt foarte inegale din acest punct de vedere.”⁶

4 Din punct de vedere al populației, România ocupă locul șase la nivelul Uniunii Europene.

5 Arend Lijphart, *Modele ale democrației. Forme de guvernare și funcționare în treizeci și șase de țări* (Iași: Polirom, 2000).

6 Lijphart, *Modele*, 193.

În același timp, când una din Camere, de regulă a doua, este „aleasă prin metode diferite sau este gândită încât să suprareprezinte anumite minorități”⁷, parlamentele bicamerale devin incongruente. În lipsa unei tendințe de suprareprezentare, bicameralismul este congruent.

Să vedem cum stau lucrurile în cazul românesc, referindu-ne întâi la principală funcție a Parlamentului – cea de putere legislativă.

Simetrie vs. asimetrie

Începem prin a preciza că domeniile de legiferare sunt menționate de Constituție în articolul 73 (art. 72 al legii fundamentale nerevizuite), cuprinzând cele trei categorii de legi: constituționale, organice și ordinare, precizări în acest sens aducând și articolul 75⁸.

Conform prevederilor Constituției din 1991 nerevizuită, legile erau adoptate cu votul majoritar al fiecăreia din Camere, fără a fi precizată o anume întâietate a uneia dintre acestea în exercitarea rolului legislativ. Totodată, norma constituțională prevedea căile de rezolvare a posibilelor conflicte decizionale dintre Camere în felul următor: În situația în care o Cameră adoptă un text juridic, iar cealaltă îl respinge, textul revine în dezbaterea Camerei ce l-a adoptat inițial; o nouă adoptare era definitivă; la fel și respingerea.⁹ În condițiile în care Camerele votează același proiect legislativ, dar cu redactări diferite, calea urmată era cea a medierii, iar dacă aceasta eșuează, textul definitiv era adoptat într-o ședință comună a Camerei Deputaților și Senatului.¹⁰

Ca atare, reglementarea constituțională a procesului legislativ prevăzută de Constituția nerevizuită nu distingea între Camere din punctul de vedere al puterilor lor formale, asigurând egalitatea decizională deplină a acestora. Totodată, se asigura parcurgerea mai multor etape ale dezbaterii parlamentare, nespecificate ca durată, care, deși, favorabile creșterii calității actelor normative adoptate, aveau dezavantajul unei legiferări cronofage, una din cauzele pentru care Parlamentul românesc a fost deseori criticat.

Păstrând principiul egalității, revizuirea constituțională din 2003 a introdus o departajare a Camerelor în ceea ce privește sesizarea acestora, stabilind domenii distincte pentru Camera Deputaților și Senat în acest sens¹¹. Astfel, rolul de **primă Cameră sesizată** este îndeplinit fie de Camera Deputaților, fie de Senat, în funcție de specificul legii supuse dezbaterii. Prima Cameră sesizată are acum și un termen maxim pentru a se pronunța – de 45 de zile, care poate ajunge până la 60 de zile pentru coduri și legi complexe –, termen după care proiectul legislativ respectiv se consideră adoptat (adoptare tacită), fiind trimis spre dezbaterea celeilalte Camere. Totodată, s-a renunțat la procedura cronofagă a medierii și votului comun, textul definitiv al legii adoptate de prima Cameră sesizată fiind stabilit de cealaltă Cameră, aceasta având rol de **Cameră decizională**.

În acest fel, **camerele parlamentare sunt departajate administrativ, dar puterea lor formală rămâne egală**. Mai mult chiar, modificările aduse procedurii legislative prin revizuirea Constituției au întărit egalitatea Camerelor. Astfel, după eliminarea procedurii de mediere și votului comun, Camera Deputaților și-a pierdut avantajul dat anterior de numărul mai mare al locurilor, care, de regulă, ducea la adoptarea finală a legii în forma votată inițial de deputați. Egalitatea formală a celor

7 Lijphart, *Modele*, 193.

8 Cu toate acestea, o serie de constituționaliști afirmă că, practic, Parlamentul are puteri neenumerat (v. Cristian Ionescu, *Regimul politic în România*, București: All Beck, 2002, p. 62).

9 Art. 73, *Constituția României*, Monitorul Oficial, nr. 233 din 21 noiembrie 1991.

10 Art. 74, *Constituția României*, Monitorul Oficial, nr. 233 din 21 noiembrie 1991.

11 Vezi art. 75, *Constituția României 2003*, Monitorul Oficial, nr. 767 din 31 octombrie 2003.

două camere poate fi nuanțată de practica legislativă a adoptării tacite, care creează premise pentru legiferare în urma dezbaterii și a votului unei singure camere.

La fel stau lucrurile și în cazul funcției de control parlamentar, în exercitarea căreia Constituția nu distinge între cele două Camere. Să precizăm că această funcție, la fel de importantă ca cea legislativă, își are suportul în principiul separației și echilibrului puterilor în stat, precum și în calitatea organismului parlamentar de reprezentant suprem al poporului. Cât privește instrumentele și procedurile de control parlamentare, acestea pot fi sistematizate astfel:

- a) aprobarea prealabilă a Parlamentului și consultarea prealabilă a acestuia de către Președintele României ori încuviințarea de către forul legislativ a măsurilor excepționale luate de șeful statului potrivit art. 93 alin. (1) din Constituție;
- b) acordarea și retragerea încrederii acordate Guvernului;
- c) întrebările și interpelările;
- d) anchetele parlamentare;
- e) angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege;
- f) suspendarea din funcție a Președintelui României;
- g) punerea sub acuzare a Președintelui României;
- h) solicitarea urmăririi penale a membrilor Guvernului pentru fapte săvârșite în exercițiul funcției lor.¹²

Așadar, în mod deosebit în urma revizuirii constituționale din 2003, puterile formale egale ale Camerelor parlamentare asigură funcționarea simetrică a bicameralismul românesc. Simetria formală a Camerelor nu este însă perfectă, legea fundamentală stipulând o anumită inegalitate a lor în exercitarea altor atribuții. Astfel, cu referire la ansamblul activității Parlamentului, legea fundamentală revizuită menține o anumită inegalitate a celor două Camere, chiar dacă modifică domeniul de aplicare a acesteia. Astfel, conform prevederilor constituționale inițiale, atribuția numirii Avocatului Poporului îi revenea exclusiv Senatului¹³. Începând cu 2003, Constituția nu mai menționează cine numește Avocatul Poporului, în schimb îi conferă numai Senatului puterea de a valida 16 din cei 19 membri ai Consiliului Superior al Magistraturii. Totuși, cum această situație de inegalitate decizională este singulară, putem conchide că nu afectează simetria bicameralismului românesc.

Congruență vs. incongruență

În ce privește legitimitatea Parlamentului, ambele Camere sunt alese în mod direct (popular), prin același timp de scrutin și pentru un termen egal. Conform Constituției adoptate în 1991, Camera Deputaților și Senatul sunt alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, iar durata mandatului este de 4 ani.¹⁴ Pentru alegerea deputaților și a senatorilor este practicat același tip de scrutin proporțional, ale cărei baze au fost puse în 1990, prin intermediul *Decretului-lege nr. 92*. Sistemul electoral proporțional folosit pentru primele alegeri parlamentare post-comuniste, din 20 mai 1990, a fost și singurul în care a existat o diferență în ceea ce privește alocarea mandadelor de deputați, respectiv de senatori. Începând cu alegerile parlamentare ulterioare, din septembrie 1992, alocarea mandatelor celor două Camere au urmat strict aceleași proceduri. În timp, legile electorale au adus o serie de modificări scrutinului proporțional, dar deopotrivă pentru Camera Deputaților și Senat. Până la alegerile din anul 2004 inclusiv, mandatele parlamentare au fost

¹² Ionescu, *Regimul politic*, 175.

¹³ Cf. art. 55, *Constituția României*, Monitorul Oficial, nr. 233 din 21 noiembrie 1991.

¹⁴ Mandatul primului parlament postcomunist, din perioada provizoratului constituțional, a fost de numai 28 de luni, dar parlamentul a fost constituit conform aceluiași principiu al alegerii directe (populare).

alocate formațiunilor participante la scrutin în funcție de proporția voturilor câștigate de listele cu candidați ale acestora, asigurându-se distribuirea la nivel local (județean) în baza coeficientului simplu pentru acele formațiuni politice care au trecut pragul electoral legal și, într-o etapă ulterioară, redistribuirea la nivel național prin însumarea resturilor electorale din fiecare circumscripție, după metoda d'Hondt¹⁵. Din 2008, sistemul de alegere a deputaților și senatorilor s-a modificat prin înlocuirea candidaturilor plurinominale (listele de candidați) cu candidaturi individuale (uninomiale), păstrându-se însă principiul reprezentării proporționale, ca și metodele de repartizare a mandatelor. În anul 2015 legea electorală a fost modificată din nou¹⁶, în sensul renunțării la candidaturile individuale (votul uninominal) și revenirii la listele blocate utilizate până în 2004 (votul plurinominal)¹⁷.

Alese la fel, cele două Camere diferă numai în ceea ce privește dimensiunile, camera inferioară fiind de peste două ori mai mare decât cea superioară, ca urmare a aplicării principiului proporționalității demografice. În fiecare circumscripție electorală – circumscripția electorală corespunde unității teritorial-administrative județene, Bucureștiul fiind asimilat unei astfel de unități – se stabilește un număr de deputați și senatori în raport cu populația respectivă, conform normei de reprezentare stabilită de lege. În plus, în circumscripția pentru românii cu domiciliul în străinătate, constituită în 2008, sunt aleși patru deputați și doi senatori, respectiv numărul de parlamentari minim admis de lege pentru o circumscripție electorală. Tuturor acestora li se adaugă reprezentanții parlamentari, în Camera Deputaților, ai organizațiilor minorităților naționale legal constituite.

În timp, numărul total al deputaților și senatorilor a variat, tendința generală fiind cea de scădere, la care a contribuit și modificarea legislativă din 2015, când s-a trecut la o normă de reprezentare ușor crescută. Trebuie precizat că modificarea legii electoral din anul 2008 a generat un efect de „expandare” a Parlamentului, vizibil în mod deosebit în 2012, când au fost aleși 118 parlamentari (79 în Camera Deputaților și 39 în Senat)¹⁸ peste numărul rezultat din aplicarea normei de reprezentare.

Tabelul 1. Dimensiunea Parlamentului, în baza normei de reprezentare (1990-2016)

Scrutin	Senat		Camera Deputaților			Total Parlament
	Nr. mandate	Norma de reprezentare	Nr. mandate	Norma de reprezentare	Minorități naționale	
1990	119	-	387	-	9	515
1992	143	1 senator la 160.000 loc.	328	1 deputat la 70.000 loc.	13	484
1996	143		328		15	486
2000	141		327		18	485
2004	137		314		18	469
2008	137		315		18	470
2012	137		315		18	470
2016	136	1 senator la 168.000 loc.	312	1 deputat la 73.000 loc.	17	465

¹⁵ Pentru 2004, alegerile parlamentare au fost reglementate de *Legea nr. 373/2004*. Anterior, a funcționat *Legea nr. 68/1992*, care, în timp, a suferit o serie de modificări, cea mai importantă vizând ridicarea pragului electoral de la 3% la 5%.

¹⁶ *Legea nr. 208/2015* privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 553 din 24 iulie 2015.

¹⁷ Conform prevederilor *Legii nr. 35/2008*.

¹⁸ Anterior, în 2008, numărul mandatelor suplimentare a fost minim, fiind ales un singur deputat peste norma de reprezentare.

În al doilea rând, cele două Camere sunt gândite a fi similare sub aspectul reprezentării. Pe lângă faptul că atât deputații cât și senatorii sunt reprezentanții întregului popor – spre deosebire de cazurile statelor federale, precum SUA¹⁹, unde o cameră reprezintă ansamblul poporului, iar cealaltă, statele din componența federației –, nici în Camera Deputaților și nici în Senat nu există minorități politice suprareprezentate. Altfel spus, grupurile politice din ambele Camere constituite în urma alegerilor sunt echivalente ca nivel al reprezentării. Am arăta deja că procedura de alegere a Camerei Deputaților este identică cu cea de alegere a Senatului, indiferent de modificările intervenite în sistemul electoral. În același timp, în Senat nu există membri de drept sau numiți, și nici reprezentanți ai comunităților locale, ci numai reprezentanți aleși ai întregului popor, ca și în cazul Camerei Deputaților.

Există totuși o diferență de reprezentare între Camere. Aceasta provine din existența unui număr de membri ai Camerei Deputaților ca reprezentanți ai organizațiilor minorităților naționale din România, aleși și ei direct, deși în condiții speciale. În timp, numărul acestor deputați a crescut de la 9 (în 1990) la 18 (în 2012), dar ponderea acestui grup în ansamblul parlamentului a rămas minoră – circa 6% din totalul Camerei Deputaților. Totodată, deși în mod uzual deputații minoritari sunt asociați unui singur grup parlamentar și, ca atare, tind să dezvolte un comportament parlamentar unitar, aceștia sunt reprezentanți individuali ai organizațiilor minorităților naționale. Ca atare, deși tehnic vorbim despre suprareprezentarea minorităților naționale, aceasta nu afectează caracterul congruent al bicameralismului. În context, merită să precizăm că mecanismul electoral prin care se garantează, în condițiile legii, prezența în Parlament a reprezentanților organizațiilor naționale ale minorităților recunoscute oficial constituie cel mai înalt standard democratic în această materie.

În concluzie, prin Constituție s-a statuat o egalitate cvasi-perfectă între cele două Camere sub aspectul atribuțiilor și al legitimității, respectiv al reprezentării, care justifică încadrarea sistemului parlamentar românesc în categoria bicameralismului simetric și congruent.

Trebuie însă precizat că exercitarea funcției de control parlamentar, în mod deosebit exercitarea controlului parlamentar asupra puterii executive, dar și practica adoptării tacite pot conduce la ideea ca bicameralismul românesc are o formă *sui-generis*.

Cele mai multe dintre formele de control menționate mai sus, precum acordarea și retragerea încrederii Guvernului sau suspendarea Președintelui, necesită votul majorității deputaților și senatorilor, exprimat în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului²⁰. Cu alte cuvinte, în exercitarea controlului parlamentar structura bicamerală parlamentară devine irelevantă, altfel spus, Parlamentul acționează ca unul unicameral²¹. Spre comparație, parlamentul italian își păstrează structura bicamerală și atunci când investeste guvernul, acesta trebuind să obțină, separat, majoritatea voturilor în Camera Deputaților și în Senat. Tot așa, procedura

19 În Senatul din SUA, statele federației sunt reprezentate fiecare de câte doi senatori, în timp ce prima Cameră reprezintă în mod proporțional populația. Totodată, în statele nefederale, incongruența parlamentară poate fi rezultatul scrutinelor diferite practicate pentru alegerea camerelor, precum în Spania sau Franța.

20 Vezi art. 95, 103 și 113, *Constituția României 2003*, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 767 din 31 octombrie 2003.

21 Parlamentul se regăsește în aceeași situație și atunci când votează legea bugetului de stat sau când votează revizuirea Constituției, în cazul în care procedura medierii a eșuat (cf. art. 151, alin. (2), *Constituția României 2003*).

de suspendare a Președintelui american presupune parcurgerea unor pași diferiți în Camera Reprezentanților și în Senat. Ca atare, având în vedere structura bicamerală a parlamentului în îndeplinirea funcției legislative și cea unicamerală atunci când își exercită funcția de control, ca și importanța similară ale celor două funcții parlamentare, am putea argumenta că, în fapt, structura Parlamentului din România se situează între bicameralism și unicameralism.

Cu toate acestea, raportându-ne în special la rolul său de unică instanță legiuitoare, ca și la faptul că în situațiile amintite Parlamentul lucrează, conform Constituției și Regulamentelor celor două Camere, în sesiuni comune ale Camerei Deputaților și Senatului (păstrându-se, deci, structura bicamerală), vom menține concluzia că reprezentanța națională este organizată ca una bicamerală simetrică și congruentă²².

În fine, structura sa bicamerală specifică plasează Parlamentul României în interiorul clasei de **bicameralism mediu**, înțelegând prin acesta o divizare moderată a puterii în forul legislativ. Spre comparație, bicameralismul puternic presupune simetrie și incongruență, precum în SUA sau Germania, în timp ce asimetria și congruența camerelor sunt specifice bicameralismului slab, ca în Austria ori Suedia²³.

Instituția parlamentară *in actu*

Instituție fundamentală a democrației reprezentative și exponent unic al puterii legislative, Parlamentul este, sub aspect funcțional, consecința normelor constituționale care-i reglementează activitatea, dar, cel puțin în aceeași măsură, a poziției sale politice. Din această perspectivă, vom putea pune în evidență caracteristicile principale ale Parlamentului ca instituție politică în acțiune.

Pe de-o parte, **instituția parlamentară se bucură de o stabilitate excepțională a legislaturii**, înțelegând prin aceasta faptul că România nu a experimentat dizolvarea Parlamentului înainte de încheierea la termen a mandatului, respectiv convocarea alegerilor parlamentare anticipate.

Cauza principală a acestei realități o găsim în prevederile articolului 89 din Constituție. Dincolo de interdicțiile firești pe care le impune în această materie, comune regimului parlamentar din orice stat democratic, norma constituțională face cvasi-imposibilă dizolvarea Parlamentului sau, mai exact, o face imposibilă în condiții politice normale. Atribuită formal șefului statului, această prerogativă prezidențială poate fi îndeplinită numai atunci când sunt îndeplinite o serie de condiții cumulative. Astfel:

*După consultarea președinților celor două Camere și a liderilor grupurilor parlamentare, Președintele României poate să dizolve Parlamentul, dacă acesta nu a acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare și numai după respingerea a cel puțin două solicitări de investitură.*²⁴

Parlamentul, în integralitatea sa bicamerală, ajunge, deci, în situația de a fi dizolvat numai când respinge investirea guvernului, dar nu oricum, ci dacă a refuzat minim două cereri de investire a guvernului într-un interval de timp determinat, condiții care nu depind exclusiv de voința celui căruia Constituția îi acordă prerogativa. În fapt, aceste condiții sunt cele specifice unei crize politice grave, în

22 În plus, în situațiile de unicameralism amintite, Parlamentul lucrează, conform Constituției și Regulamentelor celor două Camere, în sesiuni comune ale Camerei Deputaților și Senatului.

23 Lijphart, *Modele*, 197-198.

24 Art. 89, alin. (1), *Constituția României 2003*.

care țara nu mai este guvernată. Iar într-o astfel de situație, soluția nu poate fi decât scrutinul parlamentar anticipat.

Așadar, **impunând condiții speciale pentru dizolvarea parlamentului, legea fundamentală a restricționat drastic posibilitatea utilizării acestei proceduri ca instrument politic** cum, bunăoară, se întâmplă în Marea Britanie, unde partidul aflat la guvernare convoacă alegerile anticipate când apreciază că este momentul optim. De altfel, chiar ideea alegerilor anticipate a fost foarte rar invocată în politica românească, și mai rare fiind situațiile potențiale de dizolvare a parlamentului. Astfel, teza alegerilor anticipate a fost invocată, în premieră postcomunistă, de premierul Adrian Năstase în 2003, fără însă a se concretiza în vreun anume fel. Șase ani mai târziu, România s-a confruntat cu o criză guvernamentală având potențialul declanșării alegerilor anticipate, însă alegerile prezidențiale din acel an au pus capăt crizei politice. În 2019, teza alegerilor parlamentare anticipate a fost reluată de Klaus Iohannis și asumată de adversarii politici ai PSD, astfel că la începutul anului următor România s-a apropiat din nou de o criză cu potențial al alegerilor anticipate. Demiterea prin moțiune de cenzură a guvernului condus de președintele PNL Ludovic Orban, la doar trei luni de la instalare, a oferit președintelui Iohannis posibilitatea de a forța respingerea a cel puțin două solicitări de investitură a Guvernului²⁵. Planurile sale au fost zădărnice de izbucnirea pandemiei de coronavirus, dar și de o decizie a CCR, care a întărit, practic, norma constituțională care face ca dizolvarea parlamentului să fie imposibilă în absența unui consens larg la nivelul partidelor politice parlamentare.²⁶

Pe o scală a gradului de dificultate a dizolvării parlamentului, numai SUA depășește România. Dar acolo președintele este și premier, iar separația puterilor în stat este totală, de altfel acestea elemente constituind specificul regimului politic de tip prezidențial. Exceptând cazul SUA, cel mai aproape de situația constituțională a României se poate plasa Germania, în timp ce Franța și Italia s-ar situa la polul opus.

Pe de altă parte, în timp ce beneficiază de stabilitate pe durata mandatului, **Parlamentul este afectat de o instabilitate cronică în ce privește compoziția internă**. Regula funcționării sale este, deci, lipsa de stabilitate.

Oricărui parlament democrat îi este caracteristică structura bipolară a Majorității (Puterea) și Minorității (Opoziția), a cărei sursă o aflăm în rezultatul alegerilor. Un astfel de raport de forțe politice, măsurabil în număr de mandate, este cel care, de principiu, asigură funcționarea guvernului. În România, delimitarea dintre Majoritate și Minoritate a fost mai degrabă indistinctă și fluctuantă, suficient de multe partide parlamentare neasumându-și declarat și consecvent unul sau altul din cele

25 Președintele l-a nominalizat pentru funcția de prim-ministru pe proaspăt demisul Ludovic Orban. Ulterior, din rațiuni de ordin constituțional, a propus un candidat cu potențial de a fi respins – fostul ministru liberal de Finanțe Florin Cițu, cel care, anterior, a fost ținta unei moțiuni simple adoptate de către Parlament. Cu câteva minute înainte de votul de investitură, un vot care se prefigura a fi pozitiv, Florin Cițu a renunțat la mandat. Sub presiunea pandemiei de coronavirus, Klaus Iohannis a abandonat ideea alegerilor anticipate, iar un nou guvern liberal, condus tot de Ludovic Orban a fost investit cu sprijinul PSD.

26 Solicitată de către președinții celor două Camere să constate existența unui conflict juridic de natură constituțională între Președintele României și Parlamentul României, în legătură cu desemnarea de către șeful statului a candidatului Ludovic Orban la funcția de prim-ministru, prin ignorarea efectelor moțiunii de cenzură ce fusese adoptată cu doar o zi în urmă, Curtea a precizat că dizolvarea Parlamentului constituie „un caz excepțional, fiind configurată de legiuitorul constituant ca soluție extremă pentru rezolvarea unei situații de criză. (...) În vederea asigurării stabilității instituționale, legiuitorul constituant a exclus, practic, posibilitatea <provocării> unei dizolvări a Parlamentului de către Președinte. Dimpotrivă, acesta a consacrat o obligație de diligență pentru Președintele României, în sensul de a depune toate eforturile pentru păstrarea stabilității parlamentare, a ducerii până la termen a mandatului obținut prin alegeri, iar nu a scurtării lui, prin forțarea de alegeri anticipate”.

două roluri, altfel contradictorii, sau oscilând între poziția Puterii și cea a Opoziției. Istoria postcomunistă ne oferă numeroase exemple în acest sens, însă unul dintre cele mai reprezentative este cazul PUNR din perioada guvernului Văcăroiu (1992-1996), când, deși nu o recunoștea public, reprezentanți ai săi dețineau portofolii ministeriale. Invers, în legislatura parlamentară 1996-2000, PD, partid de guvernământ, a jucat rolul unui veritabil partid de opoziție în raport cu principalul partid aflat la guvernare, PNȚ-CD, determinând chiar schimbarea premierului. De asemenea, după constituirea guvernului Tăriceanu II, în aprilie 2007, PSD, formal situat în opoziție față de partidele guvernamentale, PNL și UDMR, a acționat politic alături de acestea, diferențiindu-se astfel de PDL, celălalt partid din Opoziție. În aceeași logică se înscrie și situația fluctuantă și, ca atare, neclară dintre Putere și Opoziție de la finalul anului 2019 și începutul anului 2020, atunci când PNL a format un guvern minoritar, bazat pe o susținere parlamentară difuză și oscilantă, în vreme ce PSD, principalul său adversar politic și formațiunea cu cel mai numeros grup parlamentar a reușit, în mai multe rânduri, să coaguleze majorități mai mult sau mai puțin conjuncturale.

Totodată, în condițiile unor prevederi permissive ale regulamentelor Camerelor, **mobilitatea în interiorul parlamentului a ajuns să atingă cote ridicate**²⁷. Luând forma unei adevărate migrații intra-parlamentare, mobilitatea internă are efecte directe asupra compoziției politice a forului legislativ, dar și asupra raporturilor Putere-Opoziție. Un exemplu concludent în acest sens îl reprezintă schimbarea raporturilor dintre partidele parlamentare după alegerile prezidențiale din 2009. Astfel, demiterea guvernului Boc I, care s-a bazat pe o majoritate PDL-PSD, a fost urmată de constituirea unui nou guvern condus de același premier, care a putut fi învestit cu votul decisiv al așa-numitului grup al independenților, format din parlamentari demisionari din PSD și PNL, viitorul UNPR. Tot așa, în toamna anului 2019, demiterea guvernului PSD-ALDE, condus de Viorica Dăncilă, și constituirea unui guvern minoritar al PNL, în frunte cu liderul acestui partid, Ludovic Orban, a fost consecința retragerii ALDE din alianța cu PSD, dar și a „trădării” unora dintre parlamentarii PSD, aceștia regăsindu-se ulterior pe listele electorale ale PNL.

Trebuie subliniat că migrația intra-parlamentară sau, cu un termen preferat de mass-media, traseimul politic este unul din cele două comportamente politice, adesea dezavuate public, care își află sursa formală în prevederea constituțională a mandatului reprezentativ. Astfel, „în exercitarea mandatului, deputații și senatorii sunt în serviciul poporului”.²⁸ Aceștia dețin un mandat reprezentativ, fiind împuțerniciți, prin vot, să exercite puterea în numele cetățenilor. Cu toate acestea, aleșii beneficiază de independență față de electorat, dar și față de orice autoritate publică. Aceasta înseamnă că, în exercitarea mandatului nu le poate fi impusă o anumită direcție de acțiune²⁹. În practica politică românească, acest tip de comportament politic este justificat printr-un dezacord de principii și de viziune survenit între ales și partidul din care face parte, dar și printr-un argument ce conferă mandatului un caracter imperativ – nevoia de a acționa în acord interesele și voința celor reprezentați. Este însă un fapt că migrația parlamentară, deși subiect al mai multor inițiative legislative menite să o interzică, nu poate fi stopată juridic atâta vreme cât Constituția prevede că orice mandat imperativ este nul. În fapt, nu Parlamentul, ci partidele politice pot oferi soluția, sub forma unui consens interpartinic asupra interzicerii migrației politice. Adăugăm că cel de al doilea tip de comportamente derivate formal din teoria mandatului reprezentativ se manifestă sub forma unui

27 Vezi, spre exemplu, Mihail Chiru, „Instituționalizarea Parlamentului României – un proces neterminat?” în Sergiu Gherghina, Sergiu Mișcoiu (ed.), *Instituții și comportament politic în noile democrații europene* (Cluj-Napoca: Editura Fundației pentru Studii Europene, 2013): 139-160.

28 Art. 69, alin. (1), Constituția României 2003.

29 În acest sens, trebuie înțeles și prevederea conform căreia „orice mandat imperativ este nul” (Art. 69, alin. (2), *Constituția României 2003*).

conformism asumat al deputatului sau senatorului față de grupul parlamentar în care activează, fapt perceput uneori ca o limitare a libertății de conștiință și de acțiune a parlamentarului, nevoit să își modeleze discursul și votul din forul legislativ în funcție de poziția partidului din care face parte (poziție prezumată însă a avea legitimitatea votului popular). El își are fundamentul în logica pluripartidistă de funcționare a democrației reprezentative, în modul de organizare politică a Parlamentului, dar și în slaba instituționalizare a partidelor politice românești.

Totuși, se poate aprecia că mobilitatea ridică din interiorul puterii legislative a jucat, într-o anumită măsură, rolul unei supape ce a permis dezamorsarea conflictelor politice care puteau duce la dizolvarea Parlamentului, având un anume rol reglator al configurației partidiste postcomuniste.

În ce privește organizarea și funcționarea Parlamentului, deși acestea sunt statuate formal de Constituție și Regulamentele Camerelor, regula ce le guvernează este cea informală a **algoritmului politic**, ce presupune partajarea funcțiilor și structurilor parlamentare în raport cu ponderea partidelor reprezentate în forul legislativ. Astfel, cele două Camere sunt conduse de câte un Președinte (ales la începutul fiecărei legislaturi³⁰) provenind, de regulă, din rândurile partidului sau coaliției majoritare. Alături de Președinte, conducerea fiecărei Camere este asigurată de către un Birou permanent, a cărui componență reproduce în general structura politică a Parlamentului. Deputații și senatorii se organizează în grupuri parlamentare pe criteriul politic, limita minimă fiind stabilită prin regulamentele interioare. Camerele își constituie comisii permanente, care pot fi diferite ca număr și titlatură în funcție de decizia fiecărei camere, și comisii de anchetă sau alte comisii speciale. Și acestea respectă componența politică a parlamentului.

Cu rădăcini generale în sistemul electoral al reprezentării proporționale și cu origini românești particulare în acordul politic din 1 februarie 1990³¹, **regula algoritmului politic** a depășit limitele activității propriu-zise a forului legislativ, devenind decisivă nu doar în cazurile instituțiilor publice ale căror conduceri sunt constituite prin decizia Parlamentului (de exemplu, Consiliul de administrație al Televiziunii publice, al Radiodifuziunii, conducerea Curții de Conturi etc.), ca și în general în toate situațiile ce implică numiri politice.

În fine, deși instituția fundamentală a democrației, **Parlamentul are o imagine publică caracterizată printr-un nivel scăzut de încredere**³², contradicție care favorizează teza **crizei instituționale a legislativului**. Aceasta se traduce prin incapacitatea Parlamentului de a legifera eficient și, în general, de a-și exercita rolul constituțional.

În acest sens poate fi interpretat și succesul referendumului convocat de Președintele României, în 2009, cu privire la reducerea numărului de parlamentari și la transformarea bicameralismului în unicameralism. Organizat în același timp cu primul tur al alegerilor prezidențiale, referendumul a înregistrat o participare de 50,95%, întrunind astfel condiția validării (prezența la urne a unui procent de 50%+1 din numărul total de alegători). La întrebarea „Sunteți de acord cu trecerea la un Parlament unicameral în România?” au răspuns afirmativ 6.740.213 alegători (77,78%), rezultatul exprimând o nemulțumire generală a cetățenilor față de modul de funcționare și mai ales de îndeplinire a funcției reprezentative de către

30 Până în anul 2010, numai o singură dată, respectiv în 2006, Președintele unei Camere a fost schimbat în timpul mandatului, dar și atunci într-un context politic special.

31 Avem în vedere acordul dintre partide cu privire la transformarea CFSN în CPUN.

32 Potrivit unui sondaj de opinie realizat de INSCOP, în perioada 12 aprilie – 3 mai 2019, pe un eșantion de 1.050 persoane, reprezentativ pentru populația României, Parlamentul se află pe unul dintre ultimele locuri în clasamentul încrederii în instituții, cu 9,8% încredere multă și foarte multă. Forul legislativ a ocupat constant o astfel de poziție, în partea inferioară a casamentului încrederii instituționale.

forul legislativ. Deloc surprinzător, la cea de a doua întrebare a consultării populare răspunsul a fost, deopotrivă, pozitiv 7.765.573 de alegători (88,84%) fiind de acord cu reducerea numărului de parlamentari la maximum 300 de persoane. Deși referendumul este o formă de exprimare a voinței populare, acesta are un caracter consultativ, responsabilitatea operaționalizării sale, mai exact a legiferării în acord cu rezultatul înregistrat, revenind Parlamentului, în calitatea sa de „organ reprezentativ suprem al poporului român și unică autoritate legiuitoare a țării”. La acel moment, forul legislativ nu a inițiat un astfel de demers, fapt care, pe de o parte, a pus în tensiune două principii constituționale – cel a suveranității populare și cel al reprezentării –, iar pe de altă parte, a amplificat nemulțumirea și neîncrederea publică în parlamentari și în instituția în sine.

Adăugăm că imaginea publică deficitară a Parlamentului rezonază cu alte teme importante aflate pe agenda opiniei publice, precum eliminarea imunității parlamentare, în corelație cu proliferarea corupției în rândul demnitarilor, eliminarea „pensilor speciale” sau diminuarea indemnizațiilor parlamentarilor, în general, a cheltuielilor cu Parlamentul.

Trebuie însă reiterat că dimensionarea parlamentelor este corelată, în general, cu numărul de locuitori. Statistic, dimensiunea optimă a unei reprezentanțe naționale rezultă din extragerea rădăcinii cubice din populația statului respectiv. Totuși, tendința firească este ca parlamentele să fie supradimensionate, astfel încât să se asigure un grad de reprezentativitate cât mai ridicat. România nu este o excepție din această perspectivă. Totodată, sistemul de imunități al parlamentarilor români se încadrează în regula universală, după revizuirea din 2003. Astfel, deputații și senatorii nu pot fi sancționați juridic pentru voturile sau opiniile exprimate în exercitarea mandatului, dar pot fi urmăriți și trimiși în judecată pentru fapte care nu au legătură cu exercitarea mandatului³³. Cât privește chestiunea financiară, aceasta nu are relevanță în legătură cu calitatea activității parlamentare.

Gradul scăzut al încrederii populare în instituția parlamentară nu este însă o cauză, ci un simptom al crizei democrației reprezentative românești. Cauza deficitului de autoritate și de putere al Parlamentului trebuie căutată în altă parte, mai exact la nivelul raporturilor cu puterea executivă, în mod deosebit, în tendința subordonării sale în raport cu guvernul, dar și în conflictele, în special după anul 2003, cu Președintele României, ca și în activitatea partidelor parlamentare, a reprezentanților acestora.

BIBLIOGRAFIE

- Mihail Chiru, „Instituționalizarea Parlamentului României – un proces neterminat?” în Sergiu Gherghina, Sergiu Mișcoiu (ed.), *Instituții și comportament politic în noile democrații europene* (Cluj-Napoca: Editura Fundației pentru Studii Europene, 2013): 139-160.
- Domenico Fisichella, *Știința politică. Probleme, concepte, teorii* (Iași: Polirom, 2007).
- Cristian Ionescu, *Regimul politic în România*, București: All Beck, 2002.
- Arend Lijphart, *Modele ale democrației. Forme de guvernare și funcționare în treizeci și șase de țări* (Iași: Polirom, 2000).
- Giovanni Sartori, *Ingineria constituțională comparată* (Iași: Institutul European, 2008).
- Ioan Stanomir, *Constituționalism și postcomunism: un comentariu al Constituției României* (București: Editura Universității din București, 2005).
- *Constituția României*, Monitorul Oficial, nr. 767 din 31 octombrie 2003.
- *Constituția României*, Monitorul Oficial, nr. 233 din 21 noiembrie 1991.

³³ Art. 72, *Constituția României 2003*.