

ÎNTRE BICAMERISM ȘI UNICAMERISM

EMIL GHEORGHE MOROIANU*

Dicționarul *Larousse*, în edițiile sale succesive¹, precizează distincția dintre *bicamerism* și *bicameralism* ca pereche de termeni utilizați în disciplinele juridice și politice începând cu sfârșitul secolului al XVIII-lea, moment în care discursul rațional se impune ca metodă de construcție doctrinară în arii supuse tradițional pasiunii politice și mai puțin cercetării detașate de partizanat în domeniul politico-juridic. Distincția operată între cele două noțiuni, cu o acoperire terminologică și un conținut semantic diferit, rămâne un timp ignorată, până ce constituționaliștii se apleacă cu fermitate asupra semnificațiilor acestei perechi de noțiuni².

Grosso modo, termenul de *bicamerism* semnifică un anume sistem parlamentar fundamentat pe coexistența a două adunări legislative independente³. Într-o definiție rafinată, bicamerismul urmează a se înțelege ca fiind sistemul instituțional în care două adunări desemnate în mod distinct exercită un set de funcții parlamentare în condiții determinate prin Constituție⁴, în timp ce prin *bicameralism* urmează a se înțelege, într-o manieră strictă, constituționalistă, sau mai larg vorbind, doctrina politico-juridică ce susține sistemul instituțional bicameral, altfel spus operând, prin conceptul de *bicameralism*, la un nivel teoretico-metafizic⁵, cu argumente și contraargumente pentru o construcție instituțională în favoarea unui astfel de sistem parlamentar.

* Prof.univ.dr. Emil Gheorghe Moroianu – cercetător științific grad I, director al Institutului de Cercetări Juridice „Academician Andrei Rădulescu” al Academiei Române (București) (e-mail: emil_moroianu@yahoo.com).

¹ *Larousse du XX-ème siècle*, 6 vol., Paris, 1928–1933; *Grand Larousse encyclopédique*, 10 vol., Paris, 1960–1964.

² Vezi, de exemplu: Laurent Trivelli, *Le bicamérisme*, Lausanne, Imprimerie Pont Frères SA, 1974, p. 17; Olivier Duhamel, Yves Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992, p. 75; Jacques Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel* (3^e éd.), Paris, Economica, 1990, p. 359. Recent, Pauline Türk, *Théorie générale du droit constitutionnel* (2^e éd.), Gaulino éditeur, 2009, p. 96–97.

³ Laurant Trivelli, *op. cit.*, p. 18.

⁴ Olivier Duhamel, Yves Mény, *op.cit.*, p. 75; vz. și Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale (în dreptul român și în dreptul comparat)*, București, Edit. C.H. Beck, 2006, p. 185.

⁵ Vezi bibliografia subsol nota 1. Interesant, *Dicționarul Duhamel – Mény* nu distinge între cele două noțiuni (*bicamerism* – *bicameralism*), sugerând, mai degrabă, o analogie semantică între cele două planuri de discuție. Vezi și Ion Deleanu, *op. cit.*, p. 185.

Analogic, operăm distincția dintre *monocameral/unicameral* și *monocameralism*, așadar prin monocameral/unicameral înțelegând un sistem instituțional parlamentar format dintr-o singură adunare (Cameră) constituită în conformitate cu prevederile Constituției, urmând a-și exercita prerogativele parlamentare în cadrul unei suveranități parlamentare absolute în limitele generale fixate prin Constituție, iar prin monocameralism/unicameralism urmând a se înțelege doctrina teoretică și metafizica politică de natură a sprijini o astfel de construcție instituțională⁶.

În doctrina constituțională românească se subliniază însă faptul că unicameralismul este specific statelor unitare⁷. Un tablou panoramic al organelor legislative ale statelor suverane din întreaga lume, e adevărat, realizat în 1985, indică faptul că din 66 de state unitare, 54 dintre ele au optat pentru un sistem monocameral și numai 12 astfel de state prezintă un sistem bicameral, în timp ce din 17 state federale un singur stat prezintă un parlament monocameral, 16 dintre acestea au un sistem bicameral⁸, iar o analiză amănunțită asupra datelor prezentate relevă că dintre cele 143 de state analizate 48 au un parlament bicameral, restul de 95 de state preferând, la momentul analizei, un sistem monocameral⁹.

*

Analizând binomul *monocameral/unicameral – bicameral* pe regiuni ale lumii, observăm următoarea (aproximativă) distribuție a celor două sisteme:

1) Pentru Europa (incluzând aici și Turcia și Israelul), inclusiv cu modificări după prăbușirea sistemului comunist, din 38 de state luate în considerare, 23 dintre acestea au adoptat un sistem monocameral, cu observația că: a) cel puțin șapte dintre acestea s-au desprins din două republici federale comuniste, și anume, pe de o parte, Ucraina, Belarus și Republica Moldova din ex-U.R.S.S. prin implozia acesteia, noile state adoptând un sistem parlamentar monocameral (de observat că R. Belarus și R. Moldova sunt state cu o populație mică și cu teritorii nu foarte mari), iar, pe de altă parte, din ex-Iugoslavia s-au desprins Macedonia, Croația, Slovenia, Bosnia-Herțegovina și Kosovo, care raportat la mărimea teritorială și la numărul populației, au adoptat și acestea sistemul monocameral, determinând astfel și Serbia să rămână la un monocameralism; situație asemănătoare și pentru fosta Republică Federală Cehoslovacia, prin proclamarea independenței Slovaciei rezultând două state cu un teritoriu și o populație mică ce le-au determinat, de asemenea, la adoptarea monocameralismului; b) principatele de Lichtenstein, Monaco și Andora, Rep. San-Marino, precum și Marele Ducat de Luxembourg și

⁶ *Dicționarul Duhamel – Mény* nu tratează perechea de termeni *monocameral/unicameral – monocameralism/unicameralism* (*obsv.ns.*, E.M.).

⁷ Ion Deleanu, *op. cit.*, p. 184.

⁸ Union Interparlementaire, *Les Parlements dans le monde. Recueil de données comparatives* (deuxième édition), volume I (préparé par le Centre International de Documentation Parlementaire de l'Union Interparlementaire), Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 14 (Tableau I A – Fédéralisme et bicamérisme).

⁹ *Ibidem*, p. 3–10 (Le tableau de la liste des organes législatifs des États souverains du monde entier en date du 30 juin 1985).

Malta sunt state pitice sau, oricum, cu un teritoriu mic și o populație tot astfel ca număr, ceea ce determină un monocamerism; o situație asemănătoare, precum și lipsa tradiției ca și experiența totalitară determină Albania la monocamerism; c) Turcia cunoaște o trecere spre mentalitatea europeană, adoptând, prin constituție, principiul laicizării statului și modelul monogamic al familiei, dar o opțiune spre un sistem bicameral ridicând imediat problema sensibilă a autonomiei kurzilor din provinciile estice, la granița cu Irakul, ceea ce ar determina complicații atât în plan intern, cât și internațional (regional); din motive de ordin politic, considerăm, R. Cipru a adoptat și ea sistemul monocameral; d) Israelul aparține, într-o anumită măsură, civilizației europene, dar, prin voința fondatorilor acestui stat, în condiții istorice specifice de constituire și dezvoltare, de salvagardare a securității sale existențiale, preferă sistemul monocameral; e) Portugalia, prin mărirea teritoriului și a populației, a adoptat de asemenea sistemul monocameral (o Adunare a Republicii, cu un număr de 250 de membri); f) rămân astfel ca state cu un parlament monocameral, Grecia, Bulgaria, Ungaria și Polonia, din motive de tradiție, dar și din motivații politice în raport cu diverse grupuri de resortisanți; h) rămân 14 state ce au optat ferm pentru un sistem bicameral, state adevărate, în marea lor majoritate, a unui puternic liberalism politic: Regatul Unit al Marii Britanii și al Irlandei de Nord, Irlanda, Islanda, R.F.Germania, Austria, Belgia, Olanda, Spania, Confederația Elvețiană¹⁰, Italia, Norvegia și, după 1989 (revenind la tradiția sa constituțională modernă începând cu Statutul dezvoltător Convenției de la Paris din 7/19 august 1858¹¹ și până la Decretul regal nr. 3052 din 5 septembrie 1940 de suspendare a Constituției din 1938 și de dizolvare a Parlamentului)¹², România;

2) Pentru America de Nord, această regiune de *common-law*, preluând și particularizând dreptul jurisprudențial britanic și doctrina liberalismului politic a lui Thomas Hobbes și a succesorilor protestanți ai acestuia, ca și practica

¹⁰ De-a lungul anilor, au existat numeroase voci critice la adresa bicamerismului helvetic, astfel că, începând cu sfârșitul anului 1965, una dintre problemele de interes public confederal (sau, mai exact, federal, ținând seama de faptul că, în practică, Confederația elvețiană se comportă ca un stat federal) fiind revizuirea totală a Constituției confederale (discuție de masă și intens mediatizată, participând reprezentanți ai cantoanelor, partidelor politice, universităților, alte părți interesate (vz. *Rapport final du groupe de travail*, Berne, 1973), majoritatea opiniilor exprimându-se în favoarea păstrării sistemului bicameral, cu excepția poziției Universității din Zürich, care propunea o Cameră unică, considerând ca prezentând avantaje ca: transparența și claritatea dezbaterilor, simplificarea activității guvernamentale, introducerea de veritabile alternative politice pentru electori, o mai bună rezistență împotriva unei puteri executive devenită mult prea puternică (v. Laurent Trivelli, *op.cit.*, p. 174). Totuși, a prevalat și prevalează argumentele în susținerea unui bicamerism, având în vedere tradițiile istorice fundamentate pe o ideologie juridico-politică liberalistă, însă mai ales considerentul că o structură parlamentară bicamerală este mult mai rezistentă în raport cu un executiv din ce în ce mai puternic, pe de o parte, iar pe de altă parte, faptul că bicamerismul rezistă mult mai bine presiunilor, din ce în ce mai puternice, ale diferitelor grupurilor economice și sociale.

¹¹ V. Ioan Muraru, Gheorghe Iancu, *Constituțiile române (Texte. Note. Prezentare comparativă)*, ed. a III-a, București, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, 1995.

¹² Ion Firoiu, *Dreptul constituțional în perioada 1938–1944*, în Ioan Ceterchi (coord.), *Istoria dreptului românesc*, vol II (partea a doua), București, Editura Academiei, 1987, p. 285.

parlamentară britanică, Canada și Statele Unite ale Americii, subiecte statale ale regiunii, au adoptat sistemul bicameral, desigur și în condițiile caracterului federativ al structurii lor politice;

3) Pentru regiunea America latină, cuprinzând 22 de state, 11 dintre acestea prezintă un sistem monocameral (e drept, raportat la suprafața statului și la numărul populației, de exemplu: El Salvador prezintă o Cameră legislativă cu un număr de 60 de parlamentari, sau, un alt exemplu, Ecuador – 71 de parlamentari, ori Panama – 67; în ceea ce privește R. Haiti, Honduras sau, mai ales, Cuba, acestea sunt state cu un pronunțat sau chiar radical regim politic autoritar/dictatorial, ceea ce justifică, din punct de vedere politic, apetența pentru un monocamerism mai degrabă decorativ). Un alt număr de 11 state latino-americane au optat pentru un bicamerism, urmând, mai ales, exemplul Statelor Unite ale Americii (astfel: Argentina, Bolivia, Brazilia, Mexic, Paraguay, Uruguay, Venezuela ș.a.);

4) Pentru regiunea Australia și Oceania, dintr-un număr de 26 de parlamente (state suverane), nouă sunt parlamente bicamerale, urmând, ca foste dominioane britanice, modelul Marii Britanii prin însușirea dreptului de *common-law* și a liberalismului politic al fostei metropole (de exemplu: Australia, Bahamas, Belize, Comores, Santa Lucia ș.a., cu excepția totuși notabilă a Noii Zeelande), iar celelalte 17 parlamente fiind monocamerale (începând cu Noua Zeelandă), din motive determinate de mărimea teritoriului național (multe dintre acestea fiind insule) și, ca atare, a numărului redus de populație (de exemplu: Ins. Solomon, Kiribati, Maldive, Saint Marin, Saint Vicent ș.a.);

5) Pentru regiunea Asiei, dintr-un număr de 28 de state suverane, doar șase dintre acestea prezintă un sistem bicameral (India, Japonia, Iordania, Malaezia, Pakistan și Tailanda), celelalte 22 de state având un parlament monocameral (de exemplu: China, Vietnam, Buthan, Birmania, Yemen, Republica Democrată Yemen, Coreea de Nord, Coreea de Sud, Emiratele Arabe Unite, Indonezia, Irak, Nepal, Mongolia, Filipine, Sri Lanka, ș.a.), în principiu astfel de state aparținând unor alte ideologii decât cea occidentală împărtășită de statele civilizate (astfel cum caracterizează Statutul Curții Internaționale de Justiție statele vest-occidentale, sau de o astfel de inspirație în ceea ce privește regimul politic);

6) Pentru regiunea Africa, cuprinzând 27 de state suverane, doar trei dintre acestea au un parlament bicameral (Republica Sud-Africană, Swaziland și Zimbabwe), celelalte 24 de state adoptând, la momentul proclamării independenței lor, un sistem monocameral, din motive mai degrabă ideologice (religioase sau laice de stânga).

O astfel de analiză mai impune câteva observații determinante, de natură a lămurii, sperăm, „jocul” dintre monocameralism și bicameralism, și factori supradeterminanți ai fenomenului juridico-constituțional ce determină structura instituțională parlamentară, mai ales pentru unele bazine cultural-juridice. Astfel:

a) Statele est-europene desprinse din fostul sistem comunist, inclusiv cele rezultate prin desprinderea din ex-Uniunea Sovietică, au trăit o îndelungată

perioadă experiența unei societăți conduse de partidul unic, partidul-stat¹³, care, în conformitate cu ideologia lor comunistă și cu programele lor de guvernare, respingeau sistemul instituțional bicameral al reprezentanței naționale, prin deformarea teoriei unicității și inalienabilității suveranității poporului (exemplu edificator: art. 3 din Constituția Republicii Socialiste România prevedea că „În Republica Socialistă România, forța politică conducătoare a întregii societăți este Partidul Comunist Român”). Celebrul *Führerprinzip*, care a dominat mai ales dreptul public al celui de-al III-lea Reich¹⁴, a fost de altfel influențat de ideologia leninist-stalinistă a statului sovietic și a influențat, la rândul-i, politicile și dreptul fostelor state comuniste¹⁵. Principiul legalității socialiste ca strictă observare a ordinii comandate normativ rămâne încă în mentalitatea juridică post-comunistă, inclusiv cea a constituantului, mai exact a reprezentanților diferitelor grupări politice;

b) Statele central- și vest-europene, cu excepția micilor principate suverane, a republicii San-Marino și a episcopatului de Roma (Vaticanul), au adoptat sistemul bicameral, într-o bună tradiție a liberalismului politico-juridic izvorât din practica britanică și a celui fondat de către Montesquieu¹⁶;

¹³ *Partidul unic* este considerat, în doctrina constituționalistă, ca una dintre principalele tehnici utilizate de către regimurile totalitare sau autoritare non-totalitare, atât în statele ce și-au obținut independența în deceniul decolonizării, cât și în cele ce s-au desprins din și de sub tutela imperiului sovietic și mizează pe un naționalism și izolaționism de stânga, sau care mizează pe o susținere de către forțele de poliție și ale armatei (Jacque Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel* (3-ème édition), Paris, Economica, 1990, p. 409).

¹⁴ „L’État de droit disparaissait complètement; à la loi impersonnelle et générale (même émanant du gouvernement) se substituait souvent l’ordre du chef (*Führerbefehl*); aux jugements des tribunaux répressifs se substituaient le plus souvent les décisions policières; enfin les droits des individus devaient céder la place aux exigences de la race et du peuple (lois de Nuremberg) (...) <<Sans être lié par les règles de droit existantes, en qualité de chef (*Führer*) de la nation, de commandant suprême des armées, de chef de gouvernement et de détenteur suprême du pouvoir exécutif, de juge suprême (*Gerichtsherr*) et du chef du parti, le Führer doit être à tout instant en mesure d’obliger tout Allemand ... à faire son devoir en utilisant tous les moyens qui lui paraissent adéquats et en cas de manquement ... de lui infliger le châtiement qu’il mérite, notamment de lui retirer .. son emploi sans respecter les procédures prévues>>” (Michel Fromont, Alfred Rieg, *Introduction au droit allemand (République Fédérale)*, tome I – *Les fondements*, Paris, Éditions Cujas, 1977, 40).

¹⁵ René David, Camille Jauffret-Spinosi, *Les grands systèmes de droit contemporains* (11^e édition), Paris, Dalloz, 2002, p. 125): „... un principe de légalité socialiste a toujours été affirmé avec force, en même temps que des garanties étaient prévues,.... dans l’esprit des penseurs et des dirigeants appliquant la théorie marxiste, le droit devait dépérir: une société sans droit devait voir le jour avec l’avènement du communisme (...) le droit appliqué dans des pays comme la Tchécoslovaquie, la Roumanie, la Bulgarie ou la Pologne était un droit socialiste, reconnaissant les principes fondamentaux appliqués depuis 1917 en URSS”. „Mais ce principe différait de l’idée de suprématie du droit et de la conception de <<l’État de droit>> qui sont à la base des institutions et du droit dans les systèmes de droit occidentaux (...) La stricte observation du principe de légalité socialiste, c’est-à-dire la stricte conformité à l’ordre juridique soviétique a été un impératif absolu (...) le droit ne prend de valeur que par l’ordre qu’il sert à instaurer, par le contenu des règles qu’il comporte; le principe de légalité n’a pas de justification que dans une économie socialiste et il est subordonné aux impératifs de cette économie” (*ibidem*, p. 153).

¹⁶ Georges Burdeau preciza, de altfel, că, pentru Franța, cea de-a doua Cameră (Senatul) reprezintă o tradiție, sau, mai exact, revenirea la o tradiție a Republicii, după 1958, prin funcția sa

c) Dacă statele central- și vest-europene au urmat linia lui Montesquieu, dar s-au inspirat și din practica parlamentară britanică (de altfel, model și pentru Montesquieu), statele Americii de Nord și majoritatea celor aparținând Americii Latine au urmat, la rândul lor, modelul Statelor Unite ale Americii, cu excepția celor cu un teritoriu restrâns sau care au aderat la regimuri puternic autoritare sau comuniste (cazul Cubei) și care, ca atare, au preferat modelul monocameral/unicameral;

d) În bazinul asiatic, India și Pakistanul au rămas fidele modelului britanic bicameral, prin faptul că au urmat să cultive, ca foste teritorii ce au aparținut Coroanei britanice, tradițiile britanice în materie de drept public, dar și prin educația juridică, în special de drept public, pe care intelectualitatea locală și indigenă au primit-o la universitățile din Anglia și, eventual, Scoția, dincolo de considerente stricte ale bicamerismului (India este o federație de state, pe de o parte, iar, anterior, India și Pakistanul au format o colonie ca atare a Coroanei britanice). Japonia a receptat ideile dreptului public occidental (francez, german, britanic) și îndeosebi ale dreptului constituțional nord-american, după cel de-al doilea război mondial¹⁷. Un caz analog îl constituie Republica Sud-Africană;

e) Marea majoritate a statelor afro-asiatice aparțin familiei de drept musulmane (dreptul islamic), al cărei fundament îl reprezintă *Coranul*, ceea ce face ca dreptul islamic să fie într-un mod aproape total independent de orice alt sistem de drept („acolo unde dreptul musulman nu se mai aplică, nu mai există Islam”, după cum se afirmă), deși încearcă o adaptare la nevoile lumii moderne¹⁸. Totuși, „trezirea mișcărilor naționaliste și trezirea islamismului”¹⁹, două tipuri de mișcări din ce în ce mai active, conduc la operaționalizarea puternică a ideii de *arabitate*²⁰, idee-

instituțională de a evita hegemonia parlamentară a unei singure Camere și de a accentua continuitatea națională („Chez nous, la seconde chambre a toujours été interprétée comme témoignant le souci d'éviter l'hégémonie parlementaire. (...) le bicaméralisme (...) s'imposait aussi comme un moyen d'obtenir une représentation des traits permanents de la nation car, par son recrutement, la seconde chambre a toujours été, en France, une émanation de la vie locale considérée comme l'expression la plus fidèle de la continuité nationale” (Georges Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques (conforme au programme des facultés de droit et écoles d'enseignement supérieur)* (15^e éd.), Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1972, p. 510). Și profesorul Jean Foyer, de la Universitatea Paris II, unul dintre experții ce au contribuit la redactarea Constituției celei de-a V-a Republici franceze, remarcă, la Colocviul franco-american, pe teme de drept constituțional, de la Paris (1987), că „Le principe du bicaméralisme n'a pas été mis en question au cours des travaux préparatoires de la Constitution. (...) La majorité des Français voyaient dans l'existence d'une seconde chambre une garantie nécessaire pour la liberté” (Jean Foyer, *Rédaction de la Constitution française du 4 octobre 1958*, în vol. Terence Marshall (coord.), *Théorie et pratique du gouvernement constitutionnel: la France et les États-Unis*, La Garenne-Colombes, France, Éditions de l'Espace Européen, 1992, p. 85).

¹⁷ V. Mario G. Losano, *Marile sisteme juridice. Introducere în dreptul european și extraeuropean*, București, Edit. All Beck, 2005, p. 454–457; René David, Camille Jauffret-Spinoși, *op. cit.*, p. 429–434.

¹⁸ René David, Camille Jauffret-Spinoși, *op. cit.*, p. 351, 357 și urm.

¹⁹ Henri Lammens, *Islamul. Credințe și instituții*, București, Grupul editorial Corint, 2003, p. 232.

²⁰ *Ibidem*.

forță ce impune o delimitare radicală a culturii juridice islamice de sistemele de drept occidentale sau de inspirație occidentală, așadar o îndepărtare de premisele constituționalismului liberal ce au inspirat și fundamentează și astăzi bicamerismul și bicameralismul. De remarcat faptul că dacă *arabitatea* reprezintă o idee-forță mai ales pentru bazinul mediteranean (așadar, pentru statele aparținând „Islamului alb”), statele aparținând „islamului negru” (statele africane propriu-zis) combină Islamul cu naționalismul chiar dacă sunt indiferente față de valoarea *arabității*, înlocuind-o cu cea a *negritudinii*, în beneficiul unei căutări a identității de sine, agreând, și dintr-o astfel de perspectivă, un sistem monocameral de natură a favoriza regimuri politice puternic autoritare (excepție făcând Republica Sud-Africană, Swaziland și Zimbabwe, state care, dincolo de faptul că au fost colonii sau dominioane britanice, aparțin unor puternice biserici creștine neoreformate, deschise ca atare tradițiilor de drept constituțional și parlamentar de inspirație britanică).

Este astfel evident că bicamerismul se calchează în special pe tradițiile liberalismului politic, pe civilizația democrației de tip occidental, în timp ce monocamerismul corespunde, mai degrabă, unor preferințe pentru regimuri politice fundamentate pe ideologii totalitare, radicale și structuri politice instituționale dictatoriale și/sau puternic autoritare. Nu întâmplător, la început de secol XX, Esmein nota că divizarea Corpului legislativ în două Camere sau Adunări este o instituție ce se întâlnește aproape în mod general la popoarele ce practică guvernarea reprezentativă²¹, la acest început de secol trecut, în condițiile istorico-politice existente, fiind destul de rare constituțiile ce admiteau o adunare parlamentară unică²², *necesitatea divizării adunării parlamentare în două camere fiind*, preciza Esmein, *aproape o axiomă a dreptului constituțional modern*²³, deși în Marea Britanie sistemul bicameral a fost rezultatul unei dezvoltări istorice organice, de o manieră fortuită²⁴, bicamerismul statelor federale fiind determinat printr-o justificare logică, apărând astfel în S.U.A. în 1787²⁵.

Generat de o practică parlamentară de-a lungul unei istorii destul de zbuciumate (cazul Parlamentului britanic, unde 1265 este anul de naștere al parlamentarismului britanic, așadar secolul al XIII-lea, iar 1302 este data la care bicamerismul este definitiv stabilit²⁶), sau generat de teoriile liberalismului, începând mai ales cu Montesquieu, cu observarea atentă a evoluției istoriei instituțiilor de drept public britanic, bicamerismul cunoaște cel puțin patru variante, și anume: a) caracterul ereditar al celei de-a doua Camere; b) numirea membrilor celei de-a doua Camere

²¹ A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé* (3^e éd. rev. et augm.), Paris, Librairie de la Société du Recueil Général des Lois & des Arrêts, 1903, p. 72.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Jacques Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel* (3-ème édition), Paris, Economica, 1990, p. 359.

²⁵ Articolul întâi paragr. întâi din Constituția Statelor Unite ale Americii: „Toate puterile legislative acordate prin această Constituție vor fi exercitate de către un Congres al Statelor Unite care va fi alcătuit din Senat și din Camera Reprezentanților”.

²⁶ Jacques Cadart, *op. cit.*, p. 359.

de către puterea guvernamentală²⁷; c) caracterul eligibil al celei de-a doua Camere; d) caracterul reprezentativ al unor forțe sociale și politice al membrilor celei de-a doua Camere²⁸, ceea ce dă coloratură politico-istorică axiomei dreptului constituțional modern de care vorbea Esmein²⁹, fiind și formând dreptul comun „la popoarele libere”³⁰.

*

Constituția României din 1991 (revizuită în 2003) prevede, în cuprinsul art. 58 (art. 61 alin.1, conform renumerotării textelor în vederea republicării Legii noastre fundamentale după revizuire) că Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării, Parlamentul fiind alcătuit din Camera Deputaților și Senat³¹. Deși redactarea art. 58 din Constituție din 1991 de către constituantul original este identică cu cea operată în 2003, totuși s-a statuat o anumită competență decizională pentru fiecare dintre cele două Camere, astfel că, printr-un anume „joc”, atunci când una dintre Camere deține competența decizională, a doua Cameră îndeplinește „rolul” de Cameră de reflecție³². Dar, ceea ce este important este faptul că Parlamentul României este, pe de o parte, organul reprezentativ suprem al poporului român, iar pe de altă parte, Parlamentul României este unica autoritate legiuitoare a țării, așadar reprezentând suveranitatea poporului român sub aspect legislativ, o suveranitate, desigur, în

²⁷ V., de exemplu, cazul Bahamas, Canada, Fidji, Iordania și Thailanda, unde toți membrii Senatului sunt numiți de către șeful de stat, sau cazul Irlandei, unde o parte dintre senatori sunt aleși de către universități, ori cazul Argentina, Austria, India, Olanda, Franța, Zimbabwe, unde toți sau aproape toți senatorii sunt aleși de către colegii electorale compuse din membri ai primei Camere și din reprezentanți ai colectivităților locale (*Les Parlements dans le monde, ed.cit.*, p. 15).

²⁸ Jacques Cadart, *op.cit.*, p. 359.

²⁹ Una dintre cele mai interesante aspecte ale bicamerismului îl reprezintă cazul Parlamentului norvegian. În regulă generală se afirmă că statele scandinave au parlamente monocamerale. Or, în Norvegia, membrii aleși ai Parlamentului (*Storting*), în prima ședință a acestuia, ulterioră validării alegerilor parlamentare, își aleg, între ei, 39 de membri ce formează prima Cameră (*Lagting*) și alți 116 membri ce formează Camera superioară (*Odelsting*) (Union Interparlementaire, *Les Parlements dans le monde, ed.cit.*, p. 16).

³⁰ „Il résulte de là que l’institution des deux Chambres fut considérée par un grand nombre de publicistes, à partir du XIII^e siècle, comme un élément nécessaire de ce libre gouvernement représentatif, que seuls les Anglais avaient su dégager et pratiquer en Europe. Avec d’autres institutions anglaises, elle a peu à peu fait le tour du monde occidental. Elle forme aujourd’hui le droit commun chez les peuples libres, et nous verrons plus loin combien sont rares les exceptions” (A.Esmein, *op.cit.*, p. 83).

³¹ **Art. 58 (art. 61** prin renumerotare): „(1) – Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării. (2) – Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat” (Constituția României din 1991 revizuită prin Legea nr. 429/2003, aprobată prin referendumul național din 18–19 octombrie 2003, confirmat prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 3 din 22 octombrie 2003, republicată, cu actualizarea denumirilor și renumerotarea articolelor, în M.Of., I, nr. 767 din 31 octombrie 2003.

³² Ioan Vida, *Comentariu la art. 61*, în vol. Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, București, Edit. C.H. Beck, 2008, p. 601.

limitele prevăzute de Constituție și de tratatele internaționale și europene la care România este parte și care sunt ratificate de către Parlament.

În ipoteza unei regândiri a structurii Parlamentului ca instituție și pentru trecerea spre un eventual unicamerism, poate fi utilizat ca argument existența unui Parlament european ca „jucând” funcția de cameră superioară / a doua Cameră a Parlamentului național?

1. Tratatul instituind Comunitățile Europene (tratatele-constituții)³³ au prevăzut, fiecare dintre acestea, în structura instituțională a Comunităților (fiecare în parte), instituirea unei Adunări denumite Parlament European³⁴. În conformitate cu conținutul articolelor citate în subsolul acestei pagini (nota 34) și în concordanță cu articole subsecvente (pentru fiecare astfel de tratat), Parlamentul european, convocat în sesiune anuală sau extraordinară, după caz, fusese înzestrat cu prerogative precum: emiterea de avize privitoare la probleme ce i-ar fi supuse atenției sale, punerea unor întrebări Executivelor celor trei Comunități (la care acestea urmau să formuleze un răspuns fie oral, fie în scris), punerea în discuție, în ședință publică, a Rapoartelor anuale prezentate spre dezbateri Parlamentului, pronunțarea pe cale de moțiune de cenzură asupra modului în care Executivul comunitar gestionau afacerile Comunităților, astfel că dacă o moțiune de cenzură ar fi urmată a fi adoptată cu o majoritate calificată ar fi urmat, în consecință depunerea colectivă a membrilor Executivului (după caz, Înalta Autoritate sau Comisia)³⁵. Instituind o uniune din ce în ce mai strânsă între popoarele europene în care deciziile să fie cât mai posibil luate de către cetățeni, Tratatul de la Maastricht (7 februarie 1992)³⁶ precizează că Parlamentul european este compus din reprezentanți ai popoarelor statelor membre ale Comunității, exercitându-și atribuțiile ce-i revin prin acest tratat³⁷.

³³ Tratatul de la Paris (18 aprilie 1951) instituind Comunitatea Europeană a Cărbunului și a Oțelului (CECA) și cele două Tratamente de la Roma (25 martie 1957) (Tratatul instituind Comunitatea Economică Europeană (CEE) și Tratatul instituind Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (CEEA).

³⁴ Tratatul CECA: „Le Parlement européen, composé de représentants des peuples des États réunis dans la Communauté, exerce les pouvoirs de contrôle qui lui sont attribués par le présent traité” (art. 20); Tratatul CEE: „Le Parlement européen, composé de représentants des peuples des États réunis dans la Communauté, exerce les pouvoirs de délibération et de contrôle qui lui sont attribués par le présent traité” (art. 137); Tratatul CEEA: „La réalisation des tâches confiées à la Communauté est assurée par: - un Parlement européen, (...) Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité” (art. 3) (v. vol. *Traités instituant les Communautés européennes (CECA, CEE, CEEA). Acte unique européen. Textes relatifs aux Communautés* (éd. abrégée), Bruxelles – Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1987.

³⁵ Pentru o discuție detaliată asupra prerogativelor Parlamentului European, v., în evoluție, și diacronică a acestora acestor, Nicolae Păun, Adrian Ciprian Păun, *Istoria construcției europene (De la Tratatul de la Roma la Tratatul de la Nisa)* (ediția a II-a), vol. I, Cluj-Napoca, Edit. Fundației pentru Studii Europene, 2000.

³⁶ *Traité sur l'Union Européenne* (signé à Maastricht, le 7 février 1992), în vol. *Union Européenne (Recueil des traités)*, tome I, volume I, Bruxelles – Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1993, p. 17.

³⁷ Tratatul de la Maastricht: „Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont

În fapt, semnarea Actului Unic European (februarie 1986) este momentul în care Parlamentul european cunoaște dezvoltarea unei activități pe trei niveluri: simpla consultare (câmp de activitate extins prin Actul Unic), cooperarea (pentru deciziile ce se cer a fi adoptate cu majoritate calificată în cadrul „noilor politici”) și avizul conform (în ceea ce privește acordurile de aderare și de asociere la Uniune)³⁸, totodată cele trei niveluri-funcții urmând să reducă „deficitul de democrație” din ce în ce mai evident în funcționarea sistemului instituțional supraetatic al Uniunii Europene. Într-o perspectivă sintetică, Parlamentul european cunoaște o evoluție de la faza de „adunare consultativă la cea de colegiator autentic într-o Uniune Europeană”³⁹, ceea ce indică faptul că structura instituțională a Comunităților Europene /a Uniunii Europene a fost gândită pe o schemă a separației, într-un anume mod, a puterilor, dar nu în forma clasică astfel cum, în doctrină, o întâlnim la Montesquieu, ci într-o manieră extrem de pragmatică, astfel că, în cazul de față, puterea legislativă se realizează de către Consiliu împreună cu Parlamentul) entități instituționale colegiuitoare, astfel că nu întâmplător se afirmă că, în prezent, „Parlamentul și Consiliul alcătuiesc legislatorul bicameral al Uniunii Europene”⁴⁰. Tocmai de aceea, și printre altele, Parlamentul European nu poate fi asimilat unei a doua Camere a vreunui dintre Parlametele naționale (în structura bicamerală). Apar clare distincții, astfel: *a*) în timp ce parlamentul unui stat-membru al Uniunii Europene este și rămâne un Parlament național, Parlamentul European reprezintă o Adunare consultativă și, totodată, codecizională într-o structură instituțională cu caracter supranational și supranațional, altfel încât chiar s-ar putea afirma că puterea legiuitoare europeană ar prezenta, prin cei doi factori codecizionali – Consiliul și Parlamentul –, un sistem el însuși bicameral; *b*) în timp ce un Parlament național exprimă voința politică și suveranitatea legislativă a națiunii/poporului pe care îl reprezintă (conform mitului contractualist lansat de J. J. Rousseau), Parlamentul European este expresia unei democrații transnaționale într-un sistem instituțional *sui generis* în istoria continentului european, exprimând voința juridico-politică a popoarelor Uniunii Europene, conform unui algoritm de repartizare a mandatelor după criterii bine stabilite, parlamentarul european nefiind legat de deciziile politice ale statului membru al Uniunii al cărui rezident este, europarlamentarul fiind așadar independent în raport cu vreun interes politic al statului său, el reprezentând interesul poporului/națiunii sale însă, uneori, la limită, în contradicție chiar cu poziția guvernului său național; *c*) în timp ce parlamentele naționale generează un Guvern național, Parlamentul european nu presupune

prises le plus près possible des citoyens” (art. A) și: „Le Parlement européenne, composé de représentants des peuples des États réunis dans la Communauté, exerce les pouvoirs qui lui sont attribués par le présent traité” (art. 137 titl. I cap. I secț. 1).

³⁸ V. vol. *L'Acte Unique Européen (Commentaire par Jean De Ruyt)* (2^e éd.), Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1989, p. 121.

³⁹ Richard Corbett, Francis Jacobs, Michael Shakleton, *Parlamentul European* (ed. a șasea), București, Edit. Monitorul Oficial, 2007, p. 3.

⁴⁰ *Ibidem*.

procesul de geneză a unui guvern, Comisia, ca Executiv al Uniunii, fiind numită, ca membru, pe alte criterii, dar, este foarte adevărat, funcția unei moțiuni de cenzură la adresa Comisiei are același efect juridic ca și în cadrul unui parlament național⁴¹. Mai mult, discuțiile și pozițiile adoptate în și de Parlamentul European vizează o suprastructură suprastatală și supranațională ce prezintă, în pofida unor argumente pe cât de „liniștitoare”, pe atât de diplomatice, trăsături din ce în ce mai conturate ale unui federalism de tip nou. Ca atare, posibila afirmație în conformitate cu care, în ipoteza unei restructurări a sistemului nostru parlamentar, prin trecerea la unicamerism, ar fi suficient o singură Cameră, întrucât Parlamentul European ar juca rolul celei de a doua Camere, este mai mult decât falsă.

⁴¹ V. și *ibidem*.

