

REFORMAREA SISTEMULUI CONSTITUȚIONAL ROMÂNESC – O PRIORITATE?

CLAUDIA GILIA*

Résumé

L'étude présente quelques réflexions sur les propositions faites par la Commission présidentielle qui a analysé le régime politique et constitutionnel roumain. On a choisi comme sujets de réflexion et analyse la problématique du bicaméralisme et on a suggéré plusieurs solutions, les problèmes que posent l'immunité parlementaire, la situation d'incompatibilité entre la fonction de parlementaire et celle du membre du Gouvernement. Le travail qui suppose la réforme du système politique et constitutionnel roumain est lourde, il nécessite du temps et des énergies de la part de tous. Mais, un élément décisif est la volonté des hommes politiques, volonté qui ne se manifeste pas en ce moment.

Mots clés: bicaméralisme, immunité parlementaire, incompatibilité, Président de la République, Cour Constitutionnelle, dissolution du Parlement.

I. Unicameralism versus Bicameralism

1. *Considerații preliminare*

Opțiunea pentru sistemul parlamentar unicameral sau bicameral¹ constituie, în toate cazurile, rezultatul unor condiții istorice existente la un moment dat în istoria fiecărei țări. De regulă, unicameralismul este considerat ca fiind specific statelor unitare, reflectând unicitatea organelor statului și structurii politice, ce pune în evidență modul de înfăptuire a puterii de către o națiune unitară. Problema structurii monocamerale sau bicamerale a parlamentelor este și în prezent obiect de dispută². După cum rezultă, *criteriul național (unitar)* joacă un rol esențial în determinare unei anumite opțiuni de organizare parlamentară. Acestui element i se adaugă însă și rațiuni de ordin istoric, care au făcut ca în anumite state să prevaleze

* Dr. Claudia Gilia – lect.univ. la Facultatea de Științe Juridice, Sociale și Politice a Universității „Valahia” din Târgoviște.

¹ V. Antonie Iorgovan, *Revizuirea Constituției și bicameralismul*, în „Revista de Drept Public”, 2001, nr. 1, p. 21–33; *idem*, *Filozofia bicameralismului între exigențe doctrinare și nevoi politice reale*, în *rev.cit.*, 2004, nr. 1, p. 1–27; Tudor Drăganu, *Câteva considerații critice asupra sistemului bicameral instituit de Legea de revizuire adoptată de Camera Deputaților și Senat*, în *rev. cit.*, 2003, nr. 4, p. 55–67.

² Iulian Teodoroiu, *Parlamentul – între tradiție și reformă*, în vol. *Cercetarea științifică*, vol. 2, București, Ed. Sylvi, 1999.

opțiunea bicamerală, fiind consfințită prin Constituție. **Marea Britanie**, stat cu opțiune bicamerală, a ajuns la această formulă ca urmare a unor rațiuni istorice determinate de desprinderea a ceea ce ulterior s-a numit Camera Comunelor de Adunările reprezentative, convocate de monarhi pentru soluționarea în special a problemelor legate de plata contribuțiilor necesare pentru purtarea războaielor. Parlamentul britanic s-a divizat pentru a marca divergențele vădite, la vremea respectivă, dintre *nobility* și *gentry*, dintre marea nobilime și mica nobilime rurală. Semnificația acestei disjungeri s-a pierdut treptat, mai ales că, în prezent, o parte a lorzilor nu mai are ascendență nobiliară, fiind formată din persoane care s-au distins în viața publică³. În **Franța**, sistemul bicameral poartă amprenta personalității lui Napoleon, care a preconizat existența unei a doua Camere (*de reflecție*) considerată a fi contrapondere față de impetuozitatea și dinamismul primei Camere. Dar, nu trebuie uitat că Franța a fost confruntată, la timpul său, cu o adevărată dictatură parlamentară (*le régime des assemblées*)⁴ din timpul Revoluției Franceze, când Parlamentul, devenit atotputernic, controla de fapt și de drept toate sectoarele vieții politice și sociale. În **S.U.A.**, bicameralismul a apărut tocmai din necesitatea de a concilia revendicările democratice generale care pledau pentru o reprezentanță populară suverană, cu drepturile fundamentale ale statelor care, întrunite în federația americană, doreau să le fie respectate prerogativele de autonomie, cedând autorității federale numai un număr relativ limitat de atribuții. Rezultă, așadar, că elementul de ordin istoric a servit de foarte multe ori ca un factor de complementaritate care a decis, în final, opțiunea suverană a unor popoare pentru o formă sau alta de organizare parlamentară.

Cele mai multe state au optat pentru un sistem parlamentar bicameral. În doctrină s-a opinat că bicameralismul are la origine trei factori, fiecare stat putând opta după împrejurări, pentru unul dintre aceștia: **1. stratificarea socială, fiecare clasă socială dorind să fie reprezentată în Parlament;** **2. existența statelor federale;** **3. reprezentarea intereselor socio-profesionale (bicameralismul corporativ)**⁴.

Trei sunt considerate a fi caracteristicile care determină forța sau slăbiciunea bicameralismului⁵:

a) puterile formal-constituționale pe care le au cele două Camere⁶; b) importanța politică reală a celei de-a doua Camere nu depinde numai de puterile sale formale, ci și de metoda de alegere a ei⁷; c) faptul că a doua Cameră poate fi aleasă prin metode diferite sau gândită astfel încât să suprareprezinte anumite minorități.

³ *Idem*, *Drept constituțional și instituții politice contemporane*, vol. 2, București, Ed. Sylvi, 2001.

⁴ Cristian Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan* (ed. a 2-a), București, Ed. C. H. Beck, 2008, p. 255.

⁵ Problematika bicameralismului face și obiectul lucrării lui Arend Lijphart, *Modele ale democrației. Forme de guvernare și funcționare în treizeci și șase de țări*, Ed. Polirom, Iași, 2000, p. 192–199.

⁶ Tendința generală este ca a doua Cameră să fie subordonată primeia.

⁷ Toate Camerele prime sunt alese prin sufragiu direct de către alegători, dar membrii celor mai multe Camere secundare sunt indirect aleși, iar în alte cazuri numiți.

Având în vedere primele două caracteristici ale bicameralismului, Arend Lijphart clasifica legislativele bicamerale în: *simetrice* și *asimetrice*. Camerele *simetrice* sunt acelea cu puteri constituționale egale sau moderat inegale și cu legitimitate democratică. Camerele *asimetrice* sunt foarte inegale din acest punct de vedere⁸.

Privite comparativ, monocameralismul și bicameralismul oferă fiecare anumite *avantaje* și *dezavantaje*. În ceea ce privește unicameralismul, s-a evidențiat faptul că facilitează o procedură relativ simplă și rapidă, evită dezbaterile paralele, permite concentrarea atenției opiniei publice, a factorilor politici asupra unui singur forum național, în cadrul căruia se dezbate toate problemele ce privesc dezvoltarea națiunii. Unicameralismul prezintă însă, potrivit părerii majorității observatorilor de specialitate, dezavantajul de a nu permite un nou *control* la nivel parlamentar asupra procedurii de adoptare a legilor și nici asupra conținutului acestora. Pe de altă parte, așa cum se știe, în unele regimuri totalitare parlamentele monocamerale au devenit adevărate *anexe* ale puterii executive, ratificând, de cele mai multe ori, fără nici un fel de dezbateri, deciziile și hotărârile acesteia.

Cât privește bicameralismul, într-o opinie⁹ au fost evidențiate drept avantaje ale acestui sistem următoarele: *a)* dubla examinare a unui proiect de lege în cele două Camere legislative poate contribui la îmbunătățirea lui; *b)* prin existența a două Camere parlamentare se împiedică tendința ipotetică a concentrării puterii legislative de către o singură Cameră; *c)* în cazul în care în unele țări membrii Senatului sunt aleși prin vot indirect, exprimat de reprezentanți ai colectivităților locale, aceștia sunt legați mai mult de interesele colectivităților și contribuie la susținerea lor în Parlament; *d)* prin faptul că senatorii sunt mai în vârstă decât deputații, se consideră că au o mai mare „înțelepciune” politică și o experiență de viață mai bogată. Bicameralismul are însă defectul că îngreunează activitatea legislativă, iar uneori poate duce chiar la blocarea anumitor legi. Lucrul acesta este cu atât mai vizibil în situațiile în care nu există departajare clară a atribuțiilor celor două Camere, procedura legislativă reluându-se automat pentru orice proiect de lege, indiferent de importanța și semnificația lui politică, în cadrul fiecăreia dintre cele două Camere ale Parlamentului. Sistemul bicameral oferă, prin urmare, posibilitatea unei duble *judecăți* asupra importanței, conținutului și semnificației anumitor legi, permițând o mai bună gândire a soluțiilor juridice, evită graba în adoptarea unor decizii și oferă un sistem reciproc de contrapondere forțelor politice care participă la activitatea parlamentară. Menționăm faptul că în statele federale bicameralismul este *obligatoriu*, o Cameră reprezentând Națiunea (Camera Inferioară), cealaltă Cameră reprezentând statele membre ale federației – Senat (Camera Superioară)¹⁰.

⁸ Arend Lijphart, *op. cit.*, p. 195.

⁹ Cristian Ionescu, *Tratat...*, *ed. cit.*, p. 255.

¹⁰ „Structura Parlamentului este în strânsă legătură cu structura de stat” (Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice* (ed. a 13-a), vol. II, București, Ed. C.H. Beck, 2009, p. 165.

Într-o altă opinie, s-a relevat faptul că bicameralismul este preferat monocameralismului, cu motivația că cele două Camere prezintă siguranță, iar concentrarea întregii puteri legislative într-un singur corp este nu numai periculoasă, dar și nejustificată: pentru că doi ochi sunt mai buni decât unul singur, iar din prudență se dorește ca fiecare proces de decizie să fie controlat și înfrânat. Totuși, dacă cele două Camere sunt similare și dacă sunt una duplicatul celeilalte, atunci nu corespund niciunui scop de garantare. Pe de altă parte, cu cât sunt mai diferite, cu atât mai mult pot exprima majorități deosebite care, la rândul lor, blochează acțiunea Guvernului¹¹.

2. Structura adunării reprezentative din România

În țara noastră, originile celor două Camere ale Parlamentului sunt diferite. Inițial, sistemul parlamentar român sau – mai exact – structurile care l-au precedat, au fost de natură *unicamerală*¹². Crearea instituției Senatului este legată de Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris, care se datorează domnitorului Alexandru Ioan Cuza. Sistemul bicameral a fost menținut în Constituțiile române din 1866, 1923 și chiar 1938, abolirea celei de-a doua Camere producându-se în 1948.

Renunțarea la sistemul bicameral a fost justificată, în perioada socialistă, prin ideea unicității puterii, apreciindu-se că, întrucât suveranitatea ar aparține poporului, aceasta ar trebui să o exercite în mod necesar printr-o singură reprezentanță națională, în cadrul căreia delegații săi urmau să fie reprezentați. Abolirea pluralismului politic și concertarea puterii de către partidul comunist, centralizarea excesivă, au dus practic la deprecierea vieții parlamentare, reprezentanța națională devenind un instrument de ratificare facilă a deciziilor adoptate la nivelul puterii executive.

După Decembrie 1989, în România, ca și în alte state foste socialiste, s-a pus problema unei opțiuni pentru un sistem sau altul, monocameral sau bicameral. Dorința de a revigora tradițiile democratice ale țării, ca și experiența – deloc pozitivă – a sistemului monocameral, a dus la adoptarea în cadrul Adunării constituante, fără nici un fel de dificultăți, a ideii sistemului bicameral¹³.

¹¹ Pentru o analiză a problemelor bicameralismului, v. Giovanni Sartori, *Inginerie constituțională comparată*, București, Ed. Mediterana 2000, 2002, p. 197–203.

¹² În Țările Române au funcționat Adunări obștești, în care au fost reprezentate toate categoriile sociale. Rolul lor s-a impus cu deosebire în secolul XIX-lea, când s-a decis unirea Principatelor Moldova și Țara Românească, votată de cele două Adunări.

¹³ Experții Comisiei Constituționale au avut în vedere ipoteza, ca soluție constituțională, a unui Senat ales indirect de comunitățile locale, după modelul francez. Astfel, teza nr. 4 din Capitolul I al Titlului III – **Autoritățile publice** –, varianta de bază, a avut următoarea redactare: „Senatul se compune din senatori desemnați prin sufragiu indirect de către Consiliile colectivităților locale”. Există și o variantă a alegerii directe, prin scrutin uninominal, iar a doua variantă întregă varianta de bază cu soluția senatorilor de drept. S-a mers chiar mai departe, redactându-se atribuții specifice pentru Adunarea Deputaților și pentru Senat. Compararea tezelor Proiectului de Constituție referitoare la bicameralism cu articolele Proiectului de Constituție consacrate acestei materii evidențiază o schimbare de fond, Comisia de elaborare a proiectului de Constituție fiind obligată, urmare a reacțiilor

De remarcat este însă faptul că optându-se pentru formula bicamerală, s-a considerat necesar să se asigure *un sistem de egalitate deplină între cele două Camere*. S-a estimat că un asemenea mecanism este preferabil opțiunii monocamerale, permițând asigurarea unui echilibru politic, o mai înțeleaptă reflecție pe marginea actelor legislative ce urmau să fie adoptate, ca și exprimarea deplină, în cadrul unor dezbateri la mai multe niveluri a diverselor opțiuni și soluții democratice, legate de dezvoltarea în perspectivă a țării. Mitul egalității Camerelor, oricât ar fi de atrăgător, nu permite, totuși, o funcționare corectă și eficientă a progresului legislativ. S-a considerat în doctrină că într-un stat unitar, bicameralismul se *justifică* în măsura în care Camerele *au roluri și funcții diferite*. În acest sens, revizuirea Constituției din 1991 în octombrie 2003 a dus la delimitarea atribuțiilor celor două Camere în materie legislativă, păstrându-se însă dreptul Parlamentului, în întregul său, de a decide asupra unor chestiuni fundamentale (aprobarea bugetului, aprobarea unor măsuri de urgență, perfectarea unor angajamente externe deosebit de importante ale țării etc.). Parlamentul României este alcătuit din Camera Deputaților și Senat, ambele Camere având același grad de reprezentativitate, întrucât deputații și senatorii sunt aleși la nivel național și prin același tip de scrutin. Cu alte cuvinte, puterile legislative și de control parlamentar ale Camerei și ale Senatului sunt identice, în ciuda unor deosebiri instituționale în ceea ce privește inițiativa legislativă și competența decizională în materie de votare a legilor¹⁴.

3. Posibile soluții pentru eficientizarea bicameralismului în sistemul politic românesc

Evaluând diferitele aspecte cu privire la bicameralismul românesc, dar și la alte modele occidentale, am încercat să formulăm câteva considerații privind funcționarea sistemului bicameral în România: a) opțiunea pentru un sistem

din Adunarea Constituantă, să renunțe la filosofia inițială, axată pe ideea unei singure Camere cu legitimitatea votului direct, anume Camera Deputaților. S-a ajuns, în final, prin textul Constituției din 1991, practic, la două Camere cu aceeași legitimitate (vz., pe larg, Antonie Iorgovan, *Geneza Constituției României din 1991. Lucrările Adunării Constituante*, București, Ed. RAMO, 1998).

¹⁴ De pe o poziție extrem de critică, profesorul Tudor Drăganu aprecia: „în cele din urmă, voind să îmbunătățească un sistem bicameral care, deși funcționa destul de greoi, dar totuși funcționa cu respectarea principiilor democratice, Constituția revizuită instaurează un sistem care se pretinde bicameral, dar funcționează în mod curent ca un sistem unicameral, condamnat să încalce, prin anumite aspecte ale lui, cele mai elementare principii ale regimului parlamentar și care cuprinde în sine pericolul producerii în viitor a unor grave disfuncționalități în desfășurarea activității legislative” (vz. Tudor Drăganu, *art.cit.*, în *rev.cit.*, p. 55–67). Analizând modificările constituționale prin comparație cu dispoziții din Constituțiile statelor europene, profesorul Antonie Iorgovan formula următoarea concluzie: „(...) formula la care s-a oprit Legea de revizuire a Constituției României este o formulă care își găsește corespondentul în parlamentarismul contemporan, viața urmând să confirme dacă ea a fost și formula cea mai potrivită pentru acest moment istoric și pentru perioada previzibilă. În perioada integrării României în Uniunea Europeană, mai exact, în perspectiva glisării normativității juridice a României de la normativitatea internă spre normativitatea comunitară, se pune întrebarea de a ști dacă la București se mai justifică un Parlament bicameral” (Antonie Iorgovan, *Filozofia bicameralismului, între exigențe doctrinare și nevoi politice reale*, în *rev.cit.*, p. 1–27).

bicameral corespunde tradițiilor democratice ale statului român; *b*) dubla evaluare și dezbateră a proiectelor de lege sau a propunerilor legislative, ceea ce conduce implicit la asigurarea calității legislației (spre deosebire de sistemul unicameral care ar putea conduce la adoptarea unor legi ce ar reliefa interesele unei majorității politice conjuncturale); temporizarea procesului legislativ prin existența a două Camere a fost convertită în avantaj, acest timp consacrat dialogului și confruntării dintre cele două Camere fiind considerat „timp de reflecție”; *c*) bicameralismul permite reprezentarea minorităților naționale într-un procent mai mare decât în cazul unicameralismului, dacă avem în vedere beneficiul pe care îl conferă Constituția României la momentul actual¹⁵; *d*) cea de-a doua Cameră întărește echilibrul și soliditatea regimurilor democratice, asigurându-se astfel o mai bună separație a puterilor; cea de-a doua Cameră se constituie într-un fel de frână a impulsurilor primei Camere, care, aleasă prin sufragiu direct, este, de obicei, mai impulsivă, mai dornică de reforme radicale; *e*) este important ca în ceea ce privește modul de formare a Camerelor, reprezentativitatea lor, structura acestora, competența ce le revine, raporturile dintre ele, rolul pe care îl îndeplinesc să fie determinate anumite elemente care conduc la eficientizarea activității forului legislativ și la îmbunătățirea imaginii acestuia; în România, la momentul actual, vorbim de un *bicameralism egalitar*¹⁶ (Camerale sunt desemnate după același tip de scrutin, au, de regulă, aceleași atribuții, aceeași structură organizatorică¹⁷); în doctrină s-a propus transformarea sa într-un *bicameralism inegalitar*, propunându-se, în acest sens, s-au următoarele soluții:

1. *Desemnarea parlamentarilor să se realizeze după formule electorale diferite.* Astfel, Camera Deputaților ar putea fi aleasă prin *scrutin majoritar uninominal* (sistemul *the first past the post* – sistem utilizat în **Marea Britanie, Franța** – Adunarea națională), în timp ce Senatul ar putea fi desemnat prin *reprezentare proporțională și ar reprezenta unitățile administrativ-teritoriale, pe baze egalitare* (de exemplu: câte patru reprezentanți din fiecare județ). În statele federale (**S.U.A., Elveția, R.F. Germania, Austria, Belgia, Canada, Australia**), Senatul este alcătuit din reprezentanți ai statelor federate, în timp ce Camera Inferioară (de exemplu: Camera Reprezentanților, Bundestag-ul) reprezintă întreaga Națiune și este desemnată prin alegeri directe. **Franța și Olanda** au optat, în vederea alcătuirii Senatului pentru

¹⁵ Art. 62 alin. 2 din Constituția României: *Organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, care nu întrunesc în alegeri numărul de voturi pentru a fi reprezentate în Parlament, au dreptul la câte un loc de deputat, în condițiile legii electorale. Cetățenii unei minorități naționale pot fi reprezentați numai de o singură organizație”;*

¹⁶ Italia și Elveția au un sistem bicameral egalitar.

¹⁷ Dan Claudiu Dănișor susține: „Dacă cele două Camere sunt alese în același moment, pentru aceeași durată și de aceeași manieră, ceea ce comportă același tip de sufragiu, același mod de scrutin și același corp electoral, ele exprimă același interes, au aceeași compoziție, în principiu, și, în consecință, divizarea Parlamentului în două Camere este inutilă. Dacă a doua Cameră nu este o copie mai mult sau mai puțin fidelă a primeia, bicameralismul devine o frână în calea legiferării, producând un blocaj instituțional” (Dan Claudiu Dănișor, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I., *Teoria generală. Tratat*, București, Ed. C.H. Beck, 2007, p. 413–414).

sufragiul indirect. În **Franța**, modul de scrutin utilizat pentru alegerea senatorilor este *scrutinul majoritar cu două tururi*, în departamentele și teritoriile care au dreptul la trei locuri sau mai puțin de trei locuri (166 de mandate sunt atribuite prin acest procedeu). Cele două tururi de scrutin au loc în aceeași zi. În departamentele sau teritoriile unde sunt desemnate patru sau mai multe locuri este utilizată *reprezentarea proporțională*, cu repartizarea resturilor celor mai puternice jumătăți, fără panașaj, nici vot preferențial (180 de mandate sunt atribuite prin această modalitate). Senatorii ce reprezintă francezii din străinătate sunt aleși pe baza *reprezentării proporționale* de către Consiliul Superior al francezilor din străinătate (150 de membri). Membrii acestui Consiliu sunt aleși pe un mandat de șase ani prin sufragiu universal direct de către francezii stabiliți în afara Franței. Jumătate din membrii acestuia se schimbă o dată la trei ani. În Italia, alegerea Camerei Deputaților se face după următoarea procedură: 75% din numărul deputaților (475 de deputați) se aleg prin *scrutin majoritar uninominal*, iar restul de 25% (155 de deputați) sunt desemnați prin *scrutin proporțional*, pe baza listelor electorale. Senatul Republicii este ales pe criteriul împărțirii regionale¹⁸. Senatul italian¹⁹ este compus din 315 senatori aleși, la care se adaugă *senatorii de drept* și *senatorii numiți*. Există, în sistemul italian, și *senatori de drept și pe viață*, cei care au fost Președinți ai Republicii, cu excepția cazurilor în care aceștia renunță. Președintele Republicii poate numi senatori pe viață cinci dintre cetățenii ce au servit patria prin acte sau realizări deosebite în domeniul social, științific, artistic și literar. În **Elveția**, Consiliul Național este alcătuit din 200 de membri aleși prin *scrutin proporțional* (art. 149 din Constituție) și reprezintă întreaga Națiune, în timp ce Consiliul Statelor are în componența sa 46 de membri ce reprezintă cantoanele (art. 150). Membrii Consiliului Statelor sunt desemnați prin *scrutin majoritar cu două tururi de scrutin*, în cele mai multe cantoane. Desemnarea „consilierilor de stat” este determinată de particularitățile fiecărui canton. Cele 46 de locuri în Consiliul Statelor sunt repartizate câte două locuri pentru 20 de cantoane și câte un loc pentru fiecare demi-canton (Obwald, Nidwald, Bâle-Ville, Bâle-Champagne, Appenzelle Rhodes-Interior, Appenzelle Rhodes-Exterior). Astfel, Zürich, care are 1 milion de locuitori, alege doi consilieri, la fel ca și cantonul Uri, care are mai puțin de 36 000 de locuitori. În **Austria**, Consiliul federal este alcătuit din 50 de membri. Reprezentarea celor nouă provincii austriece se face conform populației, între trei și 12 membri²⁰;

¹⁸ Nicio regiune nu poate avea un număr de senatori mai mic de șapte; regiunea Molise are doi senatori, iar regiunea Valle d’Aosta are un senator. Pentru Senat există 232 de circumscripții uninominale și 20 de circumscripții plurinominale. În cazul alegerilor din circumscripțiile uninominale este nevoie de o majoritate simplă.

¹⁹ Pentru Senat, Legea electorală nr. 276/1993 prevede, de asemenea, utilizarea a două moduri de scrutin: *scrutinul majoritar uninominal* (pentru 75% dintre senatori – 232 de senatori) și *scrutinul proporțional* pentru restul mandatelor (83 de senatori). În cazul Senatului, singura diferență esențială, față de alegerile pentru Camera Deputaților, este că pentru atribuirea mandatelor prin scrutinul proporțional, baza de calcul este raportată la nivel regional, și nu la nivel național.

²⁰ Pentru detalii, v. Ioan Alexandru, Claudia Gilia, Ivan Vasile Ivanoff, *Sisteme politico-administrative europene* (ed. a 2-a), București, Ed. Hamangiu, 2008; Cristian Ionescu, *Drept constituțional comparat* (ed. a 2-a), București, Ed. C.H. Beck, 2008.

2. Formula bicamerală a fost adesea criticată din cauza cheltuielilor ridicate pe care le presupune organizarea și funcționarea la parametri normali a legislativului. O soluție o poate reprezenta, în cazul în care se păstrează aceeași formulă electorală de alegere, reducerea numărului de parlamentari prin mărirea normei de reprezentare atât pentru mandatul de deputat, cât și pentru cel de senator.

3. *Durata mandatului* să fie diferită (de exemplu: în **S.U.A.**, Camera Reprezentanților este desemnată pentru un mandat de doi ani, Senatul pentru un mandat de șase ani, în **Franța**, Adunarea Națională are un mandat de cinci ani, Senatul de șase ani;

4. *Camera superioară (Senatul) să reprezinte colectivitățile teritoriale și interesele economice și sociale.* În **Spania**, Senatul este Camera reprezentării teritoriale²¹ și este compus din 259 de membri. Fiecare provincie dispune de același număr de mandate, respectiv patru, indiferent de numărul populației provinciei respective. În **Italia**, repartizarea mandatelor de senator pe regiuni se efectuează proporțional cu populația regiunilor, așa cum rezultă din ultimul recensământ general, pe baza cât-urilor întregi și a resturilor celor mai mari. În Irlanda, dintre cei 60 de membri ai senatului, 43 reprezintă categorii socio-profesionale.

5. Inegalitatea Camerelor se transpune în plan procedural în proceduri mai mult sau mai puțin complexe, în urma cărora Camera inferioară triumfă asupra Camerei Superioare. Pe plan legislativ, Camera Superioară (Senatul) poate fi ignorată dacă după un număr de navete ale legii cele două Camere nu se pun de acord sau dacă acest acord nu este obținut într-un anumit termen;

6. Trebuie să notăm atribuția specială pe care o are președintele Senatului²², aceea de a asigura interimatul funcției de Șef al statului;

7. Bicameralismul nu se poate realiza în fapt decât prin prevederile constituționale referitoare la competențele Senatului și ale Camerei Deputaților. Până în 2003, Parlamentul avea aceleași atribuții în plan legislativ. Odată cu introducerea art. 75 s-a eliminat procedura medierii cât privește legile organice și legile ordinare, păstrându-se doar în cazul legilor constituționale²³. Deși prin art. 75 s-a încercat o departajare a atribuțiilor de legiferare a Camerelor, considerăm că atribuțiile acestora ar trebui reliefate mai bine în textul legii fundamentale. Totodată, Senatul *ar putea* căpăta atribuții legislative exclusive în materie de administrație locală, de reprezentare a intereselor comunităților locale (în **Spania**

²¹ Art. 69 din Constituție Spaniei.

²² În R.F.Germania, interimatul este asigurat de Președintele Bundesrat-ului (Senatului).

²³ În doctrină s-a afirmat că, în urma revizuirii constituționale din 2003: „Parlamentul României s-a transformat dintr-un Parlament bicameral în, practic, trei Parlamente unicamerale. Actualul art. 75 din Constituție stabilește că fiecare Cameră are o anumită competență decizională, cealaltă Cameră fiind o simplă Cameră de reflecție, fără nicio putere de decizie în procesul legislativ. De asemenea, cele două Camere acționează ca un Parlament unicameral atunci când se întrunesc în ședință comună și decid asupra proiectelor de lege ori asupra altor probleme care le sunt date în competență prin Constituție” (Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, București, Ed. C.H. Beck, 2008, p. 600–602).

există, la momentul actual, dezbateri cu privire la transformarea Senatului într-o Cameră a Comunităților Autonome, ceea ce ar apropia Spania și mai mult de un stat federal);

8. Pentru o cât mai bună reflectare a bicameralismului, considerăm că este necesară *eliminarea procedurii de adoptare tacită a legii*. Simplul fapt al trecerii timpului este de natură să instituie o prezumție, în virtutea căreia Camera de reflecție a Parlamentului și-a exercitat atribuțiile constituționale privitoare la adoptarea unui proiect de lege, deși acest lucru nu s-a întâmplat în realitate²⁴.

II. Imunitatea parlamentară

Viața politică românească ilustrează faptul că parlamentarii văd în imunitate un „cec în alb”, destinat să ofere premisele unei caste de cetățeni care beneficiază de o poziție de impunitate și intangibilitate. Potrivit art. 72 din Constituția României, imunitatea parlamentară îmbracă două forme: *lipsa răspunderii pentru voturile și opiniile politice și inviolabilitatea juridică*.

Imunitatea nu trebuie văzută ca un *privilegiu* acordat parlamentarilor contrar egalității cetățenilor în fața legii și interdicției privilegiilor, potrivit art. 16 alin. 1 din Constituție, ci ea reprezintă un mijloc de protecție pentru toate actele și faptele sale prin intermediul cărora acesta își exercită efectiv mandatul dat de corpul electoral. Imunitatea parlamentară este o instituție tradițională a dreptului parlamentar. Imunitatea este cea *trăsătură a mandatului parlamentar*, în temeiul căreia parlamentarul este protejat față de eventualele presiuni sau abuzuri ce s-ar comite împotriva persoanei sale și care îi asigură acestuia independența, libertatea și siguranța în exercitarea drepturilor și obligațiilor care îi revin potrivit Constituției și legilor²⁵. Imunitatea reprezintă o garanție ce privește, în ultimă analiză, *mandatul Camerelor*, nu doar al fiecărui parlamentar în parte, îndeplinirea de către Parlament a competenței și a rolului său. Ea este un element al principiului conform căruia parlamentarii sunt în serviciul poporului.

S-a indus greșit în opinia populației faptul că parlamentarii nu răspund pentru faptele și actele lor. Pentru faptele penale care nu au legătură cu voturile sau opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului, parlamentarii sunt pasibili de răspundere penală, dar Constituția interzice fără echivoc să fie supuși percheziției sau să fie reținuți ori arestați fără încuviințarea Camerei din care provin și după ascultarea acestor, cu excepția cazului flagrant.

Această măsură de protecție a mandatului parlamentar este instituită de Constituție, tocmai pentru a-l pune la adăpost pe parlamentar de eventualele acțiuni judiciare ale executivului împotriva parlamentarilor.

²⁴ Specialiștii în drept constituțional și-au manifestat dezaprobarea față de această procedură (v.: Ion Deleanu, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Cristian Ionescu etc.).

²⁵ Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord.), *Constituția...*, ed. cit., p. 681.

Limitarea sau chiar eliminarea protecției de natură penală, așa cum propune Comisia, poate duce la crearea unor situații abuzive în care Parlamentarii s-ar afla la un moment dat. Din păcate, Comisia vine în susținerea argumentelor sale cu doar un singur exemplu, cel al Austriei, fără a preciza că majoritatea statelor cu democrații consolidate au statuat ca modalitate de protecție imunitatea parlamentară.

Inviolabilitatea – este o imunitate de procedură și se referă exclusiv la răspunderea penală care implică nu numai trimiterea în judecată, ci și aplicarea unei sancțiuni privative de libertate. Ea protejează mandatul dar și parlamentarul împotriva urmărilor penale, pentru acțiuni străine mandatului, abuzive sau vexatorii.

Imunitatea are un caracter *imperativ*. Ea nu poate fi extinsă sau restrânsă printr-un act subordonat Constituției. Esența acestei protecții constă în aceea că poate fi ridicată „numai de Cameră și numai în considerarea temeiului de fapt și de drept care justifică reținerea, arestarea, percheziționarea sau trimiterea în judecată, penală sau contravențională”²⁶.

Imunitatea nu poate fi suspendată²⁷. Odată cu încetarea mandatului încetează și imunitatea.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului în speța *Kart c. Turciei* a opinat că: „imunitatea parlamentară este o instituție ce urmărește un scop legitim, acela de a asigura deplina independență a parlamentarilor și a Parlamentului. Imunitatea are un caracter de ordine publică, ceea ce presupune că autoritățile judiciare au obligația de a o lua în considerare din oficiu, iar actele realizate cu respectarea acesteia sunt nule de drept. (...) reclamantul nu poate renunța de plin drept la imunitate, putând solicita numai ridicarea acesteia”²⁸.

În opinia Comisiei prezidențiale, Camerele se transformă în „corpuri de jurați care evaluează, prin comisii speciale, probele care sunt adunate în dosar”. Nu împărtășim opinia Comisiei, întrucât comisiile care evaluează probele sunt comisii de specialitate – *comisia juridică, de disciplină și imunități* – care este formată, de regulă, din juriști, deci persoane care au pregătirea necesară pentru a exprima un punct de vedere pertinent și argumentat cu privire la eventualele probe prezentate. În viața parlamentară românească au existat cazuri de ridicare a imunității parlamentare, ceea ce infirmă opinia Comisiei conform căreia imunitatea este o armă prin care se blochează calea justiției. Parlamentul nu judecă dacă persoanele în cauză sunt vinovate de acuzele care li se aduc. În consecință, el nu a absolvit de vină pe nimeni. Ceea ce a făcut a fost numai să verifice dacă din informațiile preliminare strânse până la momentul respectiv rezultă că bănuiala, potrivit căreia persoanele în discuție au săvârșit faptele grave imputate, este suficient de

²⁶ A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 46/1994, publicată în M. Of, Partea I, nr. 131 din 27 mai 1994

²⁷ Suspendarea este contrară înseși imunității parlamentare, permițând ca o minoritate politică indezirabilă să fie supusă unui regim discriminatoriu, Cristian Ionescu, *Tratat...*, p. 812.

²⁸ Pentru detalii, *Sinteze de Jurisprudență – Curtea Europeană a drepturilor omului*, „Curierul Judiciar”, 2008, nr. 10, p. 48.

substanțială spre a justifica deranjul continuării acțiunii începute împotriva lor²⁹. Cum poate cineva care nu a studiat indiciile adunate de procurori, așa cum a făcut-o Parlamentul, să îl acuze pe acesta de necinste? Prezumția de nevinovăție trebuie să funcționeze și în cazul Parlamentului, așa cum trebuie să funcționeze în cazul oricărui cetățean.

Astfel, mulți se întreabă de ce trebuie să beneficieze parlamentarii de imunitate și să nu fie trimiși în judecată asemenea oricărui cetățean? Răspunsul este simplu. Un parlamentar nu este un cetățean oarecare: „El este un cetățean căruia i-au încredințat destinul alte câteva zeci de mii de cetățeni. În consecință, nu parlamentarul este protejat prin imunitate ci aceia care l-au ales și care trebuie să fie siguri că el îi va reprezenta liber de orice presiuni venite din partea adversarilor politici exprimând alte interese. De aceea chiar și renunțarea la imunitate este interzisă. Imunitatea se pierde doar prin renunțarea la mandat. Ea joacă în folosul mandantului (alegătorului) iar nu al mandatarului (alesului)”³⁰.

Scopul primordial al imunității este acela de a *preveni urmărirea judiciară nefondată, arbitrară, vexatorie* a parlamentarului, împiedicându-l astfel să-și exercite mandatul încredințat sau constrângându-l astfel să-l exercite într-un anume mod, contrar convingerilor și voinței sale. Imunitatea este o garanție a exercitării mandatului și nu un privilegiu al persoanei, și cu atât mai puțin o cauză de exonerare de răspundere³¹.

În opinia noastră, eliminarea inviolabilității juridice este o măsură inoportună, care vine în contradicție cu principiile democrației parlamentare.

III. Incompatibilitatea între mandatul de parlamentar și cel de membru al Guvernului

Conform art. 71 alin. (2) din Constituția României: „*Calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu exercitarea oricărei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de membru al Guvernului*”³².

Dispozițiile constituționale instituie un principiu al vieții parlamentare: imposibilitatea cumulării mandatului de parlamentar cu orice funcție publică de autoritate.

Actul de autoritate este definit cu predilecție în doctrina dreptului administrativ. Actul (administrativ) de autoritate este actul juridic îndeplinit de un funcționar

²⁹ Profesorul Dissescu arată: „prin faptul că adunarea autorizează sau nu urmărirea, nu reiese că deputatul este culpabil sau inocent. Camera și Senatul se ocupă de partea politică a chestiunii, să vadă dacă prin urmărire nu se caută indirect a se sustrage deputatul de la îndeplinirea datoriilor sale, și dacă nu e mai bine, în cazul unei acuzări de puțină gravitate, să se suspende acțiunea politică. De altminteri, principiul separațiunii puterilor și independenței justiției se opune ca votul camerei să influențeze deciziile judecătorilor”.

³⁰ Opinie exprimată de europarlamentarul Adrian Severin.

³¹ Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord.), *Constituția...*, p. 680.

³² Textul constituțional nu distinge între funcțiile electivă și alte funcții.

public prin care acesta, acționând în numele puterii suverane și autorității statului, ordonă, comandă, interzice altor subiecte de drept, obligate să se supună. Actele de autoritate publică pot fi îndeplinite nu doar de puterea executivă sau de administrația publică, ci și de puterea legislativă. Astfel, legile adoptate de Parlament sunt acte de putere (autoritate) publică. Prin ele se urmărește un interes general. De asemenea, legile conțin reguli general-obligatorii și impersonale, a căror nerespectare atrage după sine sancțiuni legale. În doctrină s-a considerat că, în înțelesul art. 71 alin. (2) din Constituție, funcțiile publice de autoritate sunt cele prin care autoritățile publice, exercită, potrivit competențelor ce li s-au conferit, atribuții de comandă. Funcțiile publice de autoritate, la care face trimitere art. 71 alin. (2) din legea fundamentală, pot fi electivă sau neelectivă³³. În doctrină, această dispoziție constituțională a fost criticată pe bună dreptate, căci această compatibilitate permite o interferență între sarcinile îndeplinite de parlamentar în calitate sa de membru al executivului și obligațiile sale în calitate de reprezentant al poporului. Așa cum rezultă și din practica parlamentară, sarcinile executive ale membrilor Guvernului care cumulează funcția guvernamentală cu demnitatea de deputat sau senator, nu permit întotdeauna acestora să se implice la fel ca ceilalți parlamentari în activitatea Camerelor ai căror membri sunt.

Conform art. 196 alin. (2) din Regulamentul Camerei Deputaților, deputații membri ai Guvernului nu pot deține funcții în Biroul permanent, în birourile comisiilor, nu pot fi membri în delegațiile parlamentare și nu pot fi lideri ai grupurilor parlamentare.

Art. 212 alin. (5) din Regulamentul Camerei Deputaților prevede că prezența deputaților, dacă sunt și membri ai Guvernului, la lucrările în plen ale Camerei, este obligatorie la deschiderea și încheierea sesiunilor, la dezbateră și adoptarea proiectelor de legi și a propunerilor legislative din sfera lor de competență, la desfășurarea orei ministeriale consacrate întrebărilor și răspunsurilor la acestea, la dezbateră interpelărilor privind politica ministerului de care răspund, la prezentarea rapoartelor și declarațiilor politice ale Primului-ministru.

Ne exprimăm acordul cu privire la instituirea în Constituția României a unei incompatibilități între funcția de membru al Guvernului și cea de deputat, respectiv senator. Prin regimul de incompatibilități se evită ca deputatul sau senatorul, derogând de la obligațiile sale ca ales al poporului, să devină obedient față de pretențiile Executivului care l-ar salariza pentru îndeplinirea unei funcții publice de autoritate pe timpul exercitării mandatului său parlamentar³⁴.

Incompatibilitatea dintre funcții nu este între exercițiul lor, ci între deținerea acestora³⁵.

³³ Sunt și alte autorități în afara Parlamentului, Guvernului, instanțelor judecătorești care exercită atribuții de comandă precum: Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, etc.

³⁴ Cristian Ionescu, *Tratat ...*, p. 801–802.

³⁵ Prin Decizia Curții Constituționale nr. 46/1994, publicată în M. Of., Partea I, nr.131 din 27.05.1994 s-au exprimat câteva aspecte legate de *incompatibilitate*: (...) *incompatibilitatea dintre*

Incompatibilitatea, prin natura ei, este întotdeauna *bivalentă și reciprocă* întrucât privește relația dintre două funcții, nu o stare de infirmitate a uneia dintre aceste funcții. De asemenea, incompatibilitatea are caracter *imperativ*, fiind de *ordine publică* și, deci, *obligatorie*³⁶ pentru toate autoritățile publice, inclusiv Parlamentul. Incompatibilitatea nu constituie doar o măsură de protecție a funcției în considerarea căreia a fost instituită, ci și a celor cu care această funcție devine incompatibilă, împiedicând cumulul lor, întrucât confuzia de competențe și de roluri pe care ar crea-o un asemenea cumul este în dauna celor două funcții, a imparțialității, obiectivității și independenței pe care exercițiul lor corect îl presupune.

Incompatibilitatea constituie o problemă de mare interes teoretic și practic, și desigur, diferențierile de la un sistem constituțional la altul sunt deseori substanțiale.

Astfel, în *Franța* a fost introdusă o incompatibilitate ce a fost considerată novatoare pentru Republica a V-a și anume, interdicția cumulării *funcției ministeriale cu mandatul parlamentar*. Importanța funcției ministeriale, determinată de caracterul său național, justifică preocuparea de a-i izola pe membrii Guvernului în raport cu celelalte activități private sau publice, pentru a preveni orice conflict de interes.

Art. 23 alin. (1) din Constituție dispune: „Funcțiile de membru al Guvernului sunt incompatibile cu exercitarea oricărui mandat parlamentar, cu orice funcție de reprezentare profesională cu caracter național și cu orice serviciu public sau cu orice activitate profesională”.

Principiul separației puterilor în stat este la originea *non-cumulului* cu funcția guvernamentală. Această inovație a celei de-a V-a Republici merită câteva considerații. Un membru al Guvernului este fără îndoială eligibil în Parlament, dar dacă este ales, el va fi obligat să aleagă între una din cele două calități, de acum înainte *exclusive*.

Art. 23 alin. (1) din Constituție, contrar tradiției parlamentare, a creat senzație în 1958. În esență, această regulă își găsește justificarea în voința generalului de Gaulle de a favoriza stabilitatea guvernamentală, punând capăt *cursei portofoliilor*, generatoare de crize³⁷, și, pe calea efectului, de a facilita exercitarea responsabilităților eliberând ministrul de legăturile sale partizane și locale. Un alt argument practic adus în favoarea incompatibilității este acela

funcții nu este între exercițiul lor, ci între deținerea lor; deci, în caz de incompatibilitate, aceeași persoană nu poate fi titulara funcțiilor incompatibile, fără nici o considerare după cum ea le exercită sau nu le exercită, așa cum în mod corect rezultă din prevederile art.156 alin.1 din regulament; în consecință, calitatea de Președinte al României, chiar cu titlu interimar, nu poate fi cumulată cu aceea de președinte al Senatului, chiar dacă exercitarea acestei calități este suspendată (...)”.

³⁶ Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, *Drept parlamentar românesc*, București, Ed. All Beck, 2005, p. 326.

³⁷ Incompatibilitatea între mandatul parlamentar și funcțiile ministeriale a fost prezentat ca o *regulă de bună administrare* care pune capăt uneia din cauzele instabilității ministeriale – *cursa pentru fotoliile ministeriale*. Un alt argument exprimat în doctrină a fost acela că nu poți fi în același timp și „controlor și controlat”. A se vedea argumentele prezentate de Dimitri-Georges Lavroff, *Le système politique français. La V^e République*, 3^e édition, Paris, Dalloz, 1982.

conform căruia incompatibilitatea întărește solidaritatea ministerială și implicit stabilitatea guvernamentală³⁸.

Totuși, în ciuda temerilor, regula incompatibilității a fost nu numai, din punct de vedere juridic, *temperată* în importanța sa, dar ca și *uitată*, din punct de vedere politic, de către cei interesați. Regula a fost temperată, în diverse moduri. Astfel, ministrul ales parlamentar și care renunță la această ultimă calitate, va fi înlocuit de către supleantul său, care joacă rolul de *gardian* al locului³⁹; incompatibilitatea va avea efect la expirarea unui răgaz de o lună după acceptarea funcției guvernamentale⁴⁰. În sfârșit, ceea ce se cuvine să numim *indemnizație de concediere* este acordată fostului parlamentar, devenit între timp fost ministru. Acesta va continua să primească, șase luni după plecarea sa, retribuiția de ministru.

Menționăm, de asemenea, că din punct de vedere politic, parlamentarul devenit membru al Guvernului se consideră, și este considerat, drept *ales al circumscripției*. El se comportă astfel la fiecare sfârșit de săptămână și mai ales în momentul reînnoirii adunării de unde provine. Această incompatibilitate nu a produs efectele scontate. Au existat numeroase inițiative pentru atenuarea modalităților de aplicare a acestei dispoziții⁴¹ și chiar de suprimare a acestei incompatibilități.

În *Belgia*, potrivit dispozițiilor constituționale, calitatea de deputat și de senator este *incompatibilă* cu cea de *membru al Guvernului*. În situația, în care un membru al uneia dintre cele două Camere este numit ministru, pierde mandatul de parlamentar, dar îl recapătă atunci când funcția de ministru pe care o îndeplinește încetează⁴². În *Spania*, Art. 70 alin 1. lit. b din Constituție dispune: „*legea electorală stabilește cauzele de incompatibilitate ale deputaților și senatorilor, care vor cuprinde în mod obligatoriu: incompatibilitatea cu alte funcții din Administrația statului stabilite de lege, cu excepția funcției de membru al Guvernului*”.

³⁸ Grație consolidării autorității primului ministru și a incompatibilității funcțiilor ministeriale cu mandatul parlamentar, Guvernul se prezintă ca un corp omogen, dotat cu o puternică coeziune. Pentru detalii, Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, Armand Colin, 1982.

³⁹ Art. L.O. 176 și art. L.O. 319 din Codul Electoral: „*Senatorii aleși prin scrutin majoritar, al căror loc devine vacant din cauza decesului, a acceptării funcțiilor de membru al Guvernului sau membru al Consiliului Constituțional sau din cauza prelungirii mai mult de șase luni a unei misiuni temporare conferite de către Guvern, sunt înlocuiți cu persoane alese în același timp cu ei(...)*”.

⁴⁰ Art. L.O. 153 din Codul Electoral dispune: „*Așa cum este înscris în art. 1 alin. 1 din Ordonanța nr. 58-1099 din 17 noiembrie 1958, cu privire la legea organică pentru aplicarea art. 23 din Constituție, incompatibilitatea stabilită prin art. 23 între mandatul de deputat și funcțiile de membru al Guvernului va avea efect la expirarea unui răstimp de o lună începând de la numirea ca membru al Guvernului. În acest interval de timp, deputatul membru al Guvernului nu poate lua parte la nici un scrutin. Incompatibilitatea nu își produce efectul dacă Guvernul este demis înainte de expirarea intervalului menționat mai sus*”.

⁴¹ Raportul Comitetului Vedel din februarie 1993 conținea o dispoziție prin care se prevedea ca această incompatibilitate să fie temporară. Ea ar fi trebuit să subziste doar pe perioada cât parlamentarul este membru al Guvernului. Însă, după o perioadă de 6 luni de la încetarea funcției guvernamentale, parlamentarul să-și reia automat mandatului. Raportul Comitetului Vedel poate fi consultat pe site-ul: http://www.senat.fr/evenement/revision/apport_vedel.

⁴² Art. 50 din Constituția Spaniei.

În loc de *concluzii* și pentru a răspunde întrebării din titlul studiului am ales un pasaj deosebit, scris în 1930 de marele profesor de drept public din perioada interbelică, George Alexianu, care sintetizează foarte bine realitățile zilelor noastre și simțămintele noastre:

(...) instituțiile astfel adoptate nu sunt icoana fidelă a sufletului unui popor; cu ușurința cu care vin, tot așa pot pleca, fără a lăsa nicio urmă în trecerea lor. Numai acele instituții se mențin și durează, care sunt plămădite din suferințele și eforturile proprii de progres ale fiecărui popor, din cucerirea pe care gândul fiecărui neam o face asupra haosului etern. Opera legiuitorului nu constă decât în verificarea acestei realități și concretizarea ei în formule pozitive. Și această operă de verificare se impune cu atât mai mult în timpurile de criză, adică atunci când conflictul dintre realitatea vieții și legea pozitivă este mai accentuat.

În astfel de împrejurări, remediul nu trebuie căutat în măsuri cu caracter economic, ci în primul rând în verificarea modului de organizare a instituțiilor statului, spre a se vedea dacă corespund realității. Repunerea instituțiilor politice în putința de a funcționa în chip normal, ca expresie a vieții naționale a popoarelor, aceasta trebuie să fie cea dintâi preocupare a omului politic, chemat să rezolve crizele prin care trec națiunile (...)»⁴³.

⁴³ George Alexianu, *Curs de drept constituțional*, Vol. I, Ed. Casei Școalelor, 1930, p. XIII–XIV.

