

CUPRINS

TITLUL I. ASPECTE TEORETICE GENERALE	1
Capitolul I. Locul și rolul Parlamentului în arhitectura constituțională a statului român	1
<i>Secțiunea 1. Principiul reprezentării – cheia democrației parlamentare</i>	<i>1</i>
§1. Esența democrației – participarea poporului la conducere	1
§2. Termenul de popor – un concept cu semantică variabilă	5
<i>Secțiunea a 2-a. Principiul suveranității Parlamentului și modul în care acesta se reflectă în raporturile forului legislativ cu Guvernul</i>	<i>12</i>
<i>Secțiunea a 3-a. Fundamentele puterii politice și formele de instituționalizare ale acesteia</i>	<i>18</i>
§1. Delimitări conceptuale	18
§2. Instituționalizarea puterii	24
<i>Secțiunea a 4-a. Rolul formativ și educativ al Parlamentului într-un stat de drept</i>	<i>28</i>
§1. Participarea cetățenilor la lucrările Camerei Deputaților și Senatului – un drept civic	28
§2. Caracterul secret al ședințelor	30
<i>Secțiunea a 5-a. Locul și legitimitatea Parlamentului în ansamblul sistemului politic</i>	<i>31</i>
<i>Secțiunea a 6-a. Parlamentul – organul reprezentativ suprem al poporului</i>	<i>34</i>
<i>Secțiunea a 7-a. Parlamentul – unica autoritate legiuitoare a țării</i>	<i>37</i>
<i>Secțiunea a 8-a. Concepția Adunării Constituante privind raporturile dintre Parlament și Guvern. Fundamentele și esența raporturilor politice dintre Parlament și Guvern</i>	<i>40</i>
<i>Secțiunea a 9-a. Raporturile instituționale dintre Parlament și Președintele României</i>	<i>44</i>
Capitolul al II-lea. Caracterul regimului politic consacrat în Constituția din 1991	53
Capitolul al III-lea. Principiul loialității constituționale și principiul colaborării instituționale loiale în raporturile Parlamentului cu celelalte autorități publice	62
Capitolul al IV-lea. Majoritate și opoziție. Rolul și funcțiile opoziției în democrația parlamentară	76
<i>Secțiunea 1. Recunoașterea opoziției – criteriu esențial al funcționalității democrației parlamentare</i>	<i>76</i>

<i>Secțiunea a 2-a. Departajarea puterii între majoritatea parlamentară și opoziție</i>	84
---	----

Capitolul al V-lea. Dreptul parlamentar – parte integrantă a dreptului constituțional 90

<i>Secțiunea 1. Trecerea de la forma cutumiară a regulilor de procedură parlamentară din Adunările Obștești la consacrarea lor în norme juridice scrise</i>	90
<i>Secțiunea a 2-a. Definiția și caracterele dreptului parlamentar</i>	109
<i>Secțiunea a 3-a. Domeniul de reglementare al dreptului parlamentar</i>	118
<i>Secțiunea a 4-a. Metodele de reglementare ale dreptului parlamentar</i>	119
<i>Secțiunea a 5-a. Principiile dreptului parlamentar</i>	120
<i>Secțiunea a 6-a. Sursele dreptului parlamentar</i>	121
§1. Sursele formale ale dreptului parlamentar	122
§2. Cutuma parlamentară	124

TITLUL AL II-LEA. PARLAMENTUL ROMÂNIEI 127

Capitolul I. Sistemul electoral (alegerea deputaților și senatorilor) 127

<i>Secțiunea 1. Caracteristicile generale ale dreptului de vot</i>	127
<i>Secțiunea a 2-a. Stabilirea numărului de mandate</i>	128
<i>Secțiunea a 3-a. Listele electorale</i>	130
<i>Secțiunea a 4-a. Secțiunile de votare</i>	131
<i>Secțiunea a 5-a. Birourile electorale</i>	132
<i>Secțiunea a 6-a. Candidaturile</i>	137
<i>Secțiunea a 7-a. Campania electorală</i>	141
<i>Secțiunea a 8-a. Numărarea voturilor și constatarea rezultatelor obținute în alegeri</i>	143

Capitolul al II-lea. Finanțarea campaniilor electorale pentru alegerea deputaților și senatorilor 147

Capitolul al III-lea. Reprezentarea în Parlament a minorităților naționale 151

Capitolul al IV-lea. Structura bicamerală a Parlamentului 155

Capitolul al V-lea. Organizarea Parlamentului 161

<i>Secțiunea 1. Principiul autonomiei organizatorice și administrative a forului legislativ</i>	161
<i>Secțiunea a 2-a. Întrunirea legală a Parlamentului nou-ales</i>	171
<i>Secțiunea a 3-a. Validarea mandatelor de deputat și senator</i>	172
<i>Secțiunea a 4-a. Configurația politică a Camerei Deputaților și a Senatului și constituirea grupurilor parlamentare</i>	174
<i>Secțiunea a 5-a. Alegerea birourilor permanente</i>	179
<i>Secțiunea a 6-a. Comitetul liderilor grupurilor parlamentare</i>	188

<i>Secțiunea a 7-a. Constituirea comisiilor parlamentare</i>	189
§1. Natura juridică a comisiilor parlamentare	190
§2. Organizarea comisiilor parlamentare	193
§3. Comisiile permanente	196
§4. Comisiile parlamentare speciale	200
§5. Comisiile parlamentare de anchetă	201
§6. Comisiile de mediere	203
Capitolul al VI-lea. Funcționarea Parlamentului	204
<i>Secțiunea 1. Legislatura Parlamentului</i>	204
<i>Secțiunea a 2-a. Sesiunile Camerei Deputaților și Senatului</i>	208
§1. Introducere	208
§2. Sesiunile ordinare	208
§3. Sesiunea extraordinară	209
§4. Convocarea de drept a Parlamentului	212
§5. Convocarea obligatorie a Parlamentului	213
<i>Secțiunea a 3-a. Ședințele Camerei Deputaților și Senatului</i>	213
Capitolul al VII-lea. Principiul autonomiei și transparenței financiare	219
Capitolul al VIII-lea. Actele Parlamentului	221
<i>Secțiunea 1. Considerații generale. Categorii de acte adoptate de Parlament</i>	221
<i>Secțiunea a 2-a. Conceptul procedural de lege. Categorii de legi</i>	224
<i>Secțiunea a 3-a. Conceptul de hotărâre. Categorii de hotărâri</i>	231
<i>Secțiunea a 4-a. Conceptul de moțiune. Categorii de moțiuni</i>	232
<i>Secțiunea a 5-a. Actele politice ale Parlamentului</i>	235
Capitolul al IX-lea. Statutul deputaților și al senatorilor	236
<i>Secțiunea 1. Originile mandatului parlamentar. Noțiunea de mandat de drept public</i>	236
<i>Secțiunea a 2-a. Natura juridică a mandatului parlamentar</i>	238
<i>Secțiunea a 3-a. Nulitatea mandatului imperativ</i>	241
<i>Secțiunea a 4-a. Durata mandatului parlamentar. Încetarea mandatului înainte de termen</i>	244
§1. Data începerii mandatului parlamentar	244
§2. Condițiile constituționale de încetare a mandatului de deputat sau de senator	245
<i>Secțiunea a 5-a. Dreptul deputaților și senatorilor de a face declarații politice și alte intervenții</i>	249
<i>Secțiunea a 6-a. Protecția constituțională și regulamentară a mandatului parlamentar</i>	249
§1. Justificarea măsurilor de protecție a mandatului deputaților și senatorilor	249

§2. Regimul incompatibilităților	250
2.1. Noțiunea de incompatibilitate a mandatului de parlamentar cu alte funcții sau demnități publice	250
2.2. Incompatibilitățile parlamentare se stabilesc exclusiv prin Constituție sau prin lege organică	252
2.3. Definiția funcției publice de autoritate	253
2.4. Restricții pentru exercitarea anumitor activități liberale	257
2.5. Incompatibilitatea cu anumite funcții sau calități private	258
2.6. Incompatibilitatea demnității de deputat sau senator cu cea de membru în Parlamentul European sau cu îndeplinirea unei funcții încredințate de un stat străin	258
2.7. Încetarea stării de incompatibilitate	260
§3. Conflictul de interese	261
§4. Obligația legală de declarare a averii și a intereselor	262
§5. Interdicții impuse deputaților și senatorilor prin regulamentele parlamentare	262
§6. Regimul imunității parlamentare	263
6.1. Reglementarea imunității parlamentare în proiectul de Constituție	263
6.2. Noțiunea de imunitate parlamentară	264
6.3. Ce se înțelege prin opinie politică în sensul art. 72 alin. (1) din Constituție?	267
6.4. Diferența între opinie politică și declarație politică	272
6.5. Definiția legală a imunității parlamentare	274
6.6. Noua reglementare a imunității parlamentare în Constituția revizuită în 2003	276
§7. Regimul indemnizațiilor	278
7.1. Indemnizația parlamentară lunară și alte drepturi	278
7.2. Indemnizația pentru limită de vârstă	279
<i>Secțiunea a 7-a. Deontologia parlamentară și forme ale răspunderii disciplinare a deputaților și senatorilor</i>	280
§1. Abateri disciplinare și sancțiuni	280
§2. Codul de conduită parlamentară	282
Capitolul al X-lea. Procedura legislativă ordinară	284
<i>Secțiunea 1. Fundamentele teoretice ale puterii legislative a Parlamentului</i>	284
<i>Secțiunea a 2-a. Domeniul legii</i>	286
<i>Secțiunea a 3-a. Competența legislativă diferențiată a Camerei Deputaților și Senatului</i>	289
<i>Secțiunea a 4-a. Etapele procedurii legislative</i>	296
§1. Inițiativa legislativă	297
§2. Stabilirea competenței legislative a primei Camere sesizate	304

§3. Examinarea în comisiile permanente a proiectelor de lege și a propunerilor legislative	306
§4. Dezbateră în plenul fiecărei Camere	308
§5. Exprimarea votului final	311
§6. Promulgarea legii	314
§7. Publicarea legii în Monitorul Oficial al României, Partea I	316
§8. Republicarea legii	317
Capitolul al XI-lea. Proceduri legislative speciale	319
<i>Secțiunea 1. Procedura de reexaminare a legii la cererea Președintelui României</i>	319
<i>Secțiunea a 2-a. Procedura de reexaminare a legii a cărei neconstituționalitate a fost constatată de Curtea Constituțională potrivit art. 146 lit. a) din Constituție</i>	321
<i>Secțiunea a 3-a. Procedura de ratificare a tratatelor și acordurilor internaționale</i>	325
<i>Secțiunea a 4-a. Procedura legislativă aplicabilă inițiativelor de revizuire a Constituției</i>	328
<i>Secțiunea a 5-a. Procedura de aprobare a legii bugetului de stat și a legii bugetului asigurărilor sociale de stat</i>	330
Capitolul al XII-lea. Controlul parlamentar	332
<i>Secțiunea 1. Temeiul constituțional al funcției de control parlamentar</i>	332
§1. Fundamentele politice ale controlului parlamentar	332
§2. Trăsăturile și esența raporturilor instituționale dintre Parlament și Guvern în sistemul constituțional actual	336
§3. Caracterul răspunderii Guvernului față de Parlament	338
§4. Concepția Adunării Constituante privind răspunderea politică a Guvernului	339
§5. Coordonatele constituționale, legale și regulamentare ale răspunderii politice a Guvernului și a membrilor săi în fața Parlamentului	342
<i>Secțiunea a 2-a. Sfera și caracterul controlului parlamentar</i>	343
<i>Secțiunea a 3-a. Procedurile de control parlamentar</i>	344
§1. Aprobarea de către Parlament a unor acte ale Președintelui României și ale Guvernului	344
§2. Acordarea și retragerea încrederii Guvernului	346
§3. Regimul juridic al întrebărilor și interpelărilor	349
§4. Moțiunile simple. Regimul juridic al moțiunilor	354
§5. Anchetele parlamentare	356
§6. Angajarea răspunderii Guvernului din proprie inițiativă	358
6.1. Caracterul răspunderii Guvernului	358

6.2. Deosebiri între solicitarea votului de încredere din partea Parlamentului și angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege _____	364
6.3. Conceptul de program și cel de declarație de politică generală în accepțiunea art. 114 din Constituție _____	366
6.4. Reguli procedurale privind angajarea răspunderii Guvernului _____	372
6.5. Efectele angajării răspunderii Guvernului _____	374
6.6. Practica jurisdicțională a Curții Constituționale privind aplicarea art. 114 din Constituție _____	374
§7. Suspendarea din funcție a Președintelui României _____	379
7.1. Aspecte generale privind răspunderea șefului statului _____	379
7.2. Suspendarea din funcție a Președintelui României – un atribut discreționar al Parlamentului _____	381
7.3. Procedura parlamentară de suspendare din funcție a Președintelui României _____	388
7.4. Interimatul funcției _____	391
7.5. Consecințele logice ale nedemiterii prin referendum a Președintelui _____	392
7.6. Practica jurisdicțională a Curții Constituționale privind procedura suspendării din funcție a Președintelui României _____	393
§8. Punerea sub acuzare a Președintelui României _____	398
8.1. Concepția Adunării Constituante privind răspunderea juridică (penală) a Președintelui României _____	398
8.2. Conținutul faptei de înaltă trădare prevăzute în art. 96 din Constituție _____	403
8.3. Procedura regulamentară de punere sub acuzare a Președintelui României _____	405
8.4. Efectele hotărârii de condamnare _____	408
§9. Solicitarea urmăririi penale a membrilor Guvernului pentru fapte săvârșite în exercițiul funcțiilor lor _____	409
Capitolul al XIII-lea. Informarea Parlamentului _____	414
<i>Secțiunea 1. Legitimitatea și conținutul funcției de informare a Parlamentului _____</i>	<i>414</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Dreptul de a solicita informații necesare exercitării mandatului de parlamentar _____</i>	<i>416</i>
Capitolul al XIV-lea. Funcția de desemnare prin investire, alegere sau numire a unor persoane în demnități și funcții publice _____	419
Capitolul al XV-lea. Exercitarea mandatului în circumscripția electorală _____	424

Capitolul al XVI-lea. Diplomația parlamentară	425
<i>Secțiunea 1. Conceptul de diplomație parlamentară și raporturile acesteia cu diplomația oficială</i>	425
§1. Conceptul de diplomație parlamentară	425
§2. Raporturile dintre diplomația parlamentară și cea oficială	434
<i>Secțiunea a 2-a. Formele și instrumentele diplomației parlamentare</i>	435
 TITLUL AL III-LEA. ADMINISTRAȚIA PARLAMENTARĂ	437
Capitolul I. Reguli de bază ale organizării administrației parlamentare și rolul acesteia	437
Capitolul al II-lea. Structura serviciilor Camerei Deputaților și ale Senatului	441
Capitolul al III-lea. Statutul funcționarilor publici parlamentari și regimul juridic al personalului încadrat cu contract de muncă individual	444
 ANEXE	449
1. Regulamentul Camerei Deputaților	449
2. Regulamentul Senatului	505
3. Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului	550
4. Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor	565
5. Codul de conduită al deputaților și senatorilor	580
6. Reguli ale polemicii parlamentare	581
7. Norme privind modul de utilizare și justificare a sumei forfetare pentru cheltuieli de organizare și funcționare a birourilor parlamentare	581
8. Declarația universală privind democrația	587
9. Linii directoare privind drepturile și responsabilitățile opoziției într-un Parlament democratic	590
10. Promovarea diplomației parlamentare	593
11. Regulamentul privind acreditarea jurnaliștilor la Camera Deputaților	595
 BIBLIOGRAFIE	601
 INDEX	613

Capitolul al IV-lea. Majoritate și opoziție. Rolul și funcțiile opoziției în democrația parlamentară

Secțiunea 1. Recunoașterea opoziției – criteriu esențial al funcționalității democrației parlamentare

Deși instituția Parlamentului s-a forjat ca răspuns la cerința constituirii unui organism care să exprime voința suverană a unei comunități naționale în ansamblul său, rare au fost situațiile în istoria constituțională modernă a statelor europene când în Adunarea reprezentativă s-a exprimat o voință unitară, care să fie împărtășită la unison de întreaga comunitate a cetățenilor. Aceasta, deoarece în societate interesele sociale se structurează pe diferite criterii obiective și mai ales subiective, iar în Adunările reprezentative se desfășoară o competiție acerbă pentru susținerea priorității unor interese în defavoarea altora și chiar se întreprind acțiuni parlamentare ale majorității împotriva intereselor promovate de minoritatea parlamentară, deși, așa cum se exprima Edmund Burke în cunoscutul său *Speech to the electors of Bristol* din 3 noiembrie 1774, „Parlamentul nu este un Congres al ambasadorilor unor interese diferite și ostile, unde fiecare agent trebuie să se apere împotriva tuturor celorlalți; este o adunare deliberativă a unei singure națiuni, cu un singur interes, acela al tuturor, în care nu există scopuri și prejudecăți locale care să îi ghideze membrii, ci interesul general, rezultat din rațiunea tuturor. Alegeți un membru, dar odată ales, acesta nu mai este reprezentantul Bristolului, este un membru al Parlamentului”^[1].

În cuvântarea sa, Edmund Burke se declara, astfel, partizanul caracterului reprezentativ al mandatului parlamentar și, totodată, adversar al mandatului imperativ. Cu toate acestea, este plină de substanță ideea sa potrivit căreia, într-un Parlament democratic, deși se poartă dezbateri polemice aprinse, se susțin interese opuse, din vot trebuie să rezulte decizia care este conformă interesului național. Această decizie poate rezulta din voința majorității parlamentare – și așa se și întâmplă în practica parlamentară –, dar la dezbaterile parlamentare opoziția trebuie să poată juca un rol efectiv, nu să fie pusă în inferioritate printr-o tiranie a majorității.

Astfel de comportamente politice contravin rolului Parlamentului, ca instituție eminamente democratică, de a media tensiunile sociale și de a menține un echilibru între interesele concurente, chiar potrivnice din societate, în scopul de a consolida coeziunea socială și solidaritatea.

Din derularea acestor confruntări de natură parlamentară a rezultat, la un moment dat, chiar opoziția, ca forță politică reprezentată în Parlament. Apariția ideii de opoziție parlamentară este legată de reformele din secolul al XIX-lea, care au vizat lărgirea libertăților politice în contextul mai general al lărgirii bazinului electoral pentru recrutarea membrilor Parlamentului. Pe această cale, forurile reprezentative au căpătat o structură socială mai diversificată, fiecare dintre aceste structuri formându-și o ideologie și un program politic raportate la cerințe și interese sociale ale diferitelor componente ale corpului electoral.

^[1] A se vedea discursul rostit de Edmund Burke în M. RUSH, *Parliament and the Public*, Longman, Londra, 1976, p. 56.

Momentul nașterii ideii de opoziție parlamentară este diferit de la o țară la alta, dar autorii, pentru a delimita majoritatea de opoziție, invocă data de 28 august 1789, când în Adunarea Națională Constituantă din Franța revoluționară s-a dezbătut un text legislativ de rang constituțional care oferea Regelui posibilitatea de a exercita un drept de veto asupra legilor votate de Adunare. Din cauza vacarmului făcut de partizanii textului propus (reprezentanții nobilimii) și de adversarii propunerii (deputații Stării a III-a), președintele Adunării a invitat fiecare parte să treacă la dreapta, respectiv la stânga fotoliului din care prezida^[1]. Astfel s-a format distincția dintre orientarea „de dreapta”, ca forță politică, și cea „de stânga”. Ulterior, termenul de opoziție parlamentară a intrat în vocabularul științei politice, al sociologiei, precum și în limbajul juridic^[2].

În doctrina de specialitate se menționează că termenul de opoziție parlamentară a fost utilizat pentru prima oară de lordul John Cam Hobhouse în 1826. Expresia „Opoziția Majestății Sale”, a spus acesta, întruchipează cea mai mare contribuție a secolului al XIX-lea la arta guvernării, aceea a unei părți din afara puterii aflate la guvernare care este recunoscută ca fiind perfect loială instituțiilor statului și pregătită în orice moment să preia puterea de guvernare, fără a afecta tradițiile națiunii^[3].

Exisă în această definiție două idei fundamentale care conferă democrației parlamentare moderne trăsături cu valoare de principiu: (i) opoziția este loială instituțiilor statului, așa cum acestea au fost consacrate în Constituție, ceea ce înseamnă că opoziția nu are menirea unei dizidențe politico-ideologice și nu își propune ca obiectiv să schimbe principiile de organizare politică și socială ale statului; (ii) ajunsă la guvernare

^[1] B.J.B. BUCHEZ, P.C. ROUX, *Histoire parlementaire de la Révolution française ou Journal des Assemblées Nationales*, Paulin Librairie, Paris, 1835, p. 349; O. ROZENBERG, É. THIERS, *L'opposition parlementaire*, în *La Documentation Française (Les études)*, 2013, p. 9. Este cunoscut că, în Franța, primele Constituții au ignorat tema opoziției parlamentare. Constituția celei de-a V-a Republici, adoptată în 1958 sub semnul întăririi puterii executive, în fruntea căreia se afla generalul Charles de Gaulle ca Președinte al Republicii, a rezervat opoziției un rol minor și, în general, a impus o raționalizare a lucrărilor Adunărilor parlamentare. Opoziția parlamentară a fost însă puternic revigorată în urma revizuirii Constituției la 23 iulie 2008. În urma revizuirii, opoziția a căpătat un statut constituțional conținând privilegii importante, care i-au permis apoi să se opună mai eficient majorității. În plus, Constituția a recunoscut în art. 51-1 și drepturile grupurilor minoritare, adică ale acelor grupuri din Camere care își păstrează pe parcursul legislaturii libertatea de a susține, în funcție de propriile interese politice, când opoziția [a se vedea și art. 19 alin. (4) din Regulamentul Adunării Naționale], când majoritatea. A se vedea, pentru o analiză mai largă, D. CHAGNOLLAUD, J.L. QUERMONNE, *op. cit.*, p. 374; J. CHARRUAU, *Une spécificité sénatoriale: les „espaces réservés” aux groupes minoritaires et d'opposition*, în R.F.D.C. nr. 118/2019, p. 295-314.

^[2] Opoziția parlamentară este ansamblul grupurilor sau al parlamentarilor care nu participă la guvernare și care nu susțin Guvernul în mod obișnuit prin voturile lor (J.C. COLLIARD, *L'opposition parlementaire*, în *Les cahiers français* nr. 174/1976, p. 53). Opoziția mai este definită ca desemnând parlamentarii care, prin voturile lor, se regăsesc în mod obișnuit în minoritate în adunarea din care fac parte (M. DE VILLIERS, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Armand Colin, Paris, 2005, p. 166). Într-o altă definiție, opoziția desemnează partidele sau grupurile politice care se află în dezacord cu Guvernul sau cu regimul politic (O. DUHAMEL, Y. MÉNY, *Dictionnaire constitutionnel*, P.U.F., Paris, 1992, p. 677). Potrivit aceluiași autori, opoziția parlamentară se caracterizează prin critica activității Guvernului și a majorității parlamentare și se distinge prin regularitatea voturilor sale împotriva celor mai importante acțiuni ale acestora (p. 677-678).

^[3] A se vedea A. FOURMONT, *L'opposition parlementaire en droit constitutionnel. Étude comparée: France-Allemagne*, L.G.D.J., Paris, 2019, p. 1.

prin instrumente ale democrației constituționale, opoziția duce mai departe tradițiile națiunii, contribuind astfel la continuitatea istorică a statului. În felul acesta, între majoritatea parlamentară și opoziție se construiește și se întreține o punte de legătură, mereu și succesiv întărită de ambele forțe politice^[1].

Dacă concepem în acest tipar raporturile dintre majoritatea parlamentară și opoziția parlamentară, și una, și alta vor avea un rol și o implicare egale în evoluția de ansamblu a sistemului politic, precum și în viața cotidiană a comunității de cetățeni ai unei țări.

Din păcate însă, clasa politică, atât cea de dreapta, cât și cea de centru sau de stânga, este tributară adversității ideologice existente între partidele politice românești și care s-a amplificat la sfârșitul anului 1947, când Partidul Comunist a acaparat întreaga putere de stat, înlăturând din viața publică toate celelalte partide politice. În acel moment, principiul rotației la guvernare a partidelor politice a încetat deplin și pentru totdeauna să existe. Adversitatea ideologică a continuat chiar și după eliminarea partidelor politice tradiționale, legate de democrația parlamentară, cu formele luptei de clasă duse în tiparul leninist, iar Partidul Comunist, rămânând fără adversari politici, și-a reconstruit și reorientat ostilitatea ideologică în plan social, până la nivel individual. Chiar ideea de opoziție a dispărut din vocabularul politic românesc^[2].

După 1989, odată cu reinventarea pluralismului politic și organizarea liberă a alegerilor parlamentare în mai 1990, se constituie un for legislativ structurat politic în majoritate și opoziție. Diferențierea dintre acestea se face însă tot potrivit tiparului marxist al adversității ideologice și al confruntării ostile, fără înțelegerea de către partidele politice a principiului democrației parlamentare, care obligă atât majoritatea, cât și opoziția să se înfrunte reciproc ca alternative la guvernare, și nu ca adversare din punct de vedere ideologic și politic^[3].

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională s-a pronunțat în sensul că, într-o societate democratică, construită pe temelia principiilor statului de drept, sunt necesare exercitarea cu bună-credință a drepturilor și obligațiilor constituționale atât de către majoritatea, cât și de minoritatea parlamentară, precum și cultivarea unei conduite a dialogului politic, care să nu excludă aprioric consensul, chiar dacă motivațiile sunt diferite, atunci când miza este interesul major al națiunii^[4].

[1] A se vedea, pe larg, C. IONESCU, *Recunoașterea constituțională a opoziției...*, op. cit., și C. IONESCU, *Raporturile între majoritate și opoziție...*, op. cit.

[2] În *Dicționarul politic* (op. cit., 1975), termenul de opoziție parlamentară este circumstanțiat numai la societatea capitalistă, dovadă că ideologia comunistă și doctrina marxistă a statului nu recunoșteau în socialism existența unei idei de opoziție parlamentară (p. 410). În aceeași notă, *Mica enciclopedie de politologie* (Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1977) definește termenul de opoziție ca fiind „un grup de cetățeni ce nu sunt de acord, în parte sau total, cu politica dezvoltată de statele capitaliste” (p. 328). În schimb, se definește corect opoziția parlamentară: „În viața parlamentară a țărilor capitaliste termenul desemnează partidul sau grupul de partide ce nu se află la guvernare și propun un alt program decât Guvernul” (*ibidem*).

[3] Câtă vreme partidele parlamentare, indiferent de ponderea lor electorală, și cu atât mai mult cele cu reprezentativitate largă nu vor renunța la doctrina și mentalitatea Partidului Comunist Român că un alt partid le este un adversar ideologic ostil, unele dintre ele susținând chiar că acesta ar trebui exclus din Parlament, societatea românească nu va putea progresa din punct de vedere democratic.

[4] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 209 din 7 martie 2012 (M. Of. nr. 188 din 22 martie 2012).

Ceea ce ni se pare însă mult mai important, dacă privim astfel raporturile dintre majoritate și opoziție, este faptul că adversitatea dintre acestea, datorată în mod natural viziunilor lor diferite cu privire la programele politice de guvernare, ar trebui să se consume prin polemici și retorică parlamentară ori să se soluționeze prin decizii luate în ultimă instanță prin vot majoritar, fără a se urî reciproc și fără aerul de învrăjbire și ostilitate atât de dăunător pe ansamblul societății.

Walter Bagehot, autorul unei lucrări de referință pentru analiza sistemului constituțional englez, dezvoltă funcția principală a opoziției în Parlamentul englez și precizează că dreptul opoziției de a critica administrația este un drept tot atât de necesar ca însăși administrația. Această opoziție care ia asupra sa critica însoțește în mod necesar Guvernul^[1].

Așadar, **majoritatea și opoziția parlamentară sunt și opuse una alteia, dar și complementare**, în sensul că ambele contribuie responsabil, dar în proporții și moduri diferite, la realizarea actului politic unitar de conducere a societății. Există mai multe puncte de contact între majoritate și opoziție: (i) ambele acced în Parlament prin exercitarea democratică a suveranității naționale; (ii) și una, și alta se folosesc de aceleași pârgii ale sistemului electoral pentru a ajunge la putere; (iii) ambele au o funcție de reprezentare socială; (iv) diferența dintre ele ține de aritmetica electorală; (v) în funcție de această aritmetică electorală, fiecare are un alt rol în dezvoltarea societății pe perioada unei legislaturi.

Democrația de tip occidental este legată în mod indisolubil de pluralismul politic și are la bază, între altele, ideea de diversitate și pluralitate în cele mai extinse aspecte ale vieții sociale. Există un principiu al Adunării Parlamentare a Consiliului Europei potrivit căruia un stat democratic trebuie să respecte valorile pluralismului și ale libertății. Într-o societate democratică, critica din partea opoziției nu trebuie considerată ca fiind distructivă și nici interpretată ca o respingere a rezultatului electoral al alegerilor parlamentare democratice. La fel de legitime ca eforturile și acțiunile majorității, acțiunile opoziției fac parte integrantă din sistemul democratic. Concluzia unei astfel de concepții politice se impune de la sine prin substanța sa filosofică: **„Vocea opoziției trebuie auzită, ideile sale trebuie tratate cu respect”**^[2].

În viața politică, diversitatea apare ca rezultat al pluralismului, în temeiul căruia cetățenii se pot asocia liber în partide politice și participă ca membri ai acestora la diferite procese politice. Aleși în Parlament, reprezentanții partidelor vin cu zestrea voturilor obținute din partea alegătorilor și vor exercita o putere de vot proporțională cu numărul de voturi primite de partidul politic pentru care au candidat. În forul legiuitor, parlamentarii se organizează în grupuri politice conform configurației politice rezultate din alegeri și își vor exercita mandatul activând în cadrul majorității parlamentare sau în opoziție^[3].

^[1] W. BAGEHOT, *op. cit.*, p. 26.

^[2] A se vedea Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie: une liste des critères, adoptés par la Commission de Venise à sa 119^e session plénière (Venise, 21-22 juin 2019), parag. 22.

^[3] În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că majoritatea decide, întrucât, în virtutea mandatului reprezentativ primit de la popor, opinia majoritară este prezumată că reflectă sau corespunde opiniei majoritare a societății. Opoziția se exprimă ca o consecință a aceluiași mandat reprezentativ care fundamentează dreptul inalienabil al minorității politice de a-și face

Aceasta din urmă constituie piesa centrală a funcționalității sistemului politic, întrucât opoziția va fi reprezentanta în Parlament a unei părți a corpului electoral și susținătoarea intereselor acesteia^[1].

Nu exagerăm dacă proiectăm ideea de opoziție pe fondul rațiunii practice intuite de John Locke și Montesquieu atunci când au fundamentat principiul separației puterilor: o putere care nu este îngrădită de o alta va fi tentată să guverneze tiranic. Pe acest fond teoretic, rolul opoziției într-un stat de drept constă în blocarea tentației Guvernului și a majorității parlamentare care îl susține de a concentra în mâinile lor întreaga putere legislativă a Parlamentului. Rezultă, astfel, că existența opoziției într-un Parlament este esențială, lipsa acesteia sau slăbiciunea sa fiind o abdicare de la principiul separației puterilor.

Dacă nu am fost suficient de convingători, aducem un alt argument, bazat tot pe principiul separației puterilor: principalul inițiator al legislației este Guvernul. Cum Guvernul își realizează programul legislativ prin intermediul majorității parlamentare care îl susține, în principiu, necondiționat, dacă nu ar exista o forță politică în Parlament care să se opună proiectelor legislative promovate de Guvern și susținute de o majoritate parlamentară puternică și disciplinată, Parlamentul, ca instituție politică reprezentativă, nu va mai avea puterea să împiedice tentațiile Guvernului de a legifera discreționar. Concluzia este clară: un Parlament în care nu există opoziție sau în care aceasta este slabă (obiectiv, din cauza numărului redus de parlamentari pe care se poate baza, ori subiectiv, din cauza incapacității sale de a acționa împotriva majorității) nu își va putea exercita rolul de contra-putere la puterea Guvernului.

Important este însă ca opoziția să fie recunoscută formal printr-o procedură legală și consacrată, ca atare, într-un act cu valoare normativă pentru subiecte de drept determinate. Din momentul recunoașterii sale legale, opoziția își acceptă și își asumă condiția sa de minoritate în componența corpului legislativ^[2].

Pornind de la această idee, este esențial ca regulamentele parlamentare să cuprindă expres un arsenal de mijloace procedurale prin care opoziția să dețină posibilitatea reală de a se afirma într-un mod propriu: contracararea votului majorității din comisiile permanente pentru respingerea automată, fără argumente explicite și clare a amendamentelor făcute de parlamentari ai opoziției la proiectele de lege promovate de Guvern sau a propunerilor legislative promovate de majoritate, dreptul de a cere interzicerea examinării în comisii a inițiativelor legislative până când nu se primesc avizele de la instituțiile abilitate în acest sens, retrimiteră la comisia sesizată în fond a proiectelor de lege pentru întocmirea unui raport suplimentar etc. Pe de altă parte, nu se poate admite opoziției să exagereze prin proceduri de obstrucționare a derulării regulamentare a procesului legislativ.

Este dificil de formulat o definiție a opoziției parlamentare care să satisfacă pe deplin toate sensurile care i se dau acestui termen în istoria constituțională a statelor,

cunoscute opțiunile politice și de a se opune, în mod constituțional și regulamentar, majorității aflate la putere (Decizia nr. 732 din 22 noiembrie 2017, M. Of. nr. 1035 din 28 decembrie 2017).

^[1] A se vedea, pe larg, S. GIULJ, *Le statut de l'opposition en Europe*, în La Documentation Française (Notes et études documentaires) nr. 4585-4586/1980, p. 11; M. SADOUN, *Opposition et démocratie*, în Pouvoirs nr. 1/2004, p. 5-21; R.A. DAHL, *L'avenir de l'opposition dans les démocraties*, Futuribles, Paris, 1966.

^[2] A se vedea P. JAN, *Les oppositions*, în Pouvoirs nr. 1/2004, p. 31.

în general, și în practica parlamentară curentă, în particular^[1]. Este esențial însă pentru calificarea unui partid politic sau a unei formațiuni politice ca făcând parte din opoziție ca aceasta să aibă o reprezentare parlamentară. Altfel, partidul sau formațiunea politică respectivă are mai mult calitatea unei formațiuni dizidente, iar adversitatea sa se raportează nu numai față de Guvern, ci mai ales față de regimul politic și, în consecință, față de ansamblul suprastructurii politice.

Dificultatea definirii termenului de opoziție este legată de lipsa unei infrastructuri a opoziției, înțelesă ca un corp instituțional investit cu atribuții certe și definitiv recunoscute. Opoziția devine cunoscută numai atunci când inițiază anumite proceduri de control asupra Guvernului, dar aceste proceduri nu îi sunt ei proprii, putând fi folosite deopotrivă de majoritatea parlamentară.

Opoziția nu este un „organ” parlamentar, deși, potrivit regulamentelor Adunărilor reprezentative, se poate organiza într-un grup politic, beneficiază de încăperi în care își desfășoară activitatea internă separat de alte formațiuni parlamentare, îi sunt recunoscute drepturi specifice în conducerea Camerelor, în constituirea comisiilor etc. Spre deosebire de opoziție, majoritatea parlamentară este mai vizibilă instituțional prin asocierea cu Guvernul, care întrunește alura unui organ al statului. Practic, majoritatea parlamentară nu se disociază de Guvern^[2].

Dacă majoritatea este factorul determinant și pionul care asigură stabilitatea guvernamentală, partidele parlamentare care formează opoziția au vocația fisurării stabilității Guvernului și înlăturării acestuia de la putere. Această vocație își pierde însă valențele în condițiile în care Guvernul și puterea executivă în general acaparează instrumentele prin intermediul cărora minimalizează rolul Parlamentului și, odată cu acesta, și rolul opoziției, ca de altfel și al majorității parlamentare, susținătoare disciplinată a Guvernului. Tendința de raționalizare a puterii legislative s-a manifestat puternic după Primul Război Mondial și de atunci Parlamentele, cu mici diferențe de la țară la țară, mimează rolul de reprezentare după un scenariu scris de miniștrii din Guvern. Cu toate acestea, în ultimele decenii, se înregistrează tot mai multe încercări, de cele mai multe ori izbutite, de reforjare a rolului și funcțiilor Parlamentului^[3].

Cum una dintre funcțiile esențiale ale oricărui Parlament organizat pe principiile democrației constituționale este cea de control parlamentar, opoziția este cea care în mod deosebit își asumă acest rol, întrucât partidul politic/coalitia de partide care formează majoritatea parlamentară va avea întotdeauna interesul să sprijine Guvernul și să blocheze prin vot acțiunile de control parlamentar inițiate de opoziție^[4]. O opoziție activă, decisă să își joace toate șansele și să încerce, la rândul său, să fragilizeze

[1] A se vedea, în acest sens, și A. FOURMONT, *op. cit.*, p. 23-24 și P. JAN, *op. cit.*, p. 24-29.

[2] Nu putem ignora aici și „asocierea” existentă în sistemul nostru parlamentar între Președintele României și majoritatea parlamentară, care, deși nu are un temei constituțional, este o realitate politică cu tendință de fenomen de putere, cu capacitatea de a ilustra o structură unitară de guvernare, formată prin asocierea dintre Președinte, Guvern și majoritatea parlamentară, și care se exprimă prin sintagmele „Guvernul meu” și „Parlamentul meu”.

[3] A se vedea O. DORD, *Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement*, în R.F.D.C. nr. 77/2009, p. 99-118; J. GICQUEL, *La reparlementarisation: une perspective d'évolution*, în Pouvoirs nr. 126/2008, p. 47-59;

[4] C. IONESCU, *Analiza fundamentelor teoretice și politice ale controlului parlamentar. Studiu de drept comparat*, în R.D.Pb. nr. 3/2006, p. 13.

legăturile de solidaritate existente între majoritate și Guvern, va căuta să se situeze în centrul jocurilor de putere și al echilibrului de forțe în Parlament.

În afara funcției sale de reprezentare a intereselor unei părți (minoritare) a corpului electoral, rațiunea de a fi a opoziției parlamentare rezidă în acțiunea de control al majorității parlamentare și al Guvernului și de a propune ca alternative propriile soluții legislative și politice^[1]. Cu alte cuvinte, se cuvine să se recunoască opoziției statutul de contra-putere la puterea deținută de majoritatea parlamentară^[2].

Conceptul de „statut al opoziției” exprimă un ansamblu de norme scrise și cutume parlamentare care fixează locul și rolul opoziției în organizarea și funcționarea Parlamentului. Recunoașterea unui asemenea statut se impune, indiferent care ar fi algoritmul politic rezultat din ponderea fiecărui grup parlamentar, întrucât, indiferent de numărul parlamentarilor care fac parte din sau care apelează pe parcursul legislaturii la opoziție, aceasta trebuie să se bucure de anumite drepturi de exprimare și manifestare a propriei identități ca o alternativă la programul majorității^[3].

Preocupările statelor pentru recunoașterea și respectarea unui statut al opoziției parlamentare a determinat Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei să adopte în 2008 o rezoluție intitulată „Linii directoare privind drepturile și responsabilitățile opoziției din cadrul unui parlament democratic”, prin care Parlametele naționale ale statelor membre ale Consiliului Europei recunosc opoziției sau minorității parlamentare un set de drepturi care vizează o participare activă și responsabilă a opoziției la viața politică^[4]. Rezoluția nr. 1601/2008 a estimat că o opoziție parlamentară și extraparlamentară este o trăsătură indispensabilă bunei funcționări a democrației. Preocupările Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, ca și ale Comisiei de la Veneția au continuat în această direcție, aceasta din urmă adoptând în 2010 „Raportul asupra rolului opoziției în cadrul unui parlament democratic”^[5]. În 2019, Comisia de la Veneția a adoptat un nou document, intitulat „Parametrii raporturilor dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de criterii”, în care, între altele, se subliniază că este mai mult decât necesar a se întări cadrul normativ care stabilește parametrii raporturilor dintre majoritate și opoziție și garanțiile care protejează opoziția^[6].

Principial, majoritatea și opoziția parlamentară se află pe poziții de adversitate politică și, desigur, prin forța voturilor de care dispune, majoritatea se va impune, iar în final va fi victorioasă. Tocmai de aceea, este importantă înțelegerea legitimității rolului opoziției într-un stat de drept. Opoziției trebuie să i se recunoască anumite

[1] B. NABLI, *L'opposition parlementaire: un contre-pouvoir politique sais par le droit*, în *Pouvoirs* nr. 133/2010, p. 127.

[2] *Ibidem*.

[3] C. IONESCU, *Analiza fundamentelor teoretice și politice...*, *op. cit.*, p. 16.

[4] Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1601 (2008) – Procedural Guidelines on the Rights and Responsibilities of the Opposition in a Democratic Parliament. A se vedea și European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Comments on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament, CDL-DEM (2010) 001.

[5] A se vedea Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un Parlement démocratique, adoptée par la Commission de Venice lors de sa 84^e session plénière (Venice, 15-16 octobre 2010).

[6] Commission Européenne pour la Démocratie par le droit (Commission de Venice), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire..., *supra cit.*, p. 7.

drepturi, dar nu ca un simplu privilegiu, ci ca un act legitim, proporțional cu zestrea electorală a acesteia^[1].

Datorită faptului că forța instituțională a opoziției, dată de numărul mic de voturi pe care le deține față de cele ale majorității, este redusă, ea poate fi neglijată prin impulsuri de putere din partea majorității. De aceea, este necesar ca rolul și poziția opoziției să fie consacrate chiar în textul constituțional^[2]. În acest fel, s-ar asigura un echilibru între forțele parlamentare și chiar extraparlamentare. Din acest punct de vedere, devin mai clare finalitatea și legitimitatea politică ale opoziției: să ofere o alternativă la puterea existentă, până la schimbarea raporturilor de forțe din Parlament și accederea acesteia la putere. În aceasta constă utilitatea constituțională a opoziției^[3].

Regulamentele parlamentare conțin, desigur, mecanisme procedurale care, formal, permit opoziției să se afirme, dar acestea pot fi foarte ușor dezamorsate, împiedicate să funcționeze prin puterea de vot a majorității. Înscrierea în Constituție a drepturilor opoziției ar obliga majoritatea guvernamentală să nu mai ignore ori să nesocotească opoziția parlamentară^[4].

Este o cerință esențială ca în democrațiile reprezentative majoritatea să recunoască statutul opoziției și, mai ales, să se garanteze drepturile acesteia. Între aceste drepturi figurează:

- a) dreptul de a-și susține argumentat opinia despre o problemă de interes parlamentar și de a participa efectiv la o dezbatere organizată și desfășurată transparent;
- b) dreptul de a decide prin vot asupra soluției propuse pentru rezolvarea problemei dezbătute;
- c) dreptul de vot personal și egal cu cel al parlamentarilor majorității;
- d) dreptul de a critica cu argumente rezonabile soluția adoptată de majoritatea parlamentară;
- e) dreptul de a controla modul în care este pusă în practică soluția decisă de majoritate;

[1] B. NABLI, *op. cit.*, p. 127.

[2] Constituția Portugaliei prevede în art. 114 alin. (2) că „Minoritățile au drept de opoziție democratică, în conformitate cu prezenta Constituție și cu legea”. În alin. (3) teza I al aceleiași articol, Constituția stabilește că „Partidele politice care dețin locuri în Adunarea Republicii și care nu fac parte din Guvern au în special dreptul să fie informate în mod direct și regulat de către Guvern cu privire la situația și progresul principalelor probleme de interes public”. Drepturile opoziției au fost consacrate și în Constituția Franței, în urma revizuirii constituționale din 2008.

[3] A se vedea M.C. PONTHEUREAU, *L'opposition comme garantie constitutionnelle*, în R.D.P.B.S.P. nr. 118/2002, p. 1157.

[4] În urma revizuirii constituționale din 23 iulie 2008, în Franța, opoziția a căpătat un statut de rang constituțional. Art. 51-1 din Constituție prevede că regulamentul intern al fiecărei Camere stabilește drepturile grupurilor parlamentare constituite în Camera respectivă. Regulamentul recunoaște drepturile specifice grupurilor de opoziție din fiecare Cameră, precum și ale grupurilor minoritare. Art. 48 alin. (5) din Constituție prevede, de asemenea, că, lunar, o zi de ședință este rezervată ordinii de zi stabilite de fiecare Cameră, la inițiativa grupurilor de opoziție din Camera respectivă, precum și a grupurilor minoritare. A se vedea și P. JENSEL-MONGE, *Les groupes d'opposition et minoritaires de l'article 51-1 de la Constitution et la „conception moderne” de la séparation des pouvoirs*, în R.F.D.C. nr. 116/2018, p. 803-819; A. VIDAL-NAQUET, *L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition?*, în R.F.D.C. nr. 77/2009, p. 153-173; P. JAN, *op. cit.*, p. 23-43.

f) dreptul de a propune și susține propria viziune politică asupra problemelor de interes parlamentar^[1].

Secțiunea a 2-a. Departajarea puterii între majoritatea parlamentară și opoziție

Nu există un model sau tipar al raporturilor dintre majoritate și opoziție, întrucât statele au regimuri politice diferite (parlamentare, prezidențiale, semiprezidențiale, la care se poate adăuga regimul de adunare specific Elveției). Fiecărui tip de regim politic îi sunt specifice anumite raporturi între opoziția parlamentară și majoritate.

Procesul guvernării democratice se desfășoară pe două paliere: majoritatea parlamentară – care are, printre alte funcții, pe cea de sprijinire a Guvernului – și opoziția. Dacă majoritatea parlamentară este sedusă de puterea Guvernului și preia de la acesta alura decidentului care urmărește strict realizarea unui program îngust de partid, opoziția păstrează sensul dreptului de control deținut de popor asupra celor care îl guvernează. Majoritatea parlamentară fiind în substanța sa motorul legislativ al Guvernului, este firesc să se separe de opoziție, care va prelua pe seama sa funcția de control parlamentar a forului legislativ.

Dacă privim raporturile existente dintre majoritate și opoziție din perspectiva principiului separației puterilor între executiv și legislativ, vom vedea că, în realitate, principiul amintit reflectă raporturile dintre majoritatea guvernamentală (Guvern plus grupul politic majoritar în Parlament), pe de o parte, și, pe de altă parte, opoziția parlamentară^[2]. Între Guvern și majoritatea parlamentară care îl susține necondiționat se formează un conglomerat etanș, un adevărat „bloc constituțional executiv-legislativ”, a cărui pondere în procesul de guvernare este uriașă. În fața acestuia, opoziția apare ca o entitate firavă, fără multe șanse de reușită, succesul ei depinzând mai mult de gafele și nereușitele Guvernului decât de capacitatea sa de a convinge electoratul că ar fi guvernat mai eficient.

Este de presupus că în toate societățile organizate politic au existat două nuclee de putere: cea concentrată în jurul conducătorului și cea reprezentând interese, aspirații ale grupurilor excluse de la guvernare. Pe măsura modernizării actului de guvernare, a formării și exprimării prin modalități specifice a opiniei publice și, ulterior, reprezentării în Parlament a intereselor unor grupuri minoritare, fără o bază socială largă, majoritatea și opoziția devin mult mai evidente și desfășoară o activitate coerentă, publică, fiecare dintre ele având un țel comun, și anume de a accede și a se menține la putere^[3].

Stabilirea raporturilor dintre cele două nuclee sau centre de putere în Parlament nu este strict aritmetică, derivând din numărul parlamentarilor ce aparțin acestora, ci rezultă din negocieri politice ale liderilor celor două segmente parlamentare. Doar în

^[1] C. IONESCU, *Tratat...*, op. cit., p. 584.

^[2] A se vedea V. BOYER, *Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire?*, în R.F.D.C. nr. 85/2011, p. 41; J. GICQUEL, *Une redéfinition des rapports entre l'exécutif et le législatif*, în *Cahiers française* nr. 300/2001, p. 12-16.

^[3] A se vedea C. IONESCU, *Tratat...*, op. cit., p. 449-453.

ultimă instanță, ca opțiune finală, majoritatea recurge la vot – regulă fundamentală a democrației – pentru a se impune în fața opoziției^[1].

Majoritatea parlamentară poate fi definită ca fiind capacitatea unui grup sau a unor grupuri de parlamentari de a impune prin vot inițiativele lor, care sunt dezbătute în forurile legislative^[2]. Opoziția este definită în general ca fiind forța constituită din partide sau grupuri politice care sunt în dezacord cu Guvernul sau cu regimul politic^[3].

Potrivit unei alte definiții, prin opoziția politică se înțelege acțiunea unui partid politic sau a unei grupări de partide în Parlament sau în organele locale de a critica (combate) politica partidului de guvernământ, votând, de regulă, împotriva măsurilor inițiate de acesta^[4].

Opoziția a mai fost definită ca fiind ansamblul grupurilor politice, partidelor sau alianțelor care, luate separat sau în ansamblu, se opun politic regimului în funcție sau politicii Guvernului aflat la putere^[5]. În acest sens, opoziția poate fi abordată pe două planuri: opoziția parlamentară (care are la dispoziție instrumente legale de exprimare, fiind recunoscută de guvernant) și opoziția extraparlamentară (care în cele mai fericite cazuri este tolerată de forțele aflate la putere).

Într-un regim parlamentar bazat pe scrutin uninominal, delimitarea majorității de opoziție se realizează cu ușurință. Este caracteristic pentru un asemenea regim ca partidele care câștigă alegerile parlamentare să dețină o majoritate confortabilă în Parlament, iar Guvernul să beneficieze de o susținere permanentă în forul legislativ.

În regimurile politice bazate pe reprezentarea proporțională, în Parlament sunt reprezentate mai multe partide cu ponderi electorale asemănătoare, fiind extrem de greu ca unul dintre ele să obțină majoritatea absolută a mandatelor. De regulă, într-o asemenea situație se formează alianțe ale partidelor parlamentare: pe de o parte, cea a majorității, iar, pe de altă parte, cele care se constituie în opoziție. Sigur, în ipoteza enunțată, partidele minoritare care nu acceptă să devină componente ale majorității se pot considera fiecare în parte partide de opoziție.

Consecința principală a formării unei majorități parlamentare fidele este asigurarea unei stabilități politice, datorită căreia Guvernele își pot impune fără dificultate programele de guvernare^[6]. Indiferent însă care ar fi modalitatea practică de consacrare instituțională a raporturilor dintre majoritate și opoziție, care depind, desigur, de tradițiile politice și parlamentare interne, de deschiderea spre guvernarea democratică și voința politică a partidelor parlamentare, ambele forțe au același tip de responsabilitate față de națiune. Atât majoritatea, cât și opoziția sunt datoare să se angajeze responsabil la

[1] Termenul de majoritate derivă din limba latină, *majoritas* însemnând superioritate.

[2] O. DUHAMEL, Y. MÉNY, *op. cit.*, p. 617-619.

[3] *Idem*, p. 677-678. A se vedea și Y. SUREL, *L'opposition au Parlement. Quelques éléments de comparaison*, în *Revue internationale de politique comparée*, vol. 18, nr. 2/2011, p. 115-129; J.C. COLLIARD, *op. cit.*; W. GILLES, *L'opposition parlementaire: étude de droit comparé*, în R.D.P.B.S.P. nr. 4/2006, p. 1347-1386; M.C. PONTHEUREAU, *op. cit.*, p. 1127-1162; M. SADOUN, *op. cit.*, p. 5-21.

[4] S. TĂMAȘ, *Dicționar politic*, Ed. Academiei, București, 1993, p. 196.

[5] I. MITRAN, *Politologia în fața secolului XXI*, Ed. Fundației România de Măine, București, 1997, p. 80. Asupra problematicei raportului dintre majoritate și opoziție, a se vedea, pe larg: J.L. QUERMONE, *Le gouvernement de la France sous la V^e République*, Dalloz, Paris, 1983, p. 419, 420, 424, 444; G. IONESCU, I. MADARIAGA, *Opoziția*, Ed. Humanitas, București, 1992, p. 20-26.

[6] C. IONESCU, *Analiza fundamentelor teoretice și politice...*, *op. cit.*, p. 14.

realizarea „Binelui comun” al societății și să apere prin mijloace specifice și cu forța electorală rezultată din alegeri interesul național.

Majoritățile parlamentare au însă un virtual efect negativ, care „scutește” Guvernul să fie tot timpul dependent de încrederea acordată de Parlament. Un Guvern cu susținere parlamentară majoritară fidelă se poate autostimula să exercite o dominație *de facto* asupra Adunării reprezentative, fie prin votarea rapidă a proiectelor de lege transmise mașinii sale de vot din Parlament, fie prin bagatelizarea ideii de control parlamentar. Nu este mai puțin adevărat că un astfel de Guvern poate fi obligat, la rândul său, să accepte unele compromisuri în favoarea unor componente ale majorității parlamentare legate sau controlate de interese private.

Dar, chiar și în condiții normale, în care nu se pune problema corupției politice, un Guvern, chiar legat de majoritatea sa printr-o comună apartenență partizană, este rareori asigurat de o susținere necondiționată și aproape inevitabil vor apărea, din când în când, tendințe și conflicte care riscă să devină mai frecvente și mai grave dacă este vorba despre majorități de coaliții^[1]. Iată, așadar, că în viața politică reală actorii politici își adaptează jocul în funcție de condițiile concrete, dar fără a încălca cadrul constituțional de exercitare a puterii. Aceste jocuri nu anulează importanța majorității și nici a opoziției.

În Parlamentele moderne, inexistența binomului majoritate/opoziție este de neconceput. În timp ce majoritatea parlamentară deține în principal funcția de legiferare, opoziția se limitează la contestarea permanentă a Guvernului și la enunțarea unui program de guvernare alternativ, pregătindu-se să preia puterea.

Existența opoziției și a partidelor de opoziție este o garanție că proiectele de lege și, în general, inițiativele parlamentare (programe, declarații, rapoarte ș.a.) ale Guvernului vor face obiectul expertizei atente a opoziției dintr-o perspectivă potențial critică și constructivă. Printr-un astfel de mecanism constituțional este posibilă chiar întărirea caracterului democratic al forului legislativ și, în ansamblu, al sistemului politic.

Este, de altfel, o funcție importantă a oricărui Parlament să faciliteze exprimarea unei opoziții reale și credibile ca posibilă alternativă de guvernare. O asemenea funcție aparent se află în dezacord cu interesele majorității, care ar dori să se mențină la putere cât mai multe legislaturi. În realitate însă, Parlamentul, fiind reprezentantul suprem al poporului, se situează – ca instituție reprezentativă – deasupra intereselor de partid, fiind fidel aspirațiilor cetățenilor de a fi cât mai bine guvernați, indiferent care ar fi partidul care și-ar asuma această sarcină.

Relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție nu este un raport de subordonare. Trebuie menționat că, în societățile democratice, atât majoritatea, cât și opoziția au o anumită legitimitate conferită de numărul de voturi obținute în alegerile parlamentare. Ambele forțe politice, fiind legitime, sunt datoare să interacționeze în spiritul cooperării loiale și constructive ce rezultă din substanța principiului separației celor trei puteri ale statului. În condițiile în care Constituțiile contemporane interzic mandatul imperativ și consideră că mandatul de parlamentar are caracter reprezentativ, se poate susține că electoratul este practic reprezentat atât de majoritate, cât și de opoziție. De aici decurge o concluzie logică: votul parlamentarului din majoritate are aceeași valoare

^[1] P. PACTET, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Armand Colin, Paris, 1999, p. 114.

cu votul parlamentarului din opoziție. Curtea Constituțională este fermă în această direcție^[1].

Esențial este ca atât majoritatea, cât și opoziția să acționeze prin mijloace legale prevăzute în Constituție și în regulamentele parlamentare.

Principiul „majoritatea decide, opoziția critică”^[2] răspunde unei practici democratice: voința majorității se impune minorității, care este obligată să accepte decizia celor care au o putere de vot superioară numeric. Atât funcția majorității, cât și cea a opoziției rezultă din caracterul reprezentativ al mandatului parlamentar, parlamentarii majorității, cât și cei ai opoziției acționează în numele celor care i-au ales. Aici, Curtea Constituțională a venit cu o explicație logică: majoritatea decide, întrucât, în virtutea mandatului reprezentativ primit de la popor, opinia majoritară este prezumată că reflectă sau corespunde opiniei majoritare a societății. Tot astfel, opoziția se exprimă ca o consecință a aceluiași mandat reprezentativ care fundamentează dreptul inalienabil al minorității politice de a-și face cunoscute opțiunile politice și de a se opune în mod constituțional și regulamentar majorității aflate la putere. În felul acesta, aplicarea principiului „majoritatea decide, opoziția se exprimă” asigură, pe de o parte, legitimitatea guvernării și, pe de altă parte, condițiile pentru realizarea alternanței la guvernare^[3].

Referitor la aplicabilitatea acestui principiu al democrației parlamentare, Curtea Constituțională a stabilit că regula „opoziția se exprimă, majoritatea decide” nu se aplică în lipsa unui cadru regulamentar. Din contră, a reținut Curtea, acest principiu își găsește forma și expresia în cadrul procedurilor parlamentare curente. Absolutizarea uneia sau a alteia dintre cele două componente ale sale dă naștere unei dezechilibru între opoziție și majoritate, drept care Parlamentul trebuie să găsească o formă adecvată de punere în aplicare a acestui principiu. Evaluarea aplicării acestuia se realizează pe ansamblul procedurii legislative, și nu cu privire la acte/proceduri privite individual, ceea ce înseamnă că marja de apreciere a Parlamentului este una largă^[4].

A spune că majoritatea decide, iar opoziția critică și se exprimă nu este suficient. Într-un proces democratic de guvernare, decizia majorității trebuie luată după ce opoziția și-a epuizat toate instrumentele de intervenție, pentru că numai astfel se asigură un dialog parlamentar între cele două grupări politice existente în forul legislativ. Dacă majoritatea ar decide, iar opoziția nu ar avea dreptul să se exprime decât după încheierea procesului decizional, critica opoziției devine inutilă.

[1] Curtea Constituțională a decis că „votul reprezintă manifestarea de voință ce exprimă acordul sau dezacordul unui parlamentar cu privire la luarea unei decizii, care la rândul său este expresia unei voințe majoritare. În cadrul procedurii de vot toți parlamentarii sunt egali, aceștia, în virtutea unui mandat reprezentativ, îndeplinind o demnitate publică prin care reprezintă poporul, fiind, deci, potrivit art. 69 alin. (1) din Constituție, în serviciul acestuia. (...) Tot așa, Curtea constată că a admite teza votului decisiv al unui parlamentar – fie el și președinte al ședințelor comune – înseamnă a anihila voința altui parlamentar și, implicit, a grupului de alegători pe care acesta din urmă îl reprezintă (...)” (Decizia nr. 1558 din 18 noiembrie 2009, M. Of. nr. 856 din 9 decembrie 2009).

[2] Acest principiu, a decis Curtea Constituțională, presupune ca prin organizarea și funcționarea Camerelor Parlamentului să se asigure ca majoritatea să decidă numai după ce opoziția s-a exprimat, iar decizia pe care aceasta o adoptă să nu fie obstrucționată în cadrul procedurilor parlamentare (Decizia nr. 732 din 22 noiembrie 2017, precitată).

[3] Decizia Curții Constituționale nr. 209 din 7 martie 2012, precitată.

[4] Decizia Curții Constituționale nr. 137 din 20 martie 2018 (M. Of. nr. 404 din 11 mai 2018).

Opoziția trebuie să aibă dreptul, după caz, constituțional ori regulamentar, de a critica într-un cadru larg de dezbateri decizia majorității și de a propune neîngrădit, ca alternativă la decizia majoritară, propria soluție. Principiul „majoritatea decide” nu se confundă însă cu „tirania majorității”, care duce la acțiuni abuzive ale majorității de opresiune a grupurilor parlamentare minoritare^[1]. Este inadmisibil ca majoritatea să abuzeze de puterea sa pentru a împiedica posibilitatea opoziției parlamentare să preia puterea prin proceduri democratice^[2].

Ca orice acțiune a unui organ de stat investit cu autoritate publică, deciziile luate de majoritate – care vor deveni acte de putere ale Parlamentului – trebuie să fie nu numai legale, conforme cu litera și spiritul normei constituționale și regulamentare –, ci și legitime, adică să nu afecteze demnitatea și onoarea, precum și drepturile de care se bucură opoziția. Cerința legitimității acțiunilor și actelor adoptate de majoritatea parlamentară printr-un vot disciplinat este legată și de norma constituțională a bunei-credințe, consacrată în art. 57 din Legea fundamentală. De altfel, în doctrina de specialitate s-a arătat că respectul minorității politice, în general, și al opoziției parlamentare, în particular, este inerent teoriei democrației^[3].

Dacă „tirania majorității” este de neacceptat, la fel de adevărat este și caracterul nociv al „tiraniei opoziției”, concretizată într-o suită de acțiuni prin care aceasta urmărește să zădărnicească cursul normal al procedurilor parlamentare, să sfideze valorile democrației parlamentare. Cu alte cuvinte, și acțiunile opoziției trebuie să fie legitime.

Curtea Constituțională a reținut, în acest sens, că o parte din normele prevăzute în regulamentele parlamentare au ca scop evitarea blocării majorității în procesul decizional (organizarea dezbaterilor, limitarea duratei unor luări de cuvânt, regimul amendamentelor, instituirea unor termene procedurale), iar altele sunt destinate realizării protecției minorităților politice (alcătuirea birourilor permanente și a comisiilor parlamentare potrivit configurației politice, sistemul majorităților necesare în scopul desfășurării lucrărilor și adoptării măsurilor ce fac obiectul unor dezbateri, posibilitatea sesizării Curții Constituționale potrivit prevederilor art. 146 din Constituție, accesul egal la mijloacele procedurale parlamentare, exercitarea dreptului, formularea de amendamente etc.)^[4].

Dacă majoritatea s-a constituit în mod firesc prin calcul aritmetic, opoziția a cunoscut un proces mai îndelungat de instituționalizare, la care și-au adus contribuția factori sociologici (formarea opiniei publice), factori politici (separarea și unirea grupărilor

[1] Regula majorității implică, în mod necesar, în cadrul procedurilor parlamentare, evitarea oricăror mijloace care ar conduce la o manifestare abuzivă din partea majorității sau a oricăror mijloace obstructioniste care ar avea drept scop împiedicarea desfășurării normale a procedurii parlamentare, culminând cu boicotul parlamentar, părăsirea lucrărilor structurilor parlamentare sau retragerea de la activitatea Camerelor. Or, principiul „majoritatea decide, opoziția se exprimă” implică, în mod necesar, un echilibru între necesitatea de exprimare a poziției minorității politice cu privire la o anumită problemă și evitarea folosirii mijloacelor de obstrucție, în scopul asigurării, pe de o parte, a confruntării politice din Parlament, deci a caracterului contradictoriu al dezbaterilor, și, pe de altă parte, a îndeplinirii de către acesta a competențelor sale constituționale și legale (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 137 din 20 martie 2018, precitată).

[2] A se vedea *Paramètres des rapports entre la majorité...*, *supra cit.*, parag. 26.

[3] B. NABLI, *op. cit.*, p. 130.

[4] Decizia nr. 209 din 7 martie 2012, precitată.

minoritate din Parlament), precum și factori juridici (crearea unui cadru legal de funcționare a opoziției).

Într-un stat de drept, opoziția are un statut aparte, deținând o multitudine de metode de intervenție în Parlament^[1]. Deși unii autori au susținut că opoziția riscă să devină o figură de stil în unele Parlamente occidentale, întrucât partidele aflate la putere sunt tot mai puțin disponibile pentru un dialog cu opoziția, renunțând la căile tradiționale de negocieri, compromisuri politice, consens^[2], binomul majoritate/opoziție este necesar pentru funcționarea democratică a Parlamentelor.

Funcționarea democratică a Parlamentelor depinde în măsură esențială de crearea și respectarea unui statut al opoziției menit să îi permită acesteia să joace un rol responsabil și constructiv prin:

- a) acordarea președinției unor comisii parlamentare;
- b) posibilitatea regulamentară de a iniția crearea unor comisii de anchetă în care ponderea membrilor săi să fie superioară celei a majorității;
- c) consultarea de către majoritate în probleme de importanță deosebită pentru adoptarea unor decizii politice, precum și în cazul dizolvării forului legislativ^[3].

Privit în aceste coordonate minimale, raportul dintre majoritate și opoziție nu trebuie înțeles, așa cum am mai spus, ca un raport de subordonare a opoziției de către partidele politice majoritare sau ca o condamnare la tăcere a acesteia. În termenii teoriei generale a parlamentarismului, opoziția apare ca un instrument eficace prin care cetățenii, opinia publică „controlează” strategia de conducere a majorității parlamentare și a Guvernului și, în același timp, ca o alternativă la guvernare.

În orice Parlament, opoziția nu trebuie să aibă complexul inferiorității sale numerice față de majoritate, ci să abordeze lupta politică într-un stil competitiv, bazat pe trei reguli principale:

- a) opoziția este un factor instituțional și un element esențial al democrației parlamentare;
- b) opoziția are rolul formal de a contesta în mod oficializat și organizat programul de guvernare;
- c) opoziția constituie o alternativă politică pentru majoritatea parlamentară.

[1] J.L. QUERMONNE, *op. cit.*, p. 450.

[2] A se vedea R.A. DAHL (COORD.), *Political Opposition in Western Democracies*, Yale, 1966, p. 238.

[3] H.H. MOSER, *Funcționarea democratică a parlamentelor*, proiect de raport prezentat Comisiei pentru relații parlamentare și publice a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, Strasbourg, 19 septembrie 1997, p. 3.