

TRIBUȚIILE PREȘEDINTELUI ROMÂNIEI ÎN RAPORT CU PARLAMENTUL – ASPECTE TEORETICE ȘI PRACTICE

Mihaela Codrina LEVAI
Camelia TOMESCU

Mihaela Codrina LEVAI
Dr., Senatul României – Departamentul Legislativ,
București, România
Tel.: 0040-740-902.331
E-mail: codrinalevai@hotmail.com

Camelia TOMESCU
Dr., Senatul României – Departamentul Legislativ,
București, România
Tel.: 0040-728-118.110
E-mail: camelyro@yahoo.com



*Revista Transilvană
de Științe Administrative*
1(30)/2012, pp. 84-105

The Responsibilities of the President of Romania in Relation to the Parliament – Theoretical and Practical Aspects

Abstract

In the Romanian constitutional system, both the President and the Parliament are elected by universal, equal, direct, secret, and freely-expressed ballot. Between these two public authorities there are institutional relationships, each authority having a well-delimited competence.

According to the Romanian Constitution, revised, the relations between the President and the Parliament are relations that regard addressing messages to the Parliament, convening and dissolving the Parliament, passing laws, and other responsibilities that involve a form of cooperation with the Parliament, such as a referendum. The present study is an analysis of the responsibilities of the President of Romania in his relations with the Parliament, as occurred over time.

Keywords: President of Romania, Parliament, constitutional norms, responsibilities, interinstitutional relations, Decisions of the Constitutional Court of Romania, parliamentary procedure, elements of parliamentary practice.

1. Considerații introductive

Sistemul constituțional românesc a consacrat un executiv bicefal compus din Președintele României, pe de-o parte, și Guvern, condus de primul-ministru, pe de altă parte. Așadar, Președintele României face parte din puterea executivă și, în această calitate, îndeplinește prerogativele esențiale ale acestei puteri, având o serie de atribuții administrative, dar și unele cu caracter politic. Într-o formulare generică, în doctrina românească s-a apreciat că toate atribuțiile Președintelui României care nu privesc sarcinile de reprezentare a statului și, respectiv, de „mediere între puterile statului, între stat și societate” sunt atribuții din sfera executivului (Iorgovan, vol. I, 2005, p. 313).

Articolul 80 din Constituție¹, care prevede rolul Președintelui în cadrul puterilor statului, constituie punctul de plecare pentru toate celelalte dispoziții care vizează instituția prezidențială, prevedere scrisă în spiritul constituțiilor europene adoptate în deceniile trecute.

Atribuțiile Președintelui României sunt prevăzute în art. 85-94 din Constituția României, republicată, iar clasificarea acestora a constituit o preocupare constantă a teoreticienilor dreptului administrativ și constituțional. În doctrină s-au formulat criterii multiple de clasificare a atribuțiilor Președintelui. De exemplu, într-o opinie (Vedinaș, 2011a, p. 310), atribuțiile Președintelui sunt clasificate după criteriul regimului lor juridic și al implicării altor subiecte de drept în realizarea lor, în: a) atribuții pentru exercitarea cărora Președintele cooperează cu alte autorități publice (atribuții care implică aprobarea sau consultarea Parlamentului și atribuții a căror exercitare implică conlucrarea directă a Președintelui cu alte autorități publice) și b) atribuții pentru exercitarea cărora Președintele nu solicită „concurusul” altor autorități publice. Potrivit aceluiași criteriu de clasificare, cel al regimului juridic sau condițiilor de exercitare a atribuțiilor respective, (Deleanu, 2006, pp. 731-732) atribuțiile Președintelui României se pot grupa în următoarele clase și subclase: a) atribuții pentru exercitarea cărora actele sau faptele Președintelui sunt supuse unor condiții exterioare (aprobarea Parlamentului, contrasemnarea sau alte condiții) și b) atribuții pentru exercitarea cărora actele sau faptele președințiale nu sunt supuse niciunei condiții exterioare (actele sau faptele președințiale săvârșite în condiții de „coautor” sau cu un singur autor).

Într-o altă opinie (Muraru și Tănăsescu, 2009, p. 241) se are în vedere conținutul atribuțiilor prezidențiale, atunci când acestea sunt încadrate într-o categorie sau alta; în funcție de acest criteriu sunt evidențiate următoarele categorii de atribuții: a) atribuții privind legiferarea; b) atribuții privind organizarea și funcționarea puterilor publice;

1 Potrivit Constituției României, republicată, Președintele României „reprezintă statul român și este garantul independenței naționale și al integrității teritoriale a țării” [art. 80 alin. (1)]. Președintele României veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice. În acest scop, Președintele exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate [art. 80 alin. (2)].

c) atribuții privind alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități publice; d) atribuții în domeniul apărării și asigurării ordinii publice; e) atribuții în domeniul politicii externe și f) alte atribuții.

Într-o altă opinie (Vrabie și Bălan, 2004, p. 187) s-a susținut necesitatea distincției între atribuțiile pe care le exercită prin colaborare, de cele pe care le exercită singur. Potrivit acestui criteriu, atribuțiile au fost clasificate astfel: a) atribuții care se exercită în colaborare cu Parlamentul și Guvernul; b) atribuții exercitate în colaborare cu Parlamentul; c) atribuții ce se exercită în colaborare cu Guvernul și d) atribuții exercitate în colaborare cu alte autorități sau cu alte structuri politice.

În literatura de specialitate, atribuțiile Președintelui României au fost analizate și clasificate din mai multe puncte de vedere: al funcțiilor, al subiectelor, al frecvenței, al procedurii și al formelor tehnico-juridice prin care se realizează. Ne raliem și noi acestor criterii de clasificare, făcând o departajare a atribuțiilor președintelui, din punct de vedere al subiectelor, exercitate în raporturile sale cu Parlamentul.

În sistemul constituțional românesc, atât Președintele, cât și Parlamentul sunt aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, între aceste autorități publice existând legături instituționale, fiecare dintre acestea având însă o competență bine delimitată.

Potrivit Constituției României, republicată, raporturile dintre Președinte și Parlament sunt raporturi care privesc *adresarea de mesaje Parlamentului, convocarea și dizolvarea Parlamentului, promulgarea legilor*, precum și *alte atribuții care implică o formă de colaborare cu Parlamentul*, cum este cazul referendumului (Constantinescu *et al.*, 1992, pp. 200-205; Constantinescu *et al.*, 2004, pp. 146-148).

2. Adresarea de mesaje Parlamentului

Posibilitatea Președintelui României de a adresa mesaje Parlamentului cu privire la principalele probleme politice ale națiunii este prevăzută în art. 88 din Constituție, republicată. Din perspectiva acestui articol, mesajul îndeplinește un dublu rol: reprezintă un mijloc instituționalizat de comunicare între Președinte și Parlament și, în același timp, este o modalitate prin care Președintele atrage atenția reprezentărilor poporului și, implicit, poporului, asupra unor probleme de interes, pe care instituțiile statului trebuie să le rezolve sau care îi privesc în mod nemijlocit pe cetățeni. Art. 98 alin. (2) din Constituție, republicată, interzice președintelui interimar exercitarea acestei atribuții.

Instituția mesajului Președintelui către Parlament este cunoscută în toate regimurile politice democratice, diferențele care apar însă chiar și în cadrul aceluiasi regim țin doar de sfera problemelor care formează conținutul mesajului și semnificația juridică a acestuia.

Atunci când Președintele apreciază că anumite aspecte legate de îmbunătățirea activității executivului și administrației centrale de specialitate țin de procesul legislativ sau de controlul parlamentar este firesc și necesar să existe un canal de comunicare cu Parlamentul (Iorgovan, vol. I, 2005, p. 300). Din acest motiv există posibilitatea constituțională a Președintelui de a adresa mesaje Parlamentului. Rolul

mesajelor prezidențiale este acela de a sensibiliza forul legislativ cu probleme politice prioritare sau care sunt privite în mod diferit de cele două puteri, riscând să producă blocaje în activitatea statală sau convulsii în viața socială.

Referitor la forma prin care Președintele adresează mesajul, textul constituțional nu cuprinde precizări în acest sens. În absența unor reglementări exprese, sunt posibile următoarele situații: 1) prezentarea mesajului direct de către Președinte; 2) citirea mesajului de un trimis prezidențial, de exemplu, un consilier și 3) trimiterea mesajului sub forma unei scrisori publice (Iorgovan, vol. I, 2005, p. 299; Apostol Tofan, 2008a, p. 117 și Vedinaș, 2011a, p. 307).

Cu privire la conținutul mesajului, doctrina a apreciat că sfera problemelor ce pot face obiectul mesajului este relativ determinată, fiind lăsată la libera alegere a Președintelui, care poate decide asupra conținutului acestuia, fiind vorba de o adevărată putere discreționară de care dispune Președintele în alegerea conținutului mesajului, care, însă, în mod firesc, trebuie să fie de competența Parlamentului (Apostol Tofan, 2008a, p. 117).

Prezentarea de mesaje de către Președintele României nu reprezintă o imixtiune a puterii executive în activitatea organului legislativ al țării, întrucât aceasta nu presupune obligația Parlamentului de a le dezbate și de a le aproba. Art. 65 alin. (2) lit. a) din Constituție, republicată, instituie numai obligația Camerelor Parlamentului de a se întruni în ședință comună pentru primirea mesajului Președintelui României. Este vorba de un act exclusiv și unilateral al Președintelui, care nu produce efecte juridice asemănătoare decretului. Mesajul se poate constitui într-o atenționare oficială a Parlamentului, un motiv de reflecție și de meditație, fără a fi absolut necesară o dezbateră ulterioară, cu sau fără participarea Președintelui. Cu alte cuvinte, nu se poate susține că acest tip de mesaj ar reprezenta o atingere adusă principiului separației puterilor în stat, deoarece acesta nu provoacă, determină sau direcționează spre o anumită decizie a puterii legislative. Dispozițiile constituționale nu îl împuternicesc pe președintele țării decât să-și exprime poziția cu privire la una sau mai multe probleme principale ce privesc statul, iar în situația în care trebuie să se ia o hotărâre cu privire la problema respectivă, Parlamentul are deplină libertate în a decide după cum crede de cuviință.

Din coroborarea art. 88 cu dispozițiile art. 65 alin. (2) lit. a) din Constituție, republicată, rezultă că dreptului de mesaj al Președintelui României îi corespunde obligația Camerelor întrunite în ședință comună de a primi mesajul. Astfel, prin Decizia Curții Constituționale nr. 87/1994 privind constituționalitatea art. 7 din Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului, s-a reținut că „mesajul constituie un act exclusiv unilateral al Președintelui, care nu produce efectele juridice ale unui decret, întrucât singura consecință prevăzută de art. 62 alin. (2) lit. a)² din Constituție este obligația Camerelor de a se întruni, în ședință comună și de a-l primi”. În literatura de specialitate, caracterul de act unilateral al

2 În prezent este vorba de art. 65 alin. (2) lit. a) din Constituția revizuită.

mesajului Președintelui este o constantă a dreptului public dar, totodată, el evocă ideea de colaborare dintre executiv și legislativ într-un sistem democratic (Iorgovan, vol. I, 2005, p. 302).

Parlamentul poate angaja dezbateri asupra uneia dintre problemele cuprinse în mesaj sau chiar să adopte eventuale măsuri, dar aceasta este o fază ulterioară primirii mesajului, fază la care Președintele nu este necesar să participe. În acest sens s-a pronunțat și Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 87/1994, statuând că „Președintele României nu poate fi participant la o dezbaterie parlamentară, deoarece aceasta înseamnă să-și angajeze răspunderea politică, ceea ce este contrar poziției sale constituționale, situându-l într-o situație similară cu aceea a Guvernului care, potrivit art. 108 alin. (1) din Constituție (actualul art. 109), răspunde politic numai în fața Parlamentului”.

Cu privire la exercitarea acestei atribuții constituționale, Constituția României face distincție între mesaj ca atare, asociat cu obligația Parlamentului de a-l primi, și problemele cuprinse în mesaj, care se dezbate numai dacă Parlamentul consideră că este necesar și nu pentru că ar avea o obligație constituțională în acest sens.

Un alt regim juridic are mesajul prezidențial adresat Parlamentului în condiții de excepție, care privește aducerea la cunoștința acestuia, în condițiile art. 92 alin. (3) din Constituția României, republicată, a măsurilor luate de Președinte pentru respingerea unei agresiuni armate. Astfel, potrivit dispozițiilor constituționale menționate, Camerele sunt obligate să se întrunească nu doar pentru a primi mesajul, ci și pentru a-l dezbate; Președintele participă la dezbateri și, în această situație, mesajul se concretizează într-un decret contrasemnat de primul-ministru, el având o natură complexă, atât politică, cât și juridică, în același timp (Vedinaș, 2011, p. 311).

În practica de după anul 1990, numărul și temele mesajelor pe care Președintele le-a adresat Parlamentului au crescut constant. După cum rezultă din situația statistică³, mesajul adresat Parlamentului a fost aproape inexistent în activitatea președinților care s-au aflat în fruntea țării în ultimul deceniu al secolului trecut și primul după revoluția din decembrie 1989. Acestea au devenit, în timp, un instrument la care președintele apelează destul de frecvent, iar maniera în care o face poate fi, din anumite puncte de vedere, discutabilă, în opinia noastră.

Într-o tendință manifestă de impunere a unui comportament constituțional care a fost adeseori calificat ca excesiv în raport cu proiecția constituțională a instituțiilor, mesajul s-a transformat într-un instrument prin care se dorește impunerea unor soluții, chiar neagreate de Parlament, pierzând în acest fel atât caracterul de colaborare dintre Parlament și Președinte, cât și conținutul propriu-zis al mesajului. De aceea, credem că nu ar fi lipsit de interes ca, *de lege ferenda*, să se intervină asupra reglementării actuale – în special la nivelul regulamentelor parlamentare – pentru a se clarifica regimul juridic al acestei proceduri care, în democrațiile consolidate, are o semnificație

3 Emil Constantinescu (1996-2000) - un mesaj; Ion Iliescu (2000-2004) - cinci mesaje și Traian Băsescu (2004-2011) - 17 mesaje.

specială. În aceeași idee, considerăm și că este necesar să se precizeze, prin Constituție, că temele mesajului, ca și cele ale consultării Parlamentului, potrivit art. 90 din Constituție, trebuie să se încadreze în ordinea constituțională existentă.

3. Convocarea și dizolvarea Parlamentului

Sesiunea reprezintă principala formă de lucru a Parlamentului și este perioada în care adunarea parlamentară își exercită competența constituțională. Potrivit prevederilor art. 66 alin. (1) din Constituție, republicată, Camera Deputaților și Senatul se întrunesc în două sesiuni ordinare pe an: prima începe în luna februarie și nu poate depăși sfârșitul lunii iunie, iar a doua începe în septembrie și nu poate depăși sfârșitul lunii decembrie. În perioadele dintre sesiunile ordinare, Parlamentul se poate întruni în sesiuni extraordinare, care pot fi la cerere sau de drept. Ca și în regimul parlamentar, în regimul semi-prezidențial șeful statului este cel care convoacă și, corespunzător, „concediază Parlamentul” (Iorgovan, vol. I, 2005, p. 303).

În ceea ce privește convocarea Parlamentului, președintele României poate interveni în două situații, care sunt prevăzute în Constituție la art. 63 alin. (3) și la art. 66 alin. (2). Potrivit primului articol menționat, Președintele României exercită această atribuție atunci când convoacă Parlamentul rezultat din alegerile parlamentare, convocare care trebuie să se facă în termen de cel mult 20 de zile de la data desfășurării alegerilor, indiferent de rezultatul acestora și indiferent de numărul tururilor de scrutin care se pot stabili prin legea electorală. Această prerogativă constituțională a Președintelui se justifică prin faptul că după alegeri este vorba de un nou Parlament, iar președinții celor două Camere nu au fost încă aleși pentru a exercita atribuția de convocare a forului legislativ. Actul prin care Președintele României aduce la îndeplinire această atribuție este decretul.

Președintele României are, de asemenea, posibilitatea, potrivit art. 66 alin. (2) din Legea fundamentală, de a solicita convocarea în sesiuni extraordinare a Camerei Deputaților și a Senatului. De această dată însă, convocarea se face de președinții Camerelor. Referitor la solicitarea convocării Parlamentului în sesiune extraordinară, menționăm că aceasta nu reprezintă o posibilitate exclusivă a Președintelui României, ea putând fi exercitată, potrivit aceluiași dispoziții constituționale, și de Biroul permanent al fiecărei Camere, precum și de cel puțin o treime din numărul deputaților sau al senatorilor.

În literatura de specialitate (Brezoianu, 2004, p. 302) s-a susținut că norma constituțională nu clarifică valoarea juridică a cererii Președintelui, în sensul dacă solicitarea de convocare în sesiune extraordinară este sau nu obligatorie pentru Parlament⁴, deoarece numai prin Constituție se poate reglementa competența Parlamentului și a Președintelui României în raporturile lor reciproce.

4 Problema este soluționată în prezent de dispozițiile art. 77 din *Regulamentul Senatului* și de art. 84 din *Regulamentul Camerei Deputaților*. Astfel, cererea de convocare a unei sesiuni extraordinare se face în scris și va cuprinde motivul și durata sesiunii, iar respingerea de către Senat a ordinii de zi solicitate împiedică ținerea sesiunii extraordinare.

Cu privire la acest ultim aspect, considerăm că, dacă o solicitare de convocare a Parlamentului a fost înaintată președinților celor două Camere ale Parlamentului de către Președintele României, aceștia au obligația de a convoca, printr-o decizie, Camerele, în sesiune. Plenul Camerelor însă, față de obiectul sesiunii extraordinare propuse de Președintele României, are deplina libertate de a aproba ori de a respinge ordinea de zi a sesiunii extraordinare; votul de respingere a ordinii de zi a sesiunii extraordinare duce, în mod obligatoriu, la consecința respingerii desfășurării sesiunii extraordinare. Prin urmare, Parlamentul nu poate refuza întrunirea în sesiune extraordinară, dacă această solicitare de convocare i-a fost înaintată de Președintele României, însă simpla solicitare a Președintelui nu poate obliga Parlamentul la desfășurarea propriu-zisă a sesiunii extraordinare. Considerăm că această opinie este justificată de rolul și locul pe care Parlamentul și Președintele României le au în sistemul nostru constituțional, de autorități publice ce au aceeași legitimitate, dar care trebuie să își exercite competențele lor constituționale cu respectarea principiului separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat la art.1 alin. (4) din Constituție, republicată.

O situație specială, care a fost analizată în doctrina de specialitate, este legată de posibilitatea convocării de către Președinte, în sesiune extraordinară, doar a unei singure Camere. Interpretarea constituțională confirmă, ca regulă, formularea unei cereri din partea Președintelui pentru convocarea ambelor Camere, iar doctrina apreciază că motive speciale ar îndreptăți și cererea Președintelui de convocare doar a unei singure Camere (Preda și Vasilescu, 2007, p. 31). În practica parlamentară acest lucru s-a întâmplat; astfel, Camera Deputaților a fost convocată în sesiune extraordinară în data de 3 ianuarie 1994, iar Senatul în data de 25 ianuarie 1994 (Apostol Tofan, 2008a, p. 120).

Dispozițiile constituționale reglementează și instituția „convocării de drept” a Parlamentului, precizând expres situațiile în care aceasta intervine. Evident că instituția convocării de drept acționează numai în cazul în care Parlamentul nu este deja întrunit în sesiune ordinară sau extraordinară. Conform dispozițiilor constituționale, convocarea de drept a Parlamentului intervine: a) în caz agresiune armată îndreptată împotriva țării [art. 92 alin. (3)] și în caz de mobilizare sau de război [art. 92 alin. (4)], când Parlamentul se convoacă în 24 de ore de la declararea lor; b) în caz de instituire a stării de asediu sau a stării de urgență, când Parlamentul se convoacă de drept în 48 de ore de la instituirea acestora (art. 93) și c) în ipoteza depunerii spre aprobare, de către Guvern, a unei ordonanțe de urgență, când Camerele se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunerea ordonanței [art. 115 alin. (5)]⁵.

Convocarea de drept a Parlamentului este, în esență, o convocare în sesiune extraordinară, dar care nu mai este supusă regulilor procedurale la care ne-am referit,

5 Alineatul (5) al articolului 115 a fost introdus prin punctul 56² din Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției României, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 29 octombrie 2003.

legiuitorul constituant stabilind el însuși aceste reguli, și anume: termene scurte (de exemplu, 24 sau 48 de ore); continuarea activității parlamentare pe toată durata acestor stări și caracterul obligatoriu al convocării, în raport cu convocarea în sesiune extraordinară reglementată de art. 66 alin. (2) din Constituție, republicată.

În cazul acestor împrejurări extrem de grave (agresiune militară, starea de asediu sau de urgență, împrejurări excepționale ce justifică emiterea de ordonanțe de urgență) care, prin natura lor, afectează drepturile și libertățile fundamentale, dar și stabilitatea țării, Parlamentul îndeplinește rolul de garant împotriva posibilelor abuzuri.

Dizolvarea Parlamentului apare ca o soluție a încercărilor repetate de formare a unui nou guvern, fie după alegeri legislative, fie ca urmare a exprimării votului de neîncredere în guvernul existent.

În general, exercitarea dreptului de dizolvare a Parlamentului de către Președinte este supus unor condiții constituționale, de unde și existența unor categorii de condiții care constau în refuzul de a acorda votul de încredere Guvernului (condiție obiectivă) și în consultarea Parlamentului (condiție subiectivă).

Soluția dizolvării Parlamentului în România este una foarte restrictivă sub aspectul condițiilor, chiar mai excesivă decât în regimul parlamentar (Iorgovan, vol. I, 2005, p. 295). Aceasta nu poate interveni decât în caz de criză guvernamentală gravă, cerându-se întrunite anumite condiții speciale, care privesc: a) consultarea președinților celor două Camere și a liderilor grupurilor parlamentare; b) neacordarea votului de încredere pentru formarea Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare, coroborată cu respingerea a cel puțin două solicitări de investitură. La acestea se mai adaugă alte condiții, care interzic dizolvarea Parlamentului în timpul stării de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență ori în ultimele șase luni ale mandatului Președintelui. De asemenea, Parlamentul nu poate fi dizolvat decât o singură dată, în cursul unui an.

Rațiunea instituirii acestor interdicții are în vedere atât evitarea organizării de consultări electorale la date prea apropiate în cursul aceluiași an, cât și evitarea unei crize a autorităților statale, determinată de lipsa unui guvern bazat pe încrederea parlamentului și guvernarea cu titlu provizoriu a unei formațiuni ministeriale lipsite de legitimitate. Dizolvarea Parlamentului, reglementată expres în art. 89 din Constituție, republicată, și supusă unor multiple condiționări, nu poate să intervină decât cu respectarea în totalitate a acestor prevederi, ceea ce o face aproape imposibil de realizat. Chiar și în situația îndeplinirii acestor condiții și condiționalități, dizolvarea Parlamentului potrivit dispozițiilor constituționale rămâne o decizie aflată la latitudinea exclusivă a Președintelui României, în practica de stat a României postdecembriste nefiind identificată nicio situație de dizolvare a Parlamentului.⁶

6 Potrivit unei alte opinii, a existat un caz în care Parlamentul s-a autodizolvat în anul 1992, înaintea alegerilor parlamentare, ca efect al încetării activității Adunării Constituante (Carp și Stanomir, 2008, p. 106).

4. Promulgarea legilor

O constantă a dreptului public contemporan o reprezintă recunoașterea pentru șeful statului a dreptului de a promulga legile adoptate de Parlament, adică de investire a legii cu formulă executorie, obligând autoritățile să pună în executare prevederile acesteia.

Promulgarea este operațiunea prin care șeful statului își exercită prerogativele constituționale privitoare la adoptarea legii și se materializează într-un decret, care consacră finalitatea procesului legislativ și care se publică în Monitorul Oficial al României, făcând posibilă intrarea legii în vigoare. Fără a distinge, art. 77 din Constituție, republicată, prevede că legea se trimite spre promulgare. Incontestabil că această prevedere se referă la legile organice și ordinare. Întrebarea este dacă legea pentru revizuirea Constituției trebuie trimisă spre promulgare, de vreme ce, pentru legea constituțională, care are ca obiect de reglementare revizuirea Constituției, art. 151 alin. (3) prevede că revizuirea este definitivă după aprobarea ei prin referendum. Rezultatele referendumului sunt confirmate de Curtea Constituțională, potrivit art. 146 lit. i) din Constituție, ceea ce exclude orice altă cenzură, inclusiv a Președintelui României, asupra rezultatelor și a semnificației lor. Hotărârea Curții Constituționale are o valoare declarativă, similară unei hotărâri judecătorești în constatare, înlocuind astfel, din acest punct de vedere, constatarea pe care o implică promulgarea cu privire la adoptarea legii, cu deosebirea esențială că această constatare se referă exclusiv la voința exprimată de corpul electoral, nu la legea propriu-zisă. În concluzie, din coroborarea art. 77 și art. 151 alin. (3) din Constituție, republicată, rezultă că sunt supuse promulgării numai legile organice și cele ordinare, dar nu și legile de revizuire a Constituției.

Așadar, promulgarea legii reprezintă operațiunea finală a procedurii legislative și ea permite șefului statului să supună legea unei ultime verificări în ceea ce privește conținutul acesteia și chiar constituționalitatea ei. Potrivit art. 77 alin. (1) din Constituția României, republicată, Președintele promulgă legea în termen de 20 de zile de la primirea acesteia, el având dreptul să ceară o singură dată reexaminarea legii. De asemenea, Președintele poate sesiza Curtea Constituțională, potrivit art. 146 lit. a) din Constituție, dacă apreciază că legea, în tot sau în parte, este neconstituțională. Practica parlamentară arată că numărul legilor reexamineate ca efect al cererii Președintelui României a crescut progresiv în raport cu cel al legilor reexamineate ca urmare a constatării neconstituționalității lor, în tot sau în parte. Astfel, în legislatura 1990-1992 – 2 legi (din care una reexaminată la solicitarea Președintelui); în legislatura 1992-1996 – 16 legi (din care una reexaminată la solicitarea Președintelui); în 1996-2000 – 26 de legi (din care 8 reexamineate la solicitarea Președintelui); în legislatura 2000-2004 – 59 de legi (din care 37 reexamineate la solicitarea Președintelui); în legislatura 2004-2008 – 140 de legi (din care 87 reexamineate la solicitarea Președintelui); în prezenta legislatură – 80 de legi (din care 32 reexamineate la solicitarea Președintelui).

Dispoziția privind reexaminarea legii pentru orice considerente, care pot merge de la neacceptarea unor texte până la îndreptarea unor erori materiale, a fost criticată în

doctrină, întrucât „nu clarifică în niciun fel care este valoarea juridică a retrimiterii legii spre reexaminare Parlamentului, în sensul că nu se arată nicăieri dacă Parlamentul este obligat să modifice legea în urma reexaminării, ținând seama de observațiile Președintelui” (Brezoianu, 2004, p. 37), sau Parlamentul poate să adopte din nou legea, în aceeași formă, fără să țină seama de observațiile Președintelui. Regulamentul Senatului prevede că, în cazul în care Președintele cere reexaminarea unei legi adoptate prima dată de către această Cameră, cererea va fi înscrisă în termen de cel mult 30 de zile în proiectul ordinii de zi, reexaminarea urmând să se facă cu respectarea procedurii legislative; totodată, Regulamentul Camerei Deputaților cuprinde dispoziții similare, precizând că cererea Președintelui României va fi examinată de comisia permanentă sesizată în fond cu proiectul de lege sau cu propunerea legislativă și va întocmi un raport cu propunerile ce privesc obiecțiile formulate în cererea de reexaminare. Raportul comisiei, împreună cu cererea de reexaminare, se supun dezbaterii după regulile procedurii legislative. Cu toate acestea, ne raliem opiniei potrivit căreia Parlamentul, în cadrul reexaminării, poate să țină seama de observațiile Președintelui, care, trimițând spre reexaminare o lege înainte de promulgare, urmărește să determine forul legislativ să mai reflecteze o dată la conținutul acesteia, în special pe considerente de oportunitate, Parlamentului neputând să-i fie stabilită o obligație expresă în acest sens (Apostol Tofan, 2008a, p. 122).

În sensul acestei ultime opinii este și jurisprudența Curții Constituționale. Astfel, prin Decizia Curții Constituționale nr. 991/2008 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, cu privire la reexaminarea legii la solicitarea Președintelui României, Curtea Constituțională a statuat următoarele:

a) o astfel de reexaminare reprezintă o nouă deliberare, o nouă lectură a legii, în fiecare dintre cele două Camere – sau în Camerele reunite, dacă legea a fost adoptată în ședință comună – cu respectarea competenței prevăzute de art. 75 din Constituție, republicată;

b) Parlamentul – ambele Camere și fiecare dintre acestea – are obligația de a reexamina numai aspectele invocate de Președinte prin cererea sa de reexaminare; din această perspectivă, reexaminarea unei legi la solicitarea Președintelui României este o dezbateră specializată, circumscrisă strict aspectelor generale sau punctuale cuprinse în cererea de reexaminare a Președintelui României; de la această regulă există o singură excepție, și anume aceea că Parlamentul, în cadrul reexaminării, este obligat să decidă nu numai asupra aspectelor cuprinse în cererea Președintelui, ci și asupra tuturor dispozițiilor din legea supusă reexaminării, care au legătură cu cele sesizate de Președinte;

c) Parlamentul nu este ținut, în decizia sa asupra legii, de cererea Președintelui; din acest punct de vedere, Parlamentul poate lua orice hotărâre cu privire la legea reexaminată: poate admite în întregime sau parțial solicitarea, poate să o respingă ori poate să modifice în totalitate sau parțial anumite texte care au legătură cu cererea de reexaminare;

d) în cadrul reexaminării, Parlamentul are obligația de a realiza corelările tehnico-legislative impuse de modificările operate în conținutul legii, indiferent dacă acestea au făcut sau nu obiectul cererii de reexaminare.

În urma noii dezbateri pot apărea două situații: parlamentarii pot să-și însușească punctul de vedere al Președintelui, parțial sau în totalitate, și atunci Președintele are obligația de a promulga legea în termen de 10 zile, sau parlamentarii refuză observațiile președintelui și trimit spre promulgare legea în forma sa inițială, iar Președintele este obligat, de asemenea, să o promulge în termen de 10 zile de la data returnării.

Legile adoptate în ședință comună sunt reexamine, potrivit principiului simetriei, tot în ședință comună. Astfel, în cazul adoptării unui proiect de lege prin procedura angajării răspunderii Guvernului, Parlamentul poate reveni asupra legii adoptate în condițiile arătate numai în două situații, și anume:

a) atunci când Președintele României, primind legea spre promulgare, cere reexaminarea acesteia [art. 114 alin. (4) din Constituție, republicată];

b) atunci când, în condițiile art. 146 lit. a) și ale art. 147 alin. (2) din Constituție, republicată, Curtea Constituțională constată, pe calea controlului anterior, că legea asupra căreia Guvernul și-a asumat răspunderea este neconstituțională, în tot sau în parte.

Sub aspect procedural, cu privire la reexaminarea unei legi adoptate prin angajarea răspunderii Guvernului, precizăm următoarele:

a) Indiferent că este vorba despre reexaminarea unei legi ca efect al cererii Președintelui României sau al constatării neconstituționalității sale, în tot sau în parte, reexaminarea se va face în ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului.

b) Spre deosebire de procedura adoptării legii asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea – care exclude dezbateră legii, adoptarea realizându-se fie ca efect al nedepunerii unei moțiuni de cenzură, fie, în cazul depunerii acesteia, ca efect al dezbaterii și respingerii moțiunii de cenzură – reexaminarea presupune, în mod obligatoriu, dezbateră acesteia.

c) Reexaminarea la solicitarea Președintelui României asupra unei legi pentru care Guvernul și-a angajat răspunderea se face potrivit art. 43 din Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului.

d) În cealaltă ipoteză, a reexaminării legii pentru punerea ei de acord cu o decizie a Curții Constituționale, în absența unor prevederi regulamentare exprese devin aplicabile, potrivit art. 89 din Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului, prevederile similare din Regulamentul Senatului și, respectiv, din Regulamentul Camerei Deputaților (art. 145 din Regulamentul Senatului și, respectiv art. 125 din Regulamentul Camerei Deputaților). Astfel, în vederea punerii de acord a legii cu decizia Curții Constituționale, cele două Camere ale Parlamentului, dezbate, în ședință comună, pe baza raportului comun al Comisiilor juridice, de numiri, disciplină și imunități ale Camerei Deputaților și Senatului, operând, în cuprinsul legii, și corelările tehnico-legislative necesare.

e) Dezbaterăa unei legi în cadrul reexaminării acesteia este urmată de votul final asupra legii, ce urmează a fi exprimat cu respectarea prevederilor art. 76 din Constituția României, republicată; în același sens s-a pronunțat și Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 1596/2011 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2010 pentru modificarea unor acte normative din domeniul cercetării.

Alături de alte subiecte de drept, Președintele țării, înainte de promulgarea legii, poate sesiza Curtea Constituțională cu unele aspecte de neconstituționalitate ale acesteia. După soluționarea cererii, dacă decide că legea este constituțională, Curtea Constituțională comunică decizia sa Președintelui României, care va fi obligat să o promulge în termen de 10 zile, iar dacă împărtășește poziția Președintelui, Parlamentul are obligația de a reexamina legea și de a o pune de acord cu decizia Curții Constituționale, în conformitate cu art. 147 alin. (2) din Constituție. Legea de revizuire a Constituției a înlăturat o prevedere, aspru criticată de specialiști de-a lungul timpului, potrivit căreia Parlamentul putea adopta legea în aceeași formă, cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere, caz în care obiecția de neconstituționalitate era înlăturată, iar promulgarea devenea obligatorie.

O problemă asupra căreia s-a stăruit în doctrină, datorită lipsei unor precizări legislative, este legată de posibilitatea Președintelui de a cere Parlamentului atât reexaminarea legii sub aspectul neconstituționalității, cât și sesizarea, în același timp, și cu aceleași aspecte, a Curții Constituționale (Iorgovan, vol. I, 2005, pp. 306-308). Cu siguranță că o bună ordine juridică nu permite ca una și aceeași problemă de neconstituționalitate să fie deferită concomitent Parlamentului și Curții Constituționale, deoarece s-ar produce un blocaj constituțional. Rămâne, însă, deschisă posibilitatea ca Președintele României să sesizeze Curtea Constituțională și Parlamentul cu aceeași lege, dar pentru probleme diferite ca natură juridică, și anume: Curtea Constituțională pentru probleme strict constituționale, iar Parlamentul pentru probleme de oportunitate politică.

5. Consultarea Parlamentului de către Președinte

În conformitate cu prevederile art. 2 din Constituție, suveranitatea aparține poporului, care o exercită prin organele sale reprezentative și prin referendum. Constituția României îi dă dreptul Președintelui de a cere poporului, după consultarea Parlamentului, să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la problemele de interes național. Această atribuție este departe de a crea o instituție politică cu aceeași importanță precum cea din Constituția Franței, deoarece prevederile din Constituția României interzic legiferarea prezidențială prin referendum. Totuși, ea poate constitui o armă în mâna Președintelui, în scopul contrabalansării unor tendințe ale Parlamentului (Drăganu, 1992, p. 40).

Referendumul, așa cum este reglementat în art. 90 din Constituție⁷, reprezintă o modalitate de consultare a întregului popor cu privire la diverse probleme ale țării, de interes general și de exercitare de către popor a suveranității statale. Examinând textul constituțional al art. 90, rezultă că acesta reglementează doar referendumul consultativ organizat la nivel național în probleme de interes național, dar nu definește, pe de o parte, nici sintagma „probleme de interes național” iar, pe de altă parte, nu prevede nici că aceste probleme vor fi stabilite ulterior prin lege. Constituția îl reglementează în articolul 90 ca un instrument prin intermediul căruia Președintele României poate să ceară poporului să-și exprime voința cu privire la probleme de interes național. Formularea „probleme de interes național” este criticată în doctrina juridică, deoarece are un caracter prea general și prezintă o arie extinsă a problemelor importante. În opinia unor autori (Duculescu *et al.*, 1997, p. 278) referendumul ar trebui să se refere la alte probleme decât cele care sunt, în mod expres, date în competența puterii legislative.

Decizia de a organiza un referendum este precedată de obligația Președintelui de a consulta Parlamentul. Consultarea, în drept, reprezintă o procedură administrativă prealabilă emiterii unui act sau exercitării unei atribuții, care este obligatoriu să fie parcursă, fără ca subiectul care a apelat la ea să fie și obligat să respecte opinia celui consultat; acest lucru nu înseamnă însă că autoritățile statului trebuie să rămână pasive la dorințele poporului și să nu ducă la îndeplinire dorința acestuia de schimbare în domeniul în care a fost consultat. Un asemenea regim juridic, s-a arătat în doctrină (Vedinaș, 2011b, p. 35), în niciun caz nu poate fi interpretat în sensul că punctul de vedere al organului care a fost consultat nu are niciun efect asupra celui care a recurs la consultare, că am avea de-a face cu o simplă formalitate și atât. O asemenea abordare contravine logicii instituțiilor statului, autorităților și instituțiilor publice, raporturilor de drept public care se nasc între acestea.

„Greutatea” opiniei exprimate în urma consultării trebuie determinată în raport cu rolul și locul fiecărei autorități publice în arhitectura constituțională a unui stat. În acest sens, considerăm și noi că este exclus ca un șef de stat să vină în fața Parlamentului spre a-l consulta cu privire la o anumită problemă, după care să-i întoarcă spatele spunându-i „v-am consultat”.

Astfel, ne raliem opiniei formulate în doctrină, potrivit căreia consultarea Parlamentului de către Președinte în scopul inițierii unui referendum este golită de orice conținut în situația în care Președintele, după expunerea opiniei sale cu privire la obiectul referendumului încheie mesajul concluzionând că, în acest mod, a fost parcursă și etapa constituțională a consultării Parlamentului. Această consultare trebuie să fie una autentică, în sensul că fiecare dintre autoritățile publice implicate în procesul decizional – Președintele României și, respectiv, Parlamentul – are obligația de a colabora și de a ține cont una de opinia celeilalte, armonizându-și punctele de

7 Potrivit art. 90 din Constituție, „Președintele României adresează Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale națiunii”.

vedere. Prin urmare, consultarea nu trebuie să fie una pur formală și lipsită de orice dialog. Această din urmă situație este cea petrecută între Președintele României și Parlament cu ocazia referendumului din noiembrie 2009, având ca obiect sistemul parlamentar unicameral și reducerea numărului de parlamentari. Fără a intra în toate detaliile legate de acest referendum inițiat în temeiul art. 90 din Constituție, relevantă pentru ideea noastră ni se pare conduita pe care au avut-o ambele autorități: astfel, pentru ca Președintele României să se poată adresa Parlamentului în temeiul aceluiași articol a fost necesară modificarea Legii nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului (supusă, în aproximativ 4 luni, de patru ori controlului de constituționalitate⁸); în același timp, consultarea de către Președinte a Parlamentului practic nu a existat, întrucât imediat după transmiterea mesajului, Președintele României a părăsit sala de ședință.⁹

Procedura referendumului presupune două etape:

a) consultarea Parlamentului care, în Camere reunite, adoptă o hotărâre, cu votul majorității senatorilor și deputaților prezenți. Art. 11 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 de organizare și desfășurare a referendumului prevedea că hotărârea Parlamentului, referitoare la solicitarea Președintelui României de organizare a unui referendum consultativ, se adoptă cu votul majorității deputaților și senatorilor. Curtea Constituțională, în jurisprudența sa (Decizia nr. 392/2007), a decis că această dispoziție este neconstituțională, întrucât hotărârile Parlamentului se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți, excepție de la această regulă făcând numai acele hotărâri care, prin Constituție, se adoptă cu o altă majoritate;

b) consultarea poporului, care își exprimă voința cu privire la problemele de interes național, ce îi sunt supuse de către Președinte (Deaconu, 2007, p. 44).

Data și obiectul referendumului se stabilesc prin decret prezidențial, decret ce reprezintă o manifestare de voință unilaterală cu scopul de a produce efecte juridice și este emis în exercitarea unei atribuții constituționale pe care șeful statului o are¹⁰.

8 Decizia Curții Constituționale nr. 147/2007 referitoare la constituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 162 din 7 martie 2007; Decizia Curții Constituționale nr. 355/2007 referitoare la constituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 318 din 11 mai 2007; Decizia Curții Constituționale nr. 420/2007 referitoare la constituționalitatea Legii pentru modificarea art. 10 din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 295 din 4 mai 2007; Decizia Curții Constituționale nr. 392/2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 11 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 325 din 15 mai 2007.

9 Stenograma ședinței comune a Camerei Deputaților și Senatului din data de 24 aprilie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, nr. 60 din 4 mai 2007.

10 În acest sens, a se vedea Decretul Președintelui nr. 909/2007 pentru organizarea unui referendum național privind introducerea votului uninominal pentru alegerea membrilor

6. Regimul răspunderii Președintelui

Președintele României, în exercitarea atribuțiilor sale, beneficiază de imunitate, care reprezintă un mijloc de protecție acordat reprezentanților poporului, menit să-i apere de eventualele presiuni, abuzuri și procese îndreptate împotriva lor, având drept scop garantarea libertății de exprimare. Președintele se bucură de imunitate, adică nu răspunde pentru opiniile, actele și faptele săvârșite în exercițiul mandatului, respectiv cele care fac parte din prerogativele pe care i le conferă funcția dar, în schimb, pentru faptele care nu au legătură cu prerogativele funcției de președinte va răspunde ca orice cetățean, în condițiile dreptului comun (Iorgovan, vol. I, 2005, p. 330). Instituția imunității șefului statului este rezultatul unei tradiții, dar și al unei necesități (Apostol Tofan, 2008b, p. 20). Din vechime, în monarhiile absolute, șeful statului era absolvit de orice formă de răspundere, actele acestuia fiind valabile doar cu contrasemnătura primului-ministru sau a unui ministru care, prin aceasta, devine răspunzător.

Referitor la răspunderea Președintelui, Constituția din 1991 a consacrat două texte distincte acestei instituții [art. 84 alin. (3) și art. 95], ceea ce a dus la o serie de consecințe asupra naturii și a regimului juridic care se aplică fiecărei forme de răspundere. De exemplu, modalitatea de reglementare a acestei probleme în textul consacrat imunității a fost criticată ca necorespunzătoare, atât sub aspectul consonanței dintre denumirea articolului și conținutul reglementării, cât și din punctul de vedere al succesiunii logice a textelor capitolului consacrat Președintelui României; astfel, tragerea la răspundere penală a președintelui era reglementată înaintea atribuțiilor, actelor și răspunderii politice a acestuia, ceea ce era nefiresc (Constantinescu *et al.* 2003, p. 80).

Această deficiență de redactare inițială a regimului constituțional consacrat răspunderii Președintelui României a fost remediată prin Legea de revizuire, prin plasarea fostului art. 84 alin. (3) referitor la punerea sa sub acuzare, imediat după textul consacrat suspendării sale din funcție, în acest mod fiind rezolvate și aspectele sesizate de doctrină (Apostol Tofan, 2008a, p. 122).

Protecția acordată Președintelui nu înseamnă că acesta nu răspunde pentru modul cum își exercită mandatul; astfel, doctrina precizează că imunitatea Președintelui nu este totală, acesta putând răspunde politic și juridic pentru faptele sale săvârșite în exercițiul mandatului.

Suportul constituțional al răspunderii politice a Președintelui României îl reprezintă dispozițiile art. 95 alin. (1) din Constituție care statuează că, în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției¹¹, Președintele României poate fi suspendat din funcție de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună, cu

Parlamentului României, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 719 din 24 octombrie 2007.

11 Comiterea unei fapte grave de încălcare a Constituției nu trebuie confundată cu neexercitarea sau exercitarea într-un anumit mod a unor atribuții pe care șeful statului le poate îndeplini în mod facultativ, având deplină libertate de alegere (Constantinescu *et al.*, 1992, p. 214).

votul majorității deputaților și senatorilor, după consultarea Curții Constituționale. Propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României poate fi inițiată, potrivit alin. (2) al aceluiași articol, de cel puțin o treime din numărul deputaților și senatorilor; aceasta se depune concomitent la Birourile permanente ale celor două Camere și se comunică neîntârziat Președintelui¹². În literatura de specialitate se precizează că, în realitate, calificarea răspunderii consacrate prin art. 95 din Constituție ca fiind o răspundere politică a Președintelui se bazează, în principal, pe considerente didactice, tradiționala răspundere politică fiind, de fapt, tot o formă a răspunderii juridice ca instituție a dreptului constituțional (în cazul parlamentarilor), respectiv a dreptului administrativ (în cazul Președintelui Republicii și al miniștrilor).

Procedura suspendării Președintelui României comportă următoarele etape:

A) Procedura de suspendare din funcție a Președintelui României poate fi inițiată de cel puțin o treime din numărul deputaților și senatorilor și se aduce, neîntârziat, la cunoștința Președintelui [art. 95 alin. (2) din Constituție].

B) Procedura de suspendare a Președintelui României presupune (art. 66-70 din Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului):

1. Inițiativa de suspendare din funcție se depune concomitent la Birourile permanente ale celor două Camere; acestea, sub semnătura președinților, comunică neîntârziat această propunere Președintelui României, precizându-se, totodată, data și locul ședinței comune a Camerelor.

2. Propunerea de suspendare este prezentată în ședința comună a celor două Camere; în urma prezentării acesteia, președintele care conduce ședința comună, după prezentarea propunerii de suspendare din funcție și ascultarea explicațiilor Președintelui României, consultă deputații și senatorii dacă datele existente sunt suficiente pentru a fi sesizată Curtea Constituțională, situație în care:

a) în cazul în care se consideră că datele sunt suficiente, propunerea de suspendare, însoțită de informațiile necesare, se trimite de îndată, de către președintele care a condus ședința comună, Curții Constituționale spre consultare, menționându-se și termenul până la care aceasta trebuie să se pronunțe; în termen de 24 de ore de la primirea avizului Curții Constituționale, Camerele Parlamentului se întrunesc în ședință comună, pentru a hotărî asupra propunerii de suspendare din funcție. În lipsa oricărui criteriu constituțional, s-a remarcat pe deplin întemeiat că Parlamentul dispune de o largă putere discreționară în a decide dacă fapta sau faptele imputate Președintelui Republicii sunt sau nu atât de grave încât să justifice suspendarea lui din funcție, cu condiția avizului consultativ al Curții Constituționale (Apostol Tofan, 2008b, p. 27);

b) în cazul în care se consideră că datele nu sunt suficiente, se decide constituirea unei comisii comune de anchetă; raportul întocmit de această comisie de anchetă se trimite, prin grija președinților celor două Camere, Curții Constituționale spre consultare, în termen de 3 zile de la data depunerii raportului.

¹² Comunicarea trebuie făcută de Președinții celor două Camere ale Parlamentului.

3. Hotărârea se adoptă cu votul majorității deputaților și senatorilor; votul este secret, prin bile.

4. Hotărârea adoptată de Parlament, în cadrul procedurii de suspendare din funcție a Președintelui României, se comunică acestuia, în termen de 48 de ore, sub semnătura președinților celor două Camere.

C) Dacă propunerea de suspendare din funcție este aprobată, în cel mult 30 de zile se organizează un referendum pentru demiterea Președintelui [art. 95 alin. (3) din Constituție și art. 8-10 din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului]:

1. Referendumul pentru demiterea Președintelui este obligatoriu și se stabilește prin hotărâre a Parlamentului.

2. Cetățenii care participă la referendum au dreptul să se pronunțe prin „da” sau „nu” la următoarea întrebare înscrisă pe buletinul de vot: „Sunteți de acord cu demiterea Președintelui României?”.

D) Demiterea Președintelui României este aprobată dacă a întrunit majoritatea voturilor valabil exprimate, la nivelul țării, ale cetățenilor care au participat la referendum. În literatura de specialitate (Apostol Tofan, 2008b, p. 28) s-a menționat că demiterea Președintelui României este aprobată dacă a întrunit majoritatea voturilor valabil exprimate, la nivelul țării, ale cetățenilor care au participat la referendum, potrivit art. 10 din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, ce derogă de la principiul potrivit căruia referendumul este valabil dacă la acesta participă cel puțin jumătate plus unu din numărul persoanelor înscrise în listele electorale, potrivit art. 5 alin. (2) al legii.

E) Dacă Președintele este suspendat din funcție, interimatul se asigură, în ordine, de Președintele Senatului sau de Președintele Camerei Deputaților. Președintele interimar al României poate exercita toate atribuțiile Președintelui ales, cu excepția celor prevăzute la art. 88-90 din Constituție – adresarea de mesaje către Parlament, dizolvarea Parlamentului și consultarea poporului prin referendum cu privire la probleme de interes național (art. 98 din Constituție).

F) În termen de 3 luni de la data la care a intervenit vacanța funcției de Președinte al României, vacanță care poate interveni inclusiv ca urmare a demiterii din funcție în urma procedurii de suspendare, Guvernul va organiza alegeri pentru un nou președinte [art. 97 alin. (2) din Constituție].

În funcție de rezultatul referendumului, Președintele României își va relua exercițiul drepturilor și al obligațiilor constituționale (dacă referendumul a fost respins) sau va fi demis (dacă electoratul a decis demiterea din funcție a Președintelui României). S-a arătat în doctrină că hotărârea Parlamentului asupra cererii de suspendare din funcție a Președintelui Republicii riscă să fie puternic influențată de considerații de ordin politic, legate de raportul de forțe existent între partidele reprezentate în cele două Camere. Astfel, dacă Președintele dispune de o majoritate sigură în Parlament,

o astfel de cerere va avea puține șanse de succes. În schimb, dacă o majoritate ostilă Președintelui s-ar instala în Parlament, o cerere de suspendare din funcție pentru fapte care, în ochii multora, nu prezintă o reală gravitate, ar putea fi totuși aprobată. Ori de câte ori o asemenea situație ar interveni, aprobarea de către Parlament a cererii de suspendare din funcție a Președintelui Republicii ar lua mai curând aspectul unui vot de neîncredere îndreptat împotriva acestuia, decât al unei măsuri luate în aplicarea art. 95 din Constituție.

Demiterea din funcție este o sancțiune politică severă, deoarece are drept consecință pierderea calității de Președinte al României. Dacă sancțiunea suspendării din funcție înseamnă încetarea provizorie, pe o perioadă determinată, numai a exercițiului drepturilor și obligațiilor ce decurg din această funcție publică, demiterea are ca rezultat pierderea definitivă a funcției de Președinte al României și, implicit, a drepturilor și obligațiilor ce țin de aceasta.

În practica de stat, au existat două situații în care s-a inițiat procedura de suspendare a Președintelui României. Prima dintre aceste situații l-a vizat de Președintele Ion Iliescu în cursul exercitării mandatului din perioada 1992-1996, situație în care Parlamentul nu a aprobat suspendarea, iar cea de-a doua situație l-a avut în vedere pe Președintele Traian Băsescu, în mandatul din perioada 2004-2009.

În prima situație, propunerea de suspendare din funcție formulată de 167 de deputați și senatori, a fost prezentată Camerelor Parlamentului, convocate în sesiune extraordinară și reunite în ședință comună, la data de 4 iulie 1994, și se întemeiază pe declarația publică făcută de domnul Ion Iliescu, Președintele României, la data de 20 mai 1994, în municipiul Satu Mare; astfel, s-a considerat că, prin această declarație publică, domnul președinte Ion Iliescu a încălcat grav anumite prevederi constituționale.

Curtea Constituțională a dat aviz negativ în urma consultării sale de către Parlament, dar procedura a fost continuată până s-a ajuns la votul final pentru suspendarea Președintelui. În ședința comună a celor două Camere nu a fost obținută majoritatea absolută a voturilor precizată de Constituție pentru suspendarea șefului statului.

În al doilea caz, propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României, domnul Traian Băsescu, inițiată de 182 deputați și senatori, prezentată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului la data de 28 februarie 2007 și înaintată Curții Constituționale la 21 martie 2007, se referă la acte și fapte de încălcare a Constituției, săvârșite în exercițiul mandatului care, însă, prin conținutul și consecințele lor, nu pot fi calificate drept grave, de natură să determine suspendarea din funcție a Președintelui României, în sensul prevederilor art. 95 alin. (1) din Constituție. Parlamentul a decis, cu o majoritate parlamentară de 322, pe baza datelor și a informațiilor care i-au fost prezentate cu ocazia dezbaterilor, asupra existenței și gravității faptelor pentru care s-a propus suspendarea din funcție a Președintelui României, în concordanță cu dispozițiile art. 95 din Constituție. Profitând, probabil, și de faptul că inițiatorii demersului au cerut să constate că președintele a încălcat grav Constituția – când, de fapt, legea fundamentală vorbește despre fapte grave prin care

se încalcă Constituția – judecătorii constituționali au apreciat că au existat încălcări ale Constituției, dar nu grave, care să justifice suspendarea Președintelui. Pe scurt, avizul Curții Constituționale era negativ, dar se recunoștea faptul că ultimul cuvânt îi aparținea Parlamentului¹³.

În opinia noastră, argumentația la care recurge Curtea Constituțională este contradictorie și, în loc să clarifice regimul juridic al acestei forme de răspundere creează veritabile confuzii cu privire la rolul Parlamentului și al Curții Constituționale în această materie. Se poate interpreta că, prin considerentele sale, Curtea a evitat să-și asume o opinie tranșantă în ceea ce privește calificarea faptelor săvârșite de Președinte ca fiind veritabile încălcări grave ale Constituției, care să legitimeze suspendarea acestuia din funcție. A recunoaște că Președintele în exercițiu a încălcat Constituția, dar nu foarte grav, echivalează cu a recunoaște că s-a săvârșit o stare de neconstituționalitate dar, din motive pe care nu ni le dezvăluie, ar trebui ca autorul acestor fapte să nu răspundă. Nu suntem adepții tezei care se desprinde din substratul avizului Curții, că ar trebui să facem o ierarhie între normele constituționale și, prin urmare, atunci când se încalcă unele fapte, acestea sunt mai puțin grave, iar atunci când se încalcă altele, ele devin foarte grave. Credem că supremația Constituției vizează legea fundamentală în integralitatea ei și ea trebuie respectată de toate subiectele de drept, în egală măsură. Cu atât mai mult de către Președinte care, potrivit articolului 80, veghează la respectarea Constituției.

Legiuitorul constituant român reduce răspunderea penală a Președintelui României la „punerea sub acuzare pentru înaltă trădare”, care constituie o faptă deosebit de gravă. Potrivit art. 96 alin. (1) din Constituție, republicată, Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților și senatorilor, pot hotărî punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare. Procedura de punere sub acuzare a Președintelui României se declanșează pe baza unei cereri semnate de majoritatea deputaților și senatorilor, cerere ce cuprinde descrierea faptelor care îi sunt imputabile și trebuie adusă, imediat, la cunoștință Președintelui României, pentru ca acesta să poată da explicații cu privire la faptele ce i se impută. Dacă se hotărăște punerea sub acuzare a Președintelui, Parlamentul, sub semnătura președinților celor două Camere, sesizează procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, care are competență de judecată.

Procedura propriu-zisă presupune două faze: faza punerii sub acuzare pentru înaltă trădare (politică) și faza judiciară (tehnică-juridică) compusă din trei etape: trimiterea în judecată realizată de Parchetul General, judecata în fond (Înalta Curte de Casație și Justiție) și judecata în recurs (Înalta Curte de Casație și de Justiție, în Secțiuni Unite).

Referitor la „înaltă trădare”, aceasta nu este definită de legiuitorul constituant, ci de cel organic, fiind reglementată de art. 398 din noul Cod Penal, potrivit căruia

13 A se vedea Avizul consultativ nr. 1 din 5 aprilie 2007 publicat în Monitrul Oficial al României, Partea I, nr. 258 din 7 aprilie 2007.

faptele prevăzute la art. 394-397¹⁴ săvârșite de către Președintele României sau de către un alt membru al Consiliului Suprem de Apărare a Țării constituie infracțiunea de înaltă trădare și se pedepsesc cu detențiune pe viață sau cu închisoare de la 15 la 25 de ani și interzicerea exercitării unor drepturi.

În doctrina românească (Drăganu, 2003, pp. 89-95) s-a exprimat opinia potrivit căreia, în măsura în care se admite că „înalta trădare” prevăzută de Constituție este o infracțiune, art. 96 din Constituție devine inaplicabil deoarece, neexistând o asemenea infracțiune în Codul Penal (în vigoare – n.n.), Înalta Curte de Casație și Justiție ar urma să constate că o asemenea infracțiune nu există din punct de vedere legal și să hotărască în consecință. Dar, din moment ce Constituția folosește această sintagmă, se poate considera că ar fi vorba de o agravantă a infracțiunii de trădare prevăzută de Codul penal, situație în care instanța supremă va trebui să constate că fapta Președintelui României întrunește elemente constitutive ale acestei infracțiuni și să aplice o pedeapsă apropiată de maximumul prevăzut pentru infracțiunea de „trădare” din Codul penal.

Într-o altă opinie (Constantinescu *et al.*, 1992, p. 193) s-a admis că „înalta trădare” depășește sfera strictă a conceptelor juridice, având mai ales o semnificație politică, putând fi definită drept cea mai gravă încălcare a jurământului și intereselor poporului și țării, în exercițiul atribuțiilor prezidențiale. De altfel, în doctrină s-a admis că fapta de înaltă trădare are un conținut complex, variabil și un pronunțat caracter politic. Considerăm, în aceeași ordine de idei, că înaltă trădare este un concept al dreptului public care, deși depășește această „graniță” odată cu rezultatul votului parlamentar, care decide punerea sub acuzare a Președintelui, nu se poate confunda cu infracțiunea de trădare din Codul penal. Propunem, *de lege ferenda*, reglementarea faptei de înaltă trădare printr-o lege organică, care să nu depășească limitele constituționale cu privire la subiectele cărora li se adresează, așa cum a făcut-o legiuitorul în privința Codului penal adoptat prin angajarea răspunderii Guvernului (Legea nr. 286/2009) și care, de altfel, are și o dată incertă de intrare în vigoare¹⁵.

14 Aceste articole prevăd următoarele fapte: trădarea, trădarea prin transmitere de informații secrete de stat, trădarea prin ajutarea inamicului și acțiuni împotriva ordinii constituționale.

15 Potrivit art. 446 alin. (3) „În termen de 12 luni de la data publicării prezentului cod în Monitorul Oficial al României, Partea I, Guvernul va supune Parlamentului spre adoptare proiectul de lege pentru punerea în aplicare a Codului penal”. Acest proiect a fost înregistrat la Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, la data de 22 iulie 2010 și a fost adoptat de Senat în ședința din 2 martie 2011. În prezent proiectul este la Camera Deputaților, în calitate de cameră decizională, fiind în dezbaterea comisiilor permanente, în vederea elaborării unui raport.

Bibliografie:

Cărți și articole de specialitate:

1. Apostol Tofan, D., *Drept administrativ*, vol. I, ediția a 2-a, București: C.H. Beck, 2008a.
2. Apostol Tofan, D., „Răspunderea președinților de republică în unele state europene cu privire specială asupra regimului constituțional românesc”, 2008b, *Analele Universității din București*, seria Drept, părțile III-IV, pp. 19-35.
3. Brezoianu, D., *Drept administrativ român*, București: All Beck, 2004.
4. Carp, R. și Stanomir, I., *Limitele Constituției. Despre guvernare, politică și cetățenie în România*, București: C.H.Beck, 2008.
5. Constantinescu, M., Deleanu, I., Iorgovan, A., Muraru, I., Vasilescu, F. și Vida, I., *Constituția României – comentată și adnotată*, București: Regia Autonomă Monitorul Oficial, 1992.
6. Constantinescu, M., Muraru, I. și Iogovan, A., *Revizuirea Constituției. Explicații și comentarii*, București, Rosetti, 2003.
7. Constantinescu, M., Iorgovan, A., Muraru, I. și Tănăsescu, S., *Constituția României revizuită, comentarii și explicații*, București: All Beck, 2004.
8. Deaconu, Ș., „Câteva considerații privind referendumul național consultativ”, 2007, *Dreptul*, nr. 11, pp. 38-49.
9. Deleanu, I., *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și dreptul comparat*, București: C. H. Beck, 2006.
10. Drăganu, T., *Introducere în teoria și practica statului de drept*, Cluj-Napoca: Dacia, 1992.
11. Drăganu, T., „O infracțiune controversată: înalta trădare”, 2003, *Curierul Judiciar*, nr. 12, pp. 89-95.
12. Duculescu, V., Călinoiu, C. și Duculescu, G., *Constituția României – comentată și adnotată*, București: Lumina Lex, 1997.
13. Iancu, G., *Drept constituțional și instituții politice. Tratat*, București: Lumina Lex, 2008.
14. Iorgovan, A., *Tratat de drept administrativ*, vol. I și II, ediția a 4-a, București: All Beck, 2005.
15. Muraru, I. și Tănăsescu, E.S. (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, București, C.H. Beck, 2008.
16. Muraru, I. și Tănăsescu, E.S., *Drept constituțional și instituții publice*, vol. II, ediția a 13-a, București: C.H. Beck, 2009.
17. Preda, M. și Vasilescu, B., *Drept administrativ. Partea specială*, ediție actualizată, București: Lumina Lex, 2007.
18. Vedinaș, V., *Drept administrativ*, ediția a VI-a revăzută și adăugită, București: Universul Juridic, 2011a.
19. Vedinaș, V., *Orgii procedurale*, București: Universul Juridic, 2011b.
20. Vrabie, G. și Bălan, M., *Organizarea politico-etatică a României*, Iași: Institutul European, 2004.

Legislație și jurisprudență:

1. Decizia Curții Constituționale nr. 87/1994 privind constituționalitatea art. 7 din Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 292 din 14 noiembrie 1994.
2. Decizia Curții Constituționale nr. 392/2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 11 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 325 din 15 mai 2007.
3. Decizia Curții Constituționale nr. 147/2007 referitoare la constituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 162 din 7 martie 2007.
4. Decizia Curții Constituționale nr. 355/2007 referitoare la constituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 318 din 11 mai 2007.
5. Decizia Curții Constituționale nr. 420/2007 referitoare la constituționalitatea Legii pentru modificarea art. 10 din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 295 din 4 mai 2007;
6. Decizia Curții Constituționale nr. 392/2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 11 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 325 din 15 mai 2007.
7. Decizia Curții Constituționale nr. 991/2008 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 682 din 6 octombrie 2008.
8. Decizia Curții Constituționale nr. 1596/2011 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2010 pentru modificarea unor acte normative din domeniul cercetării, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 924 din 27 decembrie 2011.
9. Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției României, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 29 octombrie 2003.
10. Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, cu modificările și completările ulterioare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 84 din 24 februarie 2000.
11. Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 510 din 24 iulie 2009.
12. Stenograma ședinței comune a Camerei Deputaților și Senatului din data de 24 aprilie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, nr. 60 din 4 mai 2007.