

Invitație la lectură

Dintotdeauna am spus că o carte bună se prezintă singură și, ca atare, prefața sau recomandarea nu adaugă un plus de valoare.

O invitație la lectură este însă mai mult decât binevenită pentru că exprimă nu numai o cunoaștere a conținutului cărții, ci și una a problematicii asupra căreia trebuie să ne aplecăm. Așa stând lucrurile, sunt onorat să pot să exprim câteva gânduri în legătură cu această temă generoasă, „Constituționalitatea procesului legislativ”, o temă pe cât de clasică, pe atât de actuală, o temă pe cât de teoretică, pe atât de practică. Și, fără îndoială, de mare utilitate în eforturile continui pe care noi le depunem pentru perfecționarea activității parlamentare românești, sub toate dimensiunile sale.

Dacă despre procesul legislativ s-au formulat multe teorii, multe practici, reguli clare, cât privește constituționalitatea acestuia suntem, într-o anumită privință, încă la început. Tocmai de aceea, demersul științific rezultat din eforturile autorului se caracterizează printr-o incontestabilă originalitate, prin contribuții personale evidente.

Constituționalizarea dreptului s-a înfiripat și dezvoltat în vestul european cu câteva decenii în urmă. Acest proces, care s-a încetățenit și în România începând cu deceniul nouă al secolului trecut (al XX-lea), exprimă, în sistemul juridico-statal, mutații și perfecționări teoretice cu reale implicații practice. Constituționalizarea dreptului ridică pe o treaptă superioară clasică ecuație: constituționalism și constituție. El dă dimensiuni particulare și noi: raporturilor dintre supremația Constituției și supremația legii; clasice piramide juridice a lui Hans Kelsen; conceptului de normă aplicabilă într-un proces concret atunci când o normă legală contravine celei constituționale.

Constituționalizarea dreptului constituie principalul efect al supremației Constituției și al existenței controlului constituționalității legilor realizat de către o autoritate jurisdicțională. Acesta este un **fenomen juridic complex**, ce afectează în ansamblul său un sistem juridic, prin interacțiunea care se stabilește între normele juridice ale legii fundamentale și celelalte norme juridice, de rang inferior constituției. Simpla existență a unei legi fundamentale nu este suficientă pentru a caracteriza acest fenomen, după cum nici supremația constituției sau

doar existența controlului de constituționalitate nu pot fi identificate cu constituționalizarea dreptului. Toate acestea sunt doar premise necesare pentru demararea procesului de constituționalizare a ramurilor unui sistem normativ.

Precum se știe, constituționalizarea dreptului este un **proces general**, ce presupune o anumită durată de timp, început o dată cu adoptarea constituției și continuat, în special, prin controlul jurisdicției constituționale special creată chiar de legea fundamentală pentru garantarea supremației sale, proces care afectează treptat toate ramurile sistemului juridic. El constă în **interpretarea progresivă** a normelor din Constituție și a celor de rang inferior Constituției și se manifestă prin existența a două fenomene: unul **ascendent**, de sporire cantitativă a normelor constituționale și altul **descendent**, de aprofundare a acestor norme.

Aspectul ascendent se realizează, în primul rând, prin colectarea de către legea fundamentală a normelor și principiilor specifice altor norme de drept, cărora le acordă valoare constituțională. Spre exemplu, Constituția României a ridicat la rang constituțional principiul neretroactivității legii, prezumția de nevinovăție, sau buna-credință în exercitarea drepturilor și libertăților, norme și principii care existau în sistemul juridic românesc doar la nivelul ramurilor de drept în care erau consacrate și nu aveau forță juridică constituțională. În al doilea rând, acesta se realizează prin interpretarea textelor Constituției de către jurisdicția constituțională, care poate deduce din dispozițiile exprese ale Constituției noi principii cu valoare constituțională. Spre exemplu, dreptul la replică a fost dedus ca un nou drept fundamental de către Curtea Constituțională a României prin interpretarea sistematică a dispozițiilor constituționale care se referă la libera exprimare și la dreptul la informare al cetățenilor.

Cât privește **difuzarea** normelor constituționale în ansamblul sistemului juridic, aceasta se concretizează prin impregnarea ramurilor de drept cu norme constituționale direct aplicabile, care țin seama de specificitatea domeniului la care sunt aplicate, dar care tind să impună standarde cu o forță juridică mai mare. Regulile constituționale sunt direct aplicabile, atât de către autoritățile statului, cât și de către particulari, în raporturile juridice dintre aceștia. Constituția, ca lege fundamentală a statului, este direct aplicabilă. Atunci când constituantul a dorit ca anumite norme constituționale să fie aplicate în condițiile legii, a precizat acest lucru în mod expres. De altfel, chiar controlul de constituționalitate exercitat de o autoritate special

creată reprezintă o consecință a caracterului de directă aplicabilitate a constituției, difuzarea normelor constituționale fiind facilitată, în bună măsură, și de caracterul obligatoriu al deciziilor jurisdicției constituționale.

Autorul lucrării, Attila Varga, cunoscut parlamentar și om politic, o personalitate științifică de perspectivă, s-a implicat în cercetarea științifică a procesului legislativ în această viziune contemporană. În lucrare se valorifică experiențele parlamentare în procesul de elaborare a legii și se confruntă acest proces cu exigențele constituționalizării. Iată de ce lucrarea, de un excelent nivel științific, se impune prin actualitate. Problemele sunt viu discutate, se propun soluții solid motivate, se identifică perspectivele și se fac propuneri *de lege ferenda*.

Ca o **consecință** directă a constituționalizării, transformarea dreptului sub influența legii fundamentale se traduce prin deducerea unor noi norme juridice pe baza celor deja existente, prin anularea normelor juridice contrare Constituției și prin interpretarea și aplicarea normelor juridice astfel încât ele să fie conforme cu cele cuprinse în legea fundamentală. În această transformare a întregului sistem juridic sunt implicate atât autoritățile statale, legislative și judecătorești, cât și autoritățile care înfăptuiesc justiția constituțională. Indirect, această transformare implică o simplificare a sistemului juridic, prin care acesta din urmă este împiedicat să devină rigid și este stimulat să se liberalizeze în permanență.

Fiind valorificarea tezei de doctorat, teză susținută cu succes la Facultatea de Drept a Universității București, lucrarea de față are și girul științific al unor profesori de incontestabilă prezență în doctrina juridică românească și străină, și anume: prof. univ. dr. Nicolae Popa, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, prof. univ. dr. Cristian Ionescu, conf. univ. dr. Elena Simina Tănăsescu. Apare astfel evidentă garanția calităților științifice, a originalității și utilității lucrării. Lucrarea se adresează celor implicați în viața parlamentară, juriștilor, dar, în egală măsură, și studenților în domeniul dreptului.

Iată de ce mă simt solid motivat în a face această sinceră invitație la lectură.

Prof. univ. dr. Ioan Muraru

Cuprins

Invitație la lectură	V
Considerații introductive	1
Capitolul I. Parlamentarismul contemporan.	
Concept și dimensiuni	8
<i>Secțiunea 1. Conceptul organizării statale a puterii politice</i>	10
<i>Secțiunea a 2-a. Rolul și locul Parlamentului în sistemul organizat al statului</i>	25
§1. Parlamentul – organ reprezentativ suprem	30
§2. Parlamentul – unica autoritate legiuitoare	32
<i>Secțiunea a 3-a. Fundamentarea științifică a parlamentarismului</i>	33
<i>Secțiunea a 4-a. Caracterizarea regimului parlamentar</i>	42
<i>Secțiunea a 5-a. Evoluția parlamentarismului european și a parlamentarismului românesc</i>	48
§1. Parlamentarismul englez	49
§2. Parlamentarismul francez	50
§3. Parlamentarismul românesc	52
Capitolul al II-lea. Procesul legislativ. Concept și terminologie juridică	59
<i>Secțiunea 1. Funcția legislativă a Parlamentului</i>	59
<i>Secțiunea a 2-a. Definirea procesului legislativ</i>	64
<i>Secțiunea a 3-a. Conceptul și dimensiunile constituționalității procesului legislativ</i>	69
§1. Limitele generale ale procesului legislativ	72
§2. Limitele speciale ale procesului legislativ	73
<i>Secțiunea a 4-a. Identificarea autorităților (organizațiilor, organelor) politice și statale implicate în procesul legislativ</i>	74
<i>Secțiunea a 5-a. Rolul constituțional al partidelor politice în realizarea procesului legislativ</i>	81
<i>Secțiunea a 6-a. Conceptul de lege și categoriile de legi</i>	85
§1. Legile constituționale	91

§2. Legile organice	91
§3. Legile ordinare	95
§4. Legea referendum	96
§5. Legea specială de integrare euroatlantică	96
<i>Secțiunea a 7-a. Instituția delegării legislative</i>	<i>100</i>

Capitolul al III-lea. Supremația Constituției, supremația legii

legii	111
<i>Secțiunea 1. Determinarea conceptului de supremație a Constituției și supremație a legii</i>	<i>111</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Fundamentarea științifică a celor două concepte</i>	<i>114</i>
§1. Fundamentarea științifică a supremației Constituției	114
§2. Fundamentarea științifică a supremației legii	117
<i>Secțiunea a 3-a. Consecințele și garanțiile juridice ale supremației Constituției și ale supremației legii</i>	<i>119</i>
§1. Consecințele juridice	119
§2. Garanțiile juridice	121

Capitolul al IV-lea. Procedura legislativă în diferite sisteme constituționale

sisteme constituționale	123
<i>Secțiunea 1. Procesul legislativ în state unitare cu Parlament unicameral</i>	<i>123</i>
§1. Grecia	123
1.1. Organizarea și funcționarea Parlamentului	123
1.2. Procedura legislativă	124
§2. Portugalia	125
2.1. Regimul politic	125
2.2. Organizarea și funcționarea Parlamentului	126
2.3. Procedura legislativă	127
§3. Slovacia	127
3.1. Organizarea Parlamentului	127
3.2. Procedura legislativă	128
§4. Lituania	128
4.1. Organizarea Parlamentului	128
4.2. Procedura legislativă	128
<i>Secțiunea a 2-a. Procesul legislativ în statele unitare cu Parlament bicameral</i>	<i>129</i>
§1. Republica Franceză	129

1.1. Regimul politic francez	129
1.2. Structura și constituirea corpurilor legislative	130
1.3. Procedura legislativă	130
§2. Italia	132
2.1. Structura și constituirea Parlamentului	132
2.2. Procedura legislativă	132
§3. Spania	134
3.1. Regimul politic	134
3.2. Organizarea Cortesurilor Generale	135
3.3. Procedura legislativă	135
§4. Republica Cehia	137
4.1. Organizarea Parlamentului	137
4.2. Procedura legislativă	137
<i>Secțiunea a 3-a. Procesul legislativ în statele federale</i>	138
§1. Republica Federală Germania	138
1.1. Formarea statului german	138
1.2. Organizarea Parlamentului	139
1.3. Procedura legislativă	140
§2. Belgia	141
2.1. Evoluția structurii statului belgian	141
2.2. Structura și organizarea Parlamentului	142
2.3. Procedura legislativă	142
§3. Elveția	143
3.1. Evoluția structurii de stat a Țării Cantoanelor	144
3.2. Organizarea și funcționarea Parlamentului	144
3.3. Procedura legislativă	145
Capitolul al V-lea. Etapele procesului legislativ și verificarea constituționalității operațiilor	146
<i>Secțiunea 1. Principiul bicameralismului</i>	146
<i>Secțiunea a 2-a. Trăsăturile generale ale procedurii legislative parlamentare</i>	154
<i>Secțiunea a 3-a. Etapizarea procesului legislativ</i>	164
<i>Secțiunea a 4-a. Etapa premergătoare procedurii parlamentare</i>	169
§1. Inițiativa legislativă. Admisibilitate și inadmisibilitate ...	170
§2. Modalități de dezbatere publică a inițiativelor legislative	179
§3. Sesizarea Camerei competente a Parlamentului	191

§4. Avizarea proiectelor de lege și a propunerii legislative de către organele stabilite de lege, anterior sesizării	
Camerei competente	198
4.1. Avizul Consiliului Legislativ	198
4.2. Avizul Consiliului Economic și Social	199
4.3. Consultarea Avocatului Poporului	201
<i>Secțiunea a 5-a. Etapa adoptării (dezbaterei și votării) proiectelor de lege și a propunerilor legislative</i>	202
§1. Distribuirea de către biroul permanent a proiectelor de legi și a propunerilor legislative comisiilor parlamentare	203
§2. Examinarea și avizarea proiectului de lege de către comisiile parlamentare	204
2.1. Sesizarea comisiilor permanente	204
2.2. Procedura în fața comisiilor parlamentare	207
2.3. Participarea la lucrările comisiei	208
2.4. Disciplina amendamentelor	209
2.5. Raportul comisiei sesizate în fond	212
§3. Includerea proiectului de lege sau a propunerii legislative pe ordinea de zi a ședinței Camerei	212
§4. Dezbaterea proiectului de lege sau a propunerii legislative în plenul Camerei	213
4.1. Prezentarea proiectelor de către inițiatorul acesteia	214
4.2. Prezentarea raportului comisiei permanente sesizate în fond	215
4.3. Dezbaterea generală a proiectului de lege sau a propunerii legislative	216
4.4. Dezbaterea pe articole a proiectului sau inițiativei legislative	218
4.5. Votarea proiectului de lege sau a propunerii legislative	223
4.6. Medierea	225
4.7. Procedura întoarcerii legii potrivit art. 75 alin. (4) și (5) din Constituție	231
4.8. Semnarea legilor de către președintele Camerei	234
<i>Secțiunea a 6-a. Etapa ulterioară adoptării legilor</i>	235
§1. Sesizarea Curții Constituționale	235
§2. Trimiterea legii spre promulgare Președintelui României	245

Cuprins	351
§3. Promulgarea legii	246
§4. Publicarea și intrarea în vigoare a legii	247
§5. Aprobarea legii prin referendum	249
Capitolul al VI-lea. Procedurile speciale și procedurile complementare	251
<i>Secțiunea 1. Proceduri speciale</i>	251
§1. Procedura de urgență	251
§2. Procedura angajării răspunderii guvernamentale	255
§3. Procedura de adoptare a legilor bugetare	258
§4. Procedura adoptării legilor de ratificare a tratatelor internaționale	263
§5. Procedura adoptării legilor constituționale	265
<i>Secțiunea a 2-a. Proceduri complementare</i>	266
§1. Reexaminarea legii ca urmare a controlului de constituționalitate	267
§2. Reexaminarea legii la cererea Președintelui României	286
Capitolul al VII-lea. Procedura de revizuire a Constituției	289
<i>Secțiunea 1. Inițiativa revizuirii Constituției</i>	292
<i>Secțiunea a 2-a. Procedura revizuirii Constituției</i>	297
<i>Secțiunea a 3-a. Limitele revizuirii</i>	300
<i>Secțiunea a 4-a. Efectele și consecințele revizuirii Constituției</i>	308
Capitolul al VIII-lea. Exigențele constituționale privind modificarea, suspendarea și abrogarea legii	310
<i>Secțiunea 1. Modificarea și completarea legilor</i>	311
<i>Secțiunea a 2-a. Suspendarea legii</i>	316
<i>Secțiunea a 3-a. Abrogarea legii</i>	317
Considerații finale privind utilitatea constituționalității procesului legislativ	318
Propuneri de lege ferenda	324
Bibliografie	333

Motto: „Amibiția nemărturisită a oricărui legiuitor este să promulge legi scrise cu prestigiu de legendă și cu eficacitate de legi nescrise”.

Lucian Blaga

Considerații introductive

Existența umană este țesută cu reguli, cu norme de diverse naturi, cu reguli morale, religioase, sociale, politice și juridice.

Aceste reguli ne însoțesc pe tot parcursul vieții, întrucât normativitatea este parte componentă a existenței umane organizate în societate și, îndeosebi, a societății organizate în stat. Aparent, și chiar la modul real, regulile limitează, codifică comportamentul uman, astfel încât restrâng acțiunea oamenilor, totuși, normele, viața reglementată, constituie un factor esențial al libertății. Prin urmare, putem constata că sistemul social este reglementat prin diverse norme, în special prin norme juridice, acestea fiind o expresie specifică a libertății.

Inexistența regulilor sau nerespectarea celor existente – indiferent că acestea sunt convenționale, consacrate prin obiceiuri sau scrise, codificate și impuse, la nevoie prin forța coercitivă a statului – pot provoca anarhie socială, o profundă incertitudine în existența socială. Prin urmare, libertatea absolută, libertatea nelimitată sau libertatea fără reguli, nu sporește posibilitățile de realizare a dezideratelor umane, ci împinge membrii societății (care, în asemenea situații, nici nu mai poate fi considerată o adevărată societate) în imposibilitatea de a se afirma, de a acționa, aflându-se într-o situație profundă de dependență, într-o stare de non-libertate, într-o incertitudine existențială.

Libertatea exprimată (și) prin normativitate constituie principiul fundamental și exigența specifică a statului de drept, a democrației liberale reprezentative.

Normativitatea într-o societate se exprimă cel mai elocvent – fără însă a putea fi redusă doar la aceasta – prin legislația țării, în dreptul pozitiv existent la un moment dat, într-un anumit stat.

Legislația oricărui stat, ca parte integrantă a sistemului de drept național, reprezintă, la rândul său, un sistem, ce constituie unul din elementele de cea mai mare însemnătate care particularizează statul respectiv.

Dreptul este o totalitate, un ansamblu de norme juridice, acestea din urmă constituind elementul de bază al sistemului dreptului. Siste-

mul dreptului există și se menține prin fidelitatea față de propriile-i norme.

Nevoia de sistem al dreptului este atât de mare, încât în afara acestei idei nu se poate legifera. Normele juridice, deși reprezintă o diversitate prin conținutul și prin forma lor, ele se constituie ca elemente ale unui ansamblu organizat, care este sistemul de drept.

Astfel, activitatea de legiferare – având în vedere impactul social pe care îl produce prin codificarea comportamentului cetățenilor – este deosebit de complexă, ea angrenează o răspundere politică, juridică și morală imensă a legiuitorului.

Legiferarea este o creație voită a normelor de drept și, deci, a ordinii juridice pozitive ce implică anumite scopuri ce se realizează prin diferite mijloace.

A legifera a devenit element central și definitoriu al activității statului, putem afirma fără riscul de a greși că a devenit sinonim cu a guverna, cu a conduce în sensul cel mai general al cuvântului.

Pe drept cuvânt, se susține că legiferarea este o știință, în același timp o artă, dar, totodată, și o tehnică.

Este o știință, întrucât în prezent nevoia, cerința de reglementare a raporturilor sociale a crescut considerabil, astfel încât atât elaborarea textelor normative, cât și cunoștințele de specialitate în domeniul de reglementare sunt indispensabile activității de legiferare. În prezent, legile nu se nasc doar sub impulsul unor necesități sau interese politice, ci din ce în ce mai mult sunt rezultatul unor analize, unor investigații aprofundate interdisciplinare, prin care se constată, pe de o parte, nevoia reglementării, pe de altă parte, modalitatea concretă a reglementării.

Este o artă, arta negocierii în vederea exprimării voinței politice ca voință a poporului. Este, deci, în special arta îmbinării, armonizării exigențelor vieții cotidiene cu posibilitățile de realizare a acestor cerințe. Crearea unui act normativ este produsul și rezultatul unor compromisuri înțelepte între ceea ce se dorește și ceea ce se poate.

În final, este și o tehnică, având în vedere aspectele de formă, specifică actului normativ, exigențele severe privind limbajul juridic, precum și procedurile stricte ce trebuie respectate la elaborarea și adoptarea acestora.

Menționăm că alegerea procedurilor tehnice ale legiferării, deși aparține legiuitorului, nu poate fi arbitrară. Există principii care stau la baza acțiunii de legiferare, principii și reguli ce sunt stabilite în

reglementări constituționale sau cele înscrise în legi și regulamente adoptate de Parlament.

Astfel, în teoria generală a dreptului și în dreptul constituțional s-au consacrat principiile legiferării, cum ar fi: principiul fundamentării științifice a activității de elaborare a normelor juridice; principiul asigurării unui raport firesc între dinamica și statica dreptului; principiul accesibilității și al economiei de mijloace în elaborarea normativă.¹

„Creșterea semnificației dimensiunii juridice a realității sociale, în condițiile amplificării și ale adâncirii complexității relațiilor interumane, ridică în fața legiuitorului aspecte de reglementare cu totul noi. Apariția noilor domenii ce reclamă o reglementare corespunzătoare implică o specializare accentuată, o înțelegere a corelațiilor interne și internaționale, în procesul reglementării, o înarmare cu cunoștințe noi. Necesitatea cunoașterii aprofundate a realităților îl obligă pe legiuitor să îndeplinească investigații prealabile economice, sociologice, de psihologie socială. Legiuitorul nu ajunge niciodată în mod întâmplător la definirea propoziției normative, ci prin practică și raționament.

Legiferarea presupune previziune și răspundere. În sociologia românească antebelică, Dimitrie Gusti sublinia faptul că trebuie evitată «mania» legislativă care tinde să transforme Parlamentul într-o «fabrică de legi».

Considerăm că acest concept al constituționalității procesului legislativ poate fi un factor de ordonare a intenției de reglementare, întrucât procesul legislativ stabilește nu numai aspectele de formă, de tehnică privind legiferarea, dar prin reglementări constituționale sunt stabilite și conținutul domeniilor legiferării în raport cu diferitele categorii de legi².

Prin urmare, actele normative nu pot fi elaborate și adoptate la întâmplare. Ele nu trebuie să reprezinte culegeri neomogene de comandamente; nu pot face abstracție de anumite corelații ce se stabilesc în ordinea naturală a lucrurilor, dar și în cea a relațiilor sociale ce sunt supuse reglementării juridice, corelații ce presupun interdependențe, subsumări sau poate chiar eliminări reciproce.

¹ N. Popa, *Teoria generală a dreptului*, Ed. All Beck, București, 2002, p. 205-213.

² *Idem*, p. 205.

Se poate constata – cum preciza profesorul Nicolae Popa – că diversele acte normative acționează în cadrul unui proces caracterizat printr-o acută interferență¹.

În cadrul acestui proces, legea asigură reglementarea relațiilor esențiale pentru buna funcționare a mecanismului social. În interdependența și complexitatea activității de elaborare și adoptare a actelor normative, a legilor, procesul legislativ, respectiv procedurile legislative constituie un factor de ordonare și de coerență a acestei activități statale.

Fiecare proiect de act normativ trebuie să fie elaborat în conformitate cu prevederile Constituției României, exigență supremă impusă întregului sistem de drept.

Constituționalitatea procesului legislativ este o temă științifică de drept constituțional deosebit de interesantă și actuală, atât în privința experienței Parlamentului României în ultimii 15 ani, precum și din perspectiva revizuirii Constituției, a modificărilor ce au avut loc în procesul legislativ. Nu mai puțin interes s-a manifestat și din partea doctrinei juridice, având în vedere complexitatea problematicii atât sub aspect conceptual, cât și de ordin practic.

Parlamentarismul românesc a renăscut în 1990, confruntându-se cu o serie de probleme, în special privind procesul de elaborare a legilor, al exercitării, poate, a celei mai importante funcții a statului, și anume cea a legiferării.

Legea fundamentală din 1991 a pus temelia unui sistem constituțional modern, a unui regim politic democratic, bazat pe un parlamentarism bicameral funcțional, constituind o garanție însemnată în realizarea statului de drept.

Tot în acești ani, procesul legislativ s-a format și s-a dezvoltat în cele trei dimensiuni ale fenomenului juridic, și anume în practica parlamentară de elaborare și adoptare a legilor, în dezbateri științifice în cadrul doctrinei constituționale, precum și în soluțiile de principiu ale justiției constituționale.

Practica și doctrina constituțională a procesului legislativ au evoluat în triunghiul: Parlament, justiția constituțională și știința dreptului constituțional.

În conformitate cu Constituția, în Parlamentul României, în decursul a patru legislaturi (1990-1992, 1992-1996, 1996-2000, 2000-2004)

¹ *N. Popa*, Teoria generală a dreptului, Ed. Proarcadia, București, 1993, p. 224-225.

s-a format o experiență și o practică valoroasă a procesului legislativ. Activitatea de legiferare, de elaborare și adoptare a legilor, dincolo de opțiunile politice concrete, a devenit, din ce în ce mai mult, o activitate de specialitate, ce implică, pe de o parte, cunoștințe de tehnică legislativă, pe de altă parte, cunoștințe aprofundate din domeniul ce urmează a fi reglementat.

Astfel, activitatea de legiferare implică din ce în ce mai mult profesionalism.

Tot în acest timp, specialiștii români din domeniul dreptului constituțional, prin lucrările lor, au contribuit substanțial la fundamentarea științifică a multor instituții de drept constituțional, printre care și în privința procesului legislativ. Prin dezbateri științifice asupra diferitelor aspecte ale procesului legislativ – cum ar fi caracterul bicameral al Parlamentului, delimitarea competențelor celor două Camere ale Parlamentului, exercitarea dreptului la inițiativa legislativă, instituția medierii textelor aflate în divergență, delegarea legislativă sau controlul prealabil al constituționalității legilor etc. – au contribuit nu numai la înțelegerea mai bună a reglementărilor constituționale și legale, dar au avut un impact și asupra activității de legiferare în ansamblul său, ajutând la profesionalizarea acesteia.

De asemenea, rolul Curții Constituționale, prin activitatea de verificare a constituționalității legilor, este de necontestat în interpretarea și aplicarea mai corectă a prevederilor constituționale, fiind de-a dreptul un factor al constituționalizării întregului sistem de drept.¹

În ceea ce privește procesul legislativ, Curtea Constituțională a vegheat asupra respectării exigențelor constituționale în fiecare etapă și fază a procedurilor legislative, readucând legiuitorul în cadrul constituțional, ori de câte ori s-a situat în afara acestuia.

Jurisprudența Curții Constituționale ce s-a format în această perioadă, deciziile motivate ale Curții, considerentele cu valoare de principiu formulate în aceste decizii au contribuit la consolidarea procesului legislativ și, implicit, la consolidarea, întărirea parlamentarismului, a

¹ Constituționalizarea dreptului, ca efect al controlului de constituționalitate a legilor, constă în „interpretarea progresivă a normelor din Constituție și a celor de rang inferior Constituției și se manifestă prin existența a două fenomene: unul ascendent, de sporire cantitativă a normelor constituționale, și altul descendent, de aprofundare a acestor norme”. A se vedea *I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 99.

constituționalismului și, în ultimă instanță, a statului de drept din România.

Proiectul, planul din punct de vedere științific pe care ni l-am propus este studierea procesului legislativ și raportul acestuia cu Legea fundamentală.

Procesul legislativ, pe de o parte, reprezintă o serie de reguli și proceduri ce se realizează în mai multe etape succesive, la finalul cărora se naște o decizie întru chipată într-un act normativ denumit lege. Pe de altă parte, dincolo de aspecte tehnice, concrete și foarte importante în caracterizarea sistemului constituțional, procesul legislativ reprezintă aspectul fundamental al întregului sistem politic, al ideii de reprezentare politică, al raportului între cetățean și stat, astfel încât ne poate dezvălui problema sau, mai precis, „misterul” legitimității puterii, al legitimității autorităților și al modalității de exercitare a acestei puteri.

Problema legitimității puterii politice, văzută prin prisma procesului legislativ, ne conduce la constituționalitatea procesului legislativ.

Putem accepta ideea, formulată într-un mod general, că **legitimitatea politică** constituie un principiu conform căruia, într-un sistem de guvernământ, puterea politică se exercită pe baza unui anumit drept conferit, de regulă, de guvernanți, pe baza unor înțelegeri legiferate.

Principiul constituționalității sistemului de drept, în general, și a procesului legislativ, în particular, exprimă exigența conformității, atât sub accepțiunea materială, cât și formală a dreptului, respectiv a procesului legislativ cu Constituția, înțelegând prin cea materială raportarea regulilor dreptului la conținutul reglementărilor constituționale, și prin cea formală raportarea respectivelor reguli la procedurile instituite de Constituție pentru emiterea lor.

Se realizează, astfel, o legătură indisolubilă între putere, normativitate și libertate, un triunghi de acțiune a puterii politice între stat și cetățeni, și a cărei coerență, coeziune este asigurată de Constituție.

Problema fundamentală pentru Constituție o reprezintă modalitatea de reglementare a instaurării, a exercitării, a menținerii puterii politice în stat, prin crearea unui regim politic democratic, bazându-se pe principiul reprezentanței naționale, respectiv asigurarea și garantarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

În exercitarea puterii legislative este determinant modul de creare a legilor prin care se codifică comportamentul cetățenilor, iar procedurile urmărite în adoptarea actelor normative constituie o garanție