

Ino. 6364
81603
Ino. 90805.-

STUDII

DE

DREPT PARLAMENTAR

DE

TH. C. ASLAN

74369



BUCUREȘTI

Editura Librăriei SOCEC & Comp., Societate anonimă

21, Calea Victoriei, 21.

1905

1047

BUCUREȘTI
Cota 81603
Inventar ... 94362

D-C 150/00

CONTROL 1955

113.

B.C.U. Bucuresti



C74362

INTRODUCERE

Regimul parlamentar datează de puțin timp în România, căci deși Regulamentul Organic pusese la 1831 temeliele unei Obștești Adunări, atât în Țara Românească cât și în Moldova, cu menirea de a legifera asupra nevoilor Țărilor, cu toate acestea vechile Obștești Adunări erau departe de a ne da icoana parlamentarismului, așa după cum se practică de mult timp în alte țări ale Apusului.

Afară de aceasta, așa rudimentar cum eră regimul parlamentar introdus în Principate de Regulamentul Organic, a avut să sufere o lungă eclipsă dela Convențiunea dela Balta-Liman din 1849, până la Divanurile ad-hoc din 1857, și prin urmare abia dela Domnia lui Vodă-Cuza, și mai cu seamă dela Constituțiunea din 1866, și suirea pe tron a Principelui Carol de Hohenzollern, se poate considera că a început regimul parlamentar în România.

În ceea-ce privește jurisprudența parlamentară, ea nu s'a putut forma odată cu introducerea regimului parlamentar în România, căci în Obșteștele Adunări din timpul Regulamentului Organic, totul se reducea la câteva reguli întrupate într'un regulament, compus din 5—6 articole, privitoare mai cu seamă la modul ținerei ședințelor Obșteștelor Adunări, iar procesele-verbale ale ședințelor acestor Adunări, cari se publică astăzi prin îngrijirea Președenției Adunării deputaților, în prețioasa colecțiune a Analelor parlamentare, din nenorocire nu se făceau pe larg ca să coprindă discuțiunile parlamentare în extenso, ca astăzi, așa încât nu pot servi decât în mod foarte puțin complet la studiul acestei perioade, de altfel foarte interesantă a Camerelor regulamentare; și prin urmare tot dela 1859, și mai cu seamă dela 1866, de când a început să se înființeze un serviciu regulat

de tachigrafi și stenografi, pe lângă Cameră și Senat, și să se publice în extenso debaterile parlamentare, se poate zice că a început să se formeze o jurisprudență parlamentară în România.

Pentru studiul dreptului parlamentar însă, jurisprudența vechiă fiind foarte folositoare, pentru partea istorică a diferitelor cestiuni cari s'au ivit în practica parlamentară, ori de câte ori vom avea isvoare sigure asupra jurisprudenței mai vechi, la cari să ne putem referi, le vom arăta la fiecare cestiune în parte, alături de jurisprudența cea mai nouă care a fost adoptată, căci numai din comparațiunea care se va face cu trecutul, se poate urmări mai cu înlesnire evoluțiunea fiecărei cestiuni.

Țelul de căpeteniă al acestei lucrări nu este — și nici nu trebuie să fie altul — decât de a expune principiile după cari Corpurile legiuitoare trebuie să se conducă în confecționarea legilor, a arăta raporturile, cari există între puterea executivă și puterea legiuitoare, a stabili în sfârșit jurisprudența, care a fost consacrată pentru fiecare caz special, ce s'a ivit în practica parlamentară, înlăturând cu desăvârșire orice cestiune, care ar putea să aibă un caracter de politică militantă; cu alte cuvinte un tratat de drept parlamentar trebuie să fie o oglindă credincioasă, în care să se reflecteze viața parlamentară dintr'un Stat, privită însă nu prin prisma politică a pasiunilor de partid — cari într'un mod fatal se ivesc într'un corp politic — dar prin prisma obiectivă și nepărtinitoare a principiilor, a regulilor de drept, după cari trebuie să se conducă Parlamentul pentru exercitarea atribuțiunilor sale legislative.

Călăuzit de aceste principii, dau deocamdată la lumină primele trei capitole ale unui tratat de drept parlamentar, care va fi continuat mai târziu, și care va cuprinde la fiecare capitol, nu numai soluțiunea, care s'a dat diferitelor cestiuni de cea din urmă jurisprudență a Parlamentului, dar descriind și fazele prin cari a trecut fiecare cestiune, pentru ca să se poată vedea mai cu înlesnire evoluțiunea ei.

Dacă am insistat ceva mai mult asupra părții întâia a acestei lucrări, privitoare la istoricul puterii legiuitoare, cauza a fost că mi s'a părut că este de absolută nevoie să fac să reiasă diferitele transformări, prin cari a trecut țara noastră până să ajungă la constituțiunea politică de astăzi, și să pun în evidență un adevăr puțin cam uitat de unii, și câteodată contestat de alții, și anume: că multe din principiile, cari au fost

înscrise în Constituțiunea noastră dela 1866, erau nevoi adânc simțite de neamul românesc, cu mult înainte de 1866, și întemeiate pe trecutul istoric al țării.

O a doua considerațiune a fost: pentru a ridică un mic colț din acel vâl al uitărei, care acopere lucrările așa de patriotice și atât de dătătoare de viață și de lumină ale Adunărilor-mume dela 1857, căci numai când vom pătrunde în intimitatea lucrărilor și aspirațiunelor acelei generațiuni, care a pus temeliele României moderne, numai atunci vom cunoaște cu câte greutate și greutate a avut dânsa să lupte, și de câtă abnegațiune și patriotism a fost însuflețită acea generațiune pentru propășirea României.

Însă cu toată dorința ce așa fi avut de a pune în lumină cât se poate mai mult acea perioadă de renaștere a istoriei parlamentare a României, căci ea este obârșia dela care a isvorit Constituțiunea noastră dela 1866, a trebuit să nu intru în toate detaliile, și să mă mărginesc a indică numai punctele principale, de teamă a nu depăși cadrul acestei lucrări, care nu este altul decât de a servi drept călăuză membrilor Parlamentului în interpretarea regulamentelor Corpurilor legiuitoare, indicându-le jurisprudența care a fost adoptată pentru fiecare caz, care s'a ivit în practica parlamentară.

Funcționând de mai mult timp în Corpurile legiuitoare, am fost în măsură de a observă și a notă zi cu zi jurisprudența care s'a format asupra fiecărei cestiuni, și am fost în totdeauna izbit de greutatea ce întâmpinau Președinții Corpurilor legiuitoare în rezolvarea diferitelor cestiuni de regulament și de procedură parlamentară, cari se prezentau în desbaterile aproape zilnice ale Parlamentului, din cauză că nu puteau să aibă la îndemână jurisprudența admisă pentru fiecare caz în parte, de oarece ea nu eră coordonată într'un tratat lesne de consultat, ci eră răspândită în voluminoasele colecțiuni ale desbaterilor parlamentare, cari neavând nici un indice alfabetic, sau vre-o tablă de materii, sunt aproape peste putință de a fi consultate.

Dând la lumină această lucrare, nădăjduesc că ea va fi întru câtva de folos parlamentarilor noștri, căci în loc să se refere la memoria funcționarilor Corpurilor legiuitoare, care de multe ori poate să'i trădeze, vor avea la îndemână un tratat ușor de consultat, în care vor putea vedea îndată jurisprudența asupra fiecărei cestiuni în parte.

Bunăvoința cu care au fost primite articolele publicate în

ziarul „Dreptul“ ¹⁾, privitoare la aceste studii asupra dreptului parlamentar al României, și îndemnul unora de a publică în volum aceste studii, m'au hotărît de a dă la lumină mai întâiu aceste trei capitole, rămânând ca restul lucrării să se publice mai târziu, și atunci se va tipări într'un singur volum de aproape 500 pagini întreagă această lucrare, sub titlul de „Dreptul parlamentar al României“.

¹⁾ „Dreptul“ No. 9—38 din 1905.

CAPITOLUL I

ISTORICUL PUTEREI LEGIUITOARE ÎN ROMÂNIA

I.

Puterea legiuitoare până la Regulamentul Organic.

Izvoare scrise, privitoare la întocmirea politică a Statului român, și în special la alcătuirea puterii legiuitoare în veacurile trecute, lipsesc aproape cu desăvârșire.

Afară de ceace se găsește presărat prin tratatele încheiate între vechii noștri Domni cu Regii Ungariei, Poloniei, etc., și afară de ceace s'a păstrat din hrisoavele domnești, cari au fost date după vremuri, tot ce privește dreptul nostru public se rezămă pe tradițiune, pe *obiceiul pământului*.

Regulamentul Organic a fost cea dintâiu Constituțiune scrisă, care a dat o organizare politică Statului român. În el se vorbește pentru întâia dată de chipul cum are să fie alcătuită puterea legiuitoare, de întinderea prerogativelor ei, de modul cum obișnuita Obștească Adunare, împreună cu Domnul, aveau să legifereze asupra nevoilor țării. ▶

Multe însă din principiile fundamentale, pe cari trebuie să se întemeeze o Constituțiune, erau cu totul necunoscute legiuitorului regulamentar, și numai târziu, Divanurile ad-hoc din 1857, și după dănsese Constituțiunea din 1866, au fost cari în termeni limpezi au așternut principiile constituționale, așa cum au fost încheiate de știința modernă, punând la temelie clădirei principiul cel mare constituțional că, „toate puterile Statului izvorăsc dela națiune“ ¹⁾.

¹⁾ Art. 31 al Constituțiunei dela 1866.

Acest principiu al suveranității naționale fusese pus înainte, încă dela 1848, în proclamațiunea adresată de guvernul provizoriu către poporul român, și unul din cele 22 articole ale proiectului de Constituțiune, care însoțea acea proclamațiune, cerea: „Guvernul națiunii prin reprezentanți ai tuturor claselor societății“ ¹⁾).

Dar unde această dorință eră exprimată cu mai multă tărie și cu mai multă claritate, a fost într'unul din cele patru memorabile puncte ale Divanurilor ad-hoc din 1857, cari prin raportorul Divanului ad-hoc din Iași, Mihail Kogălniceanu, și prin raportorul Divanului ad-hoc din București, Ion C. Brătianu, concretizau astfel această dorință scumpă poporului român: *Puterea legiuitoare încredințată unei Obștești Adunări, în care să fie reprezentate toate interesele națiunii* ²⁾).

Guvern constituțional reprezentativ și după datinele vechi ale țării o singură Adunare Obștească, care va fi întocmită pe bază electorală largă, încât să reprezinte interesele generale ale populațiunii române ³⁾).

Datinele strămoșești ale țării, atât în Muntenia, cât și în Moldova, cereau prin urmare ca puterea legiuitoare să fie încredințată unei Obștești Adunări, unei singure Camere legiuitoare, care să reprezinte toate interesele națiunii, și M. Kogălniceanu, întemeindu-se pe *vechiul obicei al țării*, iată cum motivă propunerea sa către Divanul ad-hoc al Moldovei:

„Luând în privire că după *vechiul obicei*, pururea și sub toate guvernele, puterea legiuitoare în Principate a fost încredințată unei *Obștești Adunări*, care mai mult sau mai puțin a reprezentat țara, trebuind să fie astfel compusă încât să cuprindă în sânul ei toate marile interese ale națiunii“ ⁴⁾, etc. Iar C. Hurmuzachi, sprijinind propunerea făcută de M. Kogălniceanu, adăogă: „Dela întemeerea Domniilor de către Radu Negru și Dragoș, până astăzi, Principatele au avut totdeauna o reprezentare națională concentrată într'o *singură Adunare legislativă, compusă de toate clasele*“ ⁵⁾).

¹⁾ Art. 4 al proiectului de Constituțiune dela 1848.

²⁾ „Acte și documente relative la istoria renașterii României“, de d. D. A. Sturdza, vol. VI, Partea I, pag. 68 (Divanul ad-hoc al Moldovei).

³⁾ Idem, vol. VI, partea II, pag. 34 (Divanul ad-hoc al Munteniei).

⁴⁾ Idem, vol. VI, partea I, pag. 67.

⁵⁾ Idem, pag. 73.

• Nu există dar umbră de îndoială că o Adunare obștească, dela care Domnul cerea sfat în toate împrejurările grele prin care trecea țara, există în țările surori, încă din timpurile cele mai depărtate ale istoriei noastre.

Cari erau însă prerogativele acelei Adunări a țării? Din ce clase ale societății se compunea dânsa? Când lucră și cum lucră? Erau numai câțiva boeri, cei mai mari în rang, cari constituiau consiliul Domnului, sau țara întreagă, compusă din boeri mari și mici, cler înalt și de jos, precum și întreg poporul civil și militar, erau consultați în vremurile vijelioase ale timpurilor trecute?

Nici un act scris nu ne poate răspunde cu precisiune la aceste întrebări.

Găsim unele documente privitoare la faptele importante din trecutul istoric al acestor țări, iscalite de un număr însemnat de membri, iar altele, făcute aproape în acelaș timp, semnate de un număr cu mult mai restrâns de membri, și din dregătoriile pe cari le ocupau aceia pe cari îi vedem semnați în ele, se poate deduce din ce clase ale societății se recrutau vechile Adunări ale țării; nici un document însă nu ne arată în mod lămurit în ce chip eră alcătuită puterea legiuitoare a țării pe acele vremuri, nici până unde se întindeau prerogativele vechilor Obștești Adunări.

Astfel, actul de desrobirea vecinilor în Moldova, care se păstrează la muzeul din Odessa, unul din cele mai importante acte săvârșite în aceste țări, făcut sub domnia lui Constantin Nicolae Mavrocordat, la 1 Iunie 1749, vedem că este semnat de Mitropolitul Moldovei, de Episcopii de Roman și Huși, de 20 egumeni și archimandriți, precum și de 147 boeri, așezați după ordinea rangurilor, începând dela cel mai mare în rang, până la cel mai mic, adică în total 170 membri, și din coprinsul acestui act rezultă că la el au luat parte *toată obștea biseri-cească și toți boerii țării*¹⁾.

Pe când într'un alt hrisov, tot în Moldova, din anul 1758, prin urmare numai cu 9 ani mai târziu, privitor la desființarea văcărîtului, dat sub domnia lui Constantin Mihail Cehan Raco-viță, acel hrisov care este destul de important, căci văcărîtul eră una din dările cele mai odioase din trecut, și desființarea

¹⁾ „Archiva românească”, de M. Kogălniceanu, t. I, p. 94 și urm.

lui eră cerută de toată țara, cu toate acestea, acel hrisov este semnat de Mitropolit, de trei episcopi și numai de 41 boeri ¹⁾.

Sunt, în fine, multe alte hrisoave, date în diferite alte cesțiuni destul de importante, cum este de pildă, împărțirea birului pe locuitori, înființarea sau desființarea vre-unui bir, etc., cari sunt semnate de un număr și mai mic de membri.

Astfel, hrisovul care fixează birul în Moldova pentru anul 1804, este semnat de Mitropolit, de episcopi și de 22 boeri ²⁾, hrisovul prin care se reduce goștina pe oi, dat sub domnia lui Scarlat Al. Callimach, este semnat de Mitropolit, episcopi și 17 boeri ³⁾, hrisovul prin care se reduce vădrăritul, eră semnat de Mitropolit, episcopi și numai 11 boeri ⁴⁾, și așa mai departe; așa încât după vremuri și împrejurări, a variat atât compunerea Adunărilor țării, cât și întinderea prerogativelor lor.

Nota caracteristică a istoriei parlamentare a României este că tocmai la originea fundării Principatelor, prin urmare într'o perioadă destul de înapoiată ca organizațiune de Stat, în perioada de formațiune a acestor țări, și în tot timpul cât a durat perioada militară, acea glorioasă perioadă răsboinică, în care țările, cu armele în mână, își apărau neatârnrarea lor, în Adunarea țării erau reprezentate toate clasele libere ale societăței, începând dela Mitropoliți și episcopi, boeri mari, boeri mici, dregători civili și militari, și până la poporul de jos, și a trebuit să intrăm în plin secol al XVIII-lea, în timpul domniei Fanarioților, pentru ca Obșteștele Adunări, atât în Muntenia, cât și în Moldova, să ajungă un simulacru de Adunări legiuitoare, așa încât zilele de glorie sau de umilire ale neamului românesc, sunt strâns legate de zilele de glorie sau de umilire ale reprezentațiunii țării.

Nu trebuie însă să ne închipuim că pe acele vremuri înflorirea în Principatele române un adevărat regim reprezentativ, și că Domnii nu puteau să facă nimic fără să consulte mai întâiu Adunarea țării.

De sigur că am fi mult mai aproape de realitatea lucrurilor, când am compară ceea ce se petrecea pe atunci în

¹⁾ „Archiva românească“, de M. Kogălniceanu, t. I, pag. 58 și urm.

²⁾ Th. Codrescu, „Uricarul“, t. I, pag. 24 și urm.

³⁾ Idem, pag. 334.

⁴⁾ Idem, pag. 334.

Principatele române, cu ceace se petrece astăzi, cu privire la exercițiul puterii suverane în bătrânele cantoane ale Elveției : *Uri, Glaris* sau *Appenzell*, când în cea dintâiu Duminecă din luna Mai, poporul se adună la poalele munților, sub cer deschis, pe pajiștea verde, și își alege în așa numita *Landsgemeinde* (Adunarea țării) pe conducătorii săi, și își face legile la cari cu toții au să se supună.

Este neîndoios că din timpurile cele mai depărtate ale istoriei noastre, puterea suverană eră în mâna Domnului. El eră atotputernic, și voinței lui nimeni nu se putea împotrivi.

Principele Dimitrie Cantemir, fostul Domn al Moldovei, în opera sa „*Descrierea Moldovei*“, spune îndestul de lămurit până unde se întindea atotputernicia Domnului, când zice : „*Horum vitam et necem in suis habet manibus*“¹⁾. Cu toate acestea or de câte ori țara se află într'o nevoie, or trebuiă să se puie vre-un bir, sau să se declare vre-un războiu, or să se facă pace, Domnul adună pe Mitropolit, Episcopi, boeri, popor și le cerea sfatul lor. Eră un mod patriarhal de consultare a țării. dar care totdeauna a fost practicat în timpurile străvechi ale istoriei noastre ; el însă încetul cu încetul a fost alterat, uneori din cauza timpurilor grele prin cari treceau țările, care făceau pe duiosul cronicar al Moldovei să zică : „Nu sunt vremile sub cărma omului, ci bietul om sub vremi“, iar mai târziu, din cauza acelui regim nefast al Fanarioșilor, care a falsificat toate instituțiile acestor țări.

Incepând chiar cu veacul al XIV-lea, mai în toate tratatele, pe cari le-au încheiat Domnii noștri, cu regii Poloniei, Ungariei etc., găsim întrebuintându-se formula următoare : că acele tratate au fost încheiate : „*cu sfatul unanim al boerilor țării*“.

Astfel în tratatul încheiat la Lemberg, la 6 Iulie 1391, între Mircea-cel-Mare, Domnul țării Românești, și Vladislav, regele Poloniei, se zice²⁾ : „Mircea, din mila lui Dumnezeu, Voevod țării Muntenesti, Ban al Făgărașului și al Omlășului, Domn al Durostorului și despotul țărilor Dobrogei, etc. Facem

¹⁾ Prințul D. Cantemir, „*Descriptio Moldaviae*“, pag. 38.

²⁾ M. Mitilineu. „*Tratatele și convențiunile României cu Puterile streine*“, pag. 7, după textul publicat de Dogiel în *Codex diplomaticus Poloniae*, t. I, pag. 995.

cunoscut tutulor celor ce se cuvine că, dorind să facem legămintele de prietenie nevătămată, cu prea luminatul Domn Vladislav, regele Poloniei, am făcut din *sfatul unanim al boerilor noștri* o astfel de orânduire, deosebit de cea făcută mai înainte¹⁾, care să se ție de amândouă părțile și să se păzească neînfrănată pentru totdeauna, că voim a ajuta, pe pomenitul Domn Vladislav, regele, cu toată puterea și puțința noastră și pe el și pe oamenii supuși lui, când va cere ajutorul nostru contra atacului și incursului vrăjmășesc al regelui Ungariei și al vasalilor lui“, etc.

Tot asemenea, în tratatul de comerț încheiat la Suceava, în 9 Aprilie 1433, între Ilie Vodă Domnul Moldovei, cu cetățenii din Sibiu și cele 7 sate săsești din Transilvania, găsim aproape aceeași formulă, căci iată cum glăsuște acel tratat: „Am făcut și facem pentru eternitate din știința noastră, *prin maturul consiliu al boerilor noștri*“, etc.²⁾.

Iar în tratatul de alianță încheiat la Iași, în 25 Iunie 1447, între Ștefan Domnul Moldovei și Cazimir, mare duce al Lituaniei, găsim o variantă foarte importantă în redacțiunea acelui tratat, căci atunci se vede că au fost consultați, nu numai boerii consiliului Domnului, dar toată țara, prin urmare și boerii mari și boerii mici și întreg poporul, căci iată cum se exprimă acel tratat: Din mila lui Dumnezeu noi Ștefan Voevod, Domn țarei Moldovei, facem cunoscut, prin actul de față, tutulor care 'l va vedea, sau va avea trebuință să'l cunoască, cum că noi, *cu boerii consiliului nostru și cu toată țara noastră*, am încheiat amicie și alianță“ etc.³⁾.

Dar unde se vede mai deslușit că Domnul consultă, nu numai pe boerii mari, dar luă sfat dela toate treptele societății, este hrisovul lui Leon Voevod, Domnul Munteniei, din 23 Iulie 1631, când a convocat adunarea generală pentru izgonirea călugărilor greci de pe la mănăstirile române, căci ori de câte ori eră în joc o chestiune națională, de care eră legată soarta neamului întreg, Domnul voiă că hrisovul ce 'l va da, să aibă mai multă tărie, și atunci țara întregă eră consultată, după cum

¹⁾ Tratatul de care se vorbește aci, este tratatul de alianță încheiat între Mircea și Vladislav, la 20 Ianuarie 1390.

²⁾ Loc. cit., pag. 12.

³⁾ Ibid., pag. 14.

rezultă din următoarele cuvinte ale hrisovului mai sus pomenit: „Pentru aceasta am socotit de am strâns *toată țara: boeri mari și mici, și roșii și mazili și toți slujitorii*, de am sfătuit cu voia Domniei mele“ etc.¹⁾.

Și ceea ce se făcuse în 1631, pentru gonirea călugărilor greci din mănăstirile române, s'a repetat în 1669, sub domnia lui Radu Leon Voevod, pentru izgonirea grecilor laici din țară. Și atunci ca și în 1631, a fost convocată adunarea generală a țării, și la dânsa a luat parte toate treptele societății, căci acest hrisov glăsuește la fel ca și hrisovul din 1631: „Pentru această Domnia Mea am socotit de am strâns *toată țara: boeri mari și mici, roșii și mazili și toți slujitorii*, de am sfătuit cu voia Domniei Mele“, etc.²⁾.

În fine un hrisov dela Miron Barnovski, datat din Iași, la 16 Ianuarie 1628, arată în mod și mai lămurit că Domnul Moldovei a convocat o Adunare generală a țării, începând dela Mitropolit și până la clasele cele mai de jos, ca să se chibzuiască asupra cauzelor despoporării satelor, căci iată ce zice acel hrisov:

„Ioan Miron Barnovski Movilă, Voevod, etc., Domnia-Mea am sfătuit cu tot sfatul nostru: cu Mitropolitul și cu alți Episcopi și cu egumeni și cu boerii cei mari și al doilea și a treia treaptă și cu mazilii și cu feciorii de boeri de țară, și cu slugi domnești și cu toată țara“, etc.³⁾.

Din aceste documente reese în mod învederat că eră o Adunare a țării dela care Domnul luă sfat în împrejurările grele prin care trecea țara, și în acea adunare convocată pentru un anume caz special, luau parte atât boerii mari, cât și boerii mici și armata.

Toți autorii streini, cari au scris despre organizația politică a Principatelor, și cari au avut ocaziunea să cunoască bine instituțiunile ambelor țări, căci au locuit ani îndelungați în Principate, unii din ei, în calitate de consuli ai puterilor streine, precum: Raicewich⁴⁾ (consul al Austriei la 1782), Wilkinson⁵⁾

1) Th. Codrescu, „Uricarul“ tom. V, pag. 167.

2) Th. Codrescu, „Uricarul“, tom. V, pag. 168.

3) „Arhiva istorică a României“, vol. I, pag. 170 și urm.

4) Raicewich, „Osservazioni intorno la Valachia e Moldavia“, Napoli, 1788.

5) Wilkinson, „Tableau de la Moldavie et de la Valachie“, Paris, 1821.

(consul al Engliterei dela 1814 la 1821), Colson¹⁾ (consul al Franței), etc., sunt de acord a recunoaște că puterea legiuitoare în Principate se exercită de o adunare compusă din clerul înalt (Mitropoliți și Episcopi) boeri mari și câteodată boeri mici și chiar popor²⁾.

Istoricii, oamenii politici ai țării noastre, cari au scris asupra acestei cestiuni, ca: Ion C. Brătianu³⁾, M. Kogălniceanu⁴⁾, V. Boerescu⁵⁾ și alții, constată că „tradițiunea chemă în sânul Obșteștilor Adunări pe Mitropoliții și Episcopii țării, boeri mari și mici, dregători civili și militari, cari se grupau toți în împrejurul Domnului, ca în adevărate *Câmpuri ale lui Marte*, unde se regulau afacerile Statului. Aceste Câmpuri ale lui Marte, se compuneau la început de mii de oameni, dar mai târziu, reduse mai cu seamă de Domnii fanarioți, se ridicau încă la 270 — 300 membrii, pe care Regulamentul Organic îi reduse pentru Obșteasca Adunare extraordinară la 190 membri pentru Valahia și 132 pentru Moldova⁶⁾.

Puterea legiuitoare astfel exercitată de către vechile adunări, nu constituia însă o adevărată reprezentatiune a țării, căci nu exercită nici un control asupra actelor puterei executive. Vechile Adunări ale țării nu erau decât niște adunări consultative, cărora Domnul le cerea sfatul când voiă, și numai asupra chestiunilor pe cari dânsul voiă să îi le supună. Domnul nu eră ținut să urmeze după părerea majorității, care s'ar fi format asupra unei anumite chestiuni, și foarte des se întâmplă ca Adunarea să caute să ghicească mai dinainte care eră dorința Domnului și să se conformeze ei. Dar dacă s'ar fi întâmplat ca, într'o cestiune oarecare, majoritatea adunării să fie în contra părerei Domnului, el putea să nu țină seamă de părerea ei, și nimic nu îl împiedică de a pune în lucrare părerea sa personală, căci nu avea să deă socoteală nimănui, decât înaintea

¹⁾ F. Colson, „De l'état présent et de l'avenir des Principautés de Moldavie et de Valachie“, Paris, 1839.

²⁾ Colson, loc. cit., pag. 36.

³⁾ I. C. Brătianu, „Mémoire sur la situation de la Moldo-Valachie depuis le traité de Paris“. 1857, Paris.

⁴⁾ Lucrările divanului adhoc al Moldovei. (Acte și documente de d. D. A. Sturdza, vol. VI, partea I.

⁵⁾ B. Boerescu, „La Roumanie après le traité de Paris“, Paris, 1856.

⁶⁾ I. C. Brătianu, loc. cit., pag. 39.

lui Dumnezeu și a conștiinței sale, dacă măsura pe care o luă eră bună sau rea.

Istoria înregistrează dese cazuri în cari Domnii, mai cu seamă Domnii naționali — temători de Dumnezeu și iubitori de neam, — cereau totdeauna sfat dela adunări, în împrejurările grele prin cari treceau țările, și urmau povețele ce li se dau; căci nu voiau să ia răspunderea unor măsuri cari întâmpinau opunere din partea țării. Din nenorocire însă sunt și cazuri când unii Domni anihilau cu desăvârșire prerogativele vechilor Adunări și nu voiau să țină seamă de sfatul lor, când se întâmplă câteodată ca ele să fie de o altă părere decât acea a Domnului.

Nu există prin urmare în Principate o putere legiuitoare care să legifereze în mod permanent asupra nevoilor țării, și pe care Domnul să fie obligat să o consulte, or de câte ori voiă să ia vre-o măsură, ci afară de consiliul Domnului, compus din câțiva boeri mari, dela cari Domnul luă sfat în totdeauna, se convocă din când în când câte o Adunare generală a țării, pe care Domnul o consultă în cazuri extraordinare, și acele Adunări generale se compuneau din cler, boeri mari și mici, precum și întreg poporul civil și militar.

Aceste consultațiuni populare, cari la început erau destul de dese, încetul cu încetul au devenit din ce în ce mai rare, astfel încât la sfârșitul domniei fanarioților, Adunările generale nu mai erau consultate, și Domnul, în consiliul său, luă hotărârile pe cari le voiă, chiar în cazurile cele mai grave pentru interesele țării.

După revoluția dela 1821 și înscăunarea Domnilor naționali, începuse un curent pentru reorganizarea politică a Statului. D-l A. D. Xenopol, membru al Academiei române, a comunicat în această privință, în ședința Academiei dela 27 Martie 1898, un document intitulat: „Primul proiect de Constituțiune a Moldovei din 1822 ¹⁾), în care se arată dorințele cari frământau pe boerii cei mici din Moldova, și din acest document se vede care eră starea de lucruri care există în Moldova la 1822, și a căreia schimbare o cereau dânșii.

În acest proiect de Constituțiune, care coprinde 77 articole, erau intrupate dorințele boerilor mici, cari voiau să rupă cu

¹⁾ A. D. Xenopol, «Primul proiect de Constituțiune a Moldovei din 1822». Analele Academiei române, secțiunea istorică, seria II, tom XX.

absolutismul trecutului, și cereau să se reformeze organizarea politică, administrativă și judecătorească a țării.

Principiile coprinse în acel proiect de Constituțiune, erau cu totul necunoscute pe acele timpuri și erau taxate chiar ca revoluționare. Unele din ele figurează în Constituțiunile moderne. Astfel: egalitatea înaintea legilor ¹⁾, respectul proprietății ²⁾, libertatea individuală ³⁾, libertatea muncii și a comerțului ⁴⁾, erau cerute de boerii mici din Moldova încă dela 1822.

În ceea ce privește alcătuirea puterii legiuitoare, a *Sfatului obștesc* — cum se zicea pe atunci — proiectul de Constituțiune prevede ca sfatul obștesc să se compună din:

1. Mitropolitul și cei doi episcopi ai Romanului și Hușilor ⁵⁾;

2. Din toate persoanele cari compun divanurile și departamentele ⁶⁾;

3. *Din câte un boer ales de obștea boerilor de fiecare ținut, adică 16 boeri fiind 16 ținuturi* ⁷⁾.

Astfel, boerii mici din Moldova cereau ca sfatul obștesc să se compună din 41 membri, și anume:

3 Fețe bisericești (Mitropolitul și doi episcopi);

22 Membri ai divanurilor și departamenturilor, astfel împărțiți:

7 Membrii ai divanului întâiu;

5 " " " al doilea;

5 " " departamentului pricinilor străine;

5 " " " criminalicesc;

16 Boeri aleși câte unul de fiecare județ.

Principiul separațiunii puterii legiuitoare de puterea judecătorească nu eră încă cunoscut pe atunci, căci vedem că în Sfatul obștesc intră de drept membrii puterii judecătorești, totuși un pas mare se făcea când se cerea ca în Sfatul obștesc să intre 16 boeri aleși.

Pentru întâia oară se vede pus în acest proiect de Con-

1) Art. 8, 12, 18, 26 ale proiectului de Constituțiune a Moldovei.

2) Art. 3, 5.

3) Art. 6.

4) Art. 13.

5) Art. 20.

6) Art. 24, 25, 26, 27.

7) Art. 48.

stituțiune principiul alegerii reprezentanților țării, principiu cu totul necunoscut până atunci, și care constituie esența regimului reprezentativ. Este adevărat că el eră admis în mod sficios pentru o mică parte a Sfatului obștesc, pentru 16 membri din 41, și această alegere nu se putea face decât dintr'o anume clasă a societăței, dar totuși eră un progres că putuse să încolțească în mintea a câtorva boeri un asemenea principiu, care stârnise o așa de mare împotrivire în clasa boerilor mari.

Un alt principiu, care iarăși pentru întâia oară apare tot în acest proiect de Constituțiune, este că de unde înainte Domnul eră atotputernic, voința lui eră deasupra tutului, „acum însuși Domnul și Sfatul obștesc erau supuși pravilelor țării și hotăririlor celor săvârșite de Domn, unit cu Sfatul obștesc“¹⁾; iar proiectul de Constituțiune arată în mod lămurit că puterea ocârmuirii și îndeplinirii (puterea executivă) eră în mâna Domnului, iar puterea hotăriri (puterea legiuitoare) eră în mâna Domnului, împreună cu Sfatul obștesc²⁾, adică un început de separațiune a puterii executive de puterea legiuitoare.

Această putere de hotărire (legiferare) nu va mai fi ca în trecut în mâna a câtorva boeri, cei mai mari în rang, cari mai totdeauna decideau, ci majoritatea aveă să hotărască dacă o părere este primită sau nu; cu alte cuvinte, celui mai mare boer în rang i se da vot egal cu cel mai mic boer din Sfatul obștesc³⁾.

În fine, în ceea ce privește dreptul de sancțiune al Domnului, proiectul de Constituțiune coprindeă una din ideile cele mai înaintate, căci nu recunoșteă Domnului dreptul de veto absolut, ci în caz ca Domnul să nu voiască să sancționeze anaforaua Sfatului obștesc, Domnul eră dator să o întoarcă la Sfatul obștesc cu observațiunile sale, și în caz ca el să persiste în prima lui părere, atunci Domnul eră obligat să o întărească⁴⁾; cu alte cuvinte, Sfatul obștesc aveă cel din urmă cuvântul, iar nu Domnul, cum eră mai înainte.

Acest proiect de Constituțiune, ținând seamă de timpul în care a fost făcut, este fără îndoială o încercare îndrăsneată — după cum o califică și d. Xenopol — și nu este de loc de mi-

1) Art. 74.

2) Art. 19.

3) Art. 22.

4) Art. 23.

rare că a fost taxat de revoluționar și n'a putut să fie pus atunci în lucrare. Este însă un simptom al timpului, și sămânța aruncată la 1822 avea să încolțească cu mult mai puternică peste 35 ani.

II.

Puterea legiuitoare dela Regulamentul Organic până la Tratatul dela Paris (1831—1856)

Regulamentul Organic a fost cea dintăiu Constituțiune care a alcătuit puterea legiuitoare în amândouă Principatele, căci proiectul de Constituțiune a Moldovei din 1822 a fost numai un vis frumos al boerilor mici din Moldova, pe care îl hrănea la început chiar Domnitorul țarei Ioniță Sandu Sturdza, dar care a fost înlăturat la cea dintăiu împotrivire din afară.

Geneza Regulamentului Organic o găsim în Convențiunea dela Akerman, încheiată la 25 Septembrie (7 Octombrie) 1826 între Rusia și Turcia. Actul separat anexat la acea convențiune relativ la Principatele Moldovei și Valachiei, zicea: „Spre a îndreptă gravele atingeri aduse ordinii în diferitele ramuri ale ocărnuirii interne, prin turburările întâmplare în Moldova și în Muntenia, Gospodarii vor fi ținuți a se ocupa, fără cea mai mică întârziere, dimpreună cu Divanurile lor, de măsurile trebuitoare pentru îmbunătățirea stărei Principatelor, și acele măsuri vor formă obiectul unui *regulament obșteșc* pentru fiecare din provincii, fiind puse îndată în lucrare“.

Domnii, în amândouă țările, erau prin urmare ținuți să se ocupe, fără întârziere, dimpreună cu Divanurile respective, pentru a întocmi acele regulamente obștești, și încă din timpul domniei lui Grigore Ghica în Muntenia și Ioniță Sturdza în Moldova, au fost numite comisii pentru întocmirea acelor regulamente, dar lucrarea lor a fost zădărnicită atât de intrigele interioare, cât și de războiul dintre Rusia și Turcia, care izbucnise în 1828.

În acest timp, politica rusească făcuse pași repezi în Principate, tratatul dela Cuciuc-Cainargi, din 1774, recunoscuse Rusiei dreptul de a protege țările române, Convenția dela Akerman îi dăduse un drept și mai mare: acela de a consimți la destituirea Domnilor, și prin urmare nu mai eră decât un pas de făcut pentru a se lucra la Petersburg regulamentele

cerute de Convenția dela Akerman și a le impune Principatelor, mai cu seamă că în 1828 Rușii ocupaseră Principatele, și în locul Domnilor cari părăsiseră țara, se numise o ocărnuire al căreia cap fusese numit contele Pahlen, cu titlul de deplin împuternicit al Divanurilor Moldovei și Valahiei.

Contele Pahlen fusese funcționar înalt în Ministerul afacerilor străine al Rusiei, eră un bărbat cult și cinstit, dar moale și mlădios ¹⁾, care nu voiă să forțeze lucrurile prea mult. În cercurile dirigiuitoare din Rusia, simțindu-se însă că contele Pahlen lucrează prea blând, s'a profitat de împrejurarea că eră bolnav, și la 25 Ianuarie 1829 a fost înlocuit prin generalul Jaltuhin, fost guvernator militar al Kievului, om violent, aspru și mănios ²⁾.

Generalul Jaltuhin a întocmit, la 12 Iunie 1829, în București, un comitet, sub presidenția consilierului de Stat rus Minciaky, compus din patru boeri din Principatul Moldovei și alți patru din principatul Valahiei, cari să alcătuiască regulamentele de cari vorbeă Convenția dela Akerman. Jumătate din numărul acestor membri erau numiți de însuși prezidentul plenipotent al Divanurilor Moldovei și Valahiei (autoritatea rusească), iar jumătate se alegeau de Divanul fiecărei țări ³⁾.

Generalul Jaltuhin a numit ca membrii ai acestui comitet pentru Țara românească pe Banul Grigore Băleanu și Vornicul Gheorghe Filipescu, iar Obșteasca Adunare a ales pe Logofătul Ștefan Bălăceanu și Hatmanul Alexandru Villara. Secretar al comitetului a fost numit Vornicul Barbu Știrbey, care mai târziu a devenit Domn al Munteniei ⁴⁾.

În Moldova, au fost numiți membrii ai comitetului din partea autorității rusești: Vornicul Mihail Sturdza, viitorul Domn al Moldovei, și Visternicul Costache Cantacuzino-Pășcanu ⁵⁾, iar Obșteasca Adunare a ales pe Visternicul Gheorghe Catargiu și Vornicul Costache Conachi. Secretar al comitetului din Moldova a fost numit Aga Gheorghe Assachi ⁶⁾.

¹⁾ A. Papadopol-Calimach, „Comunicare făcută Academiei române la 22 Martie 1887, asupra cărței „Generalul Pavel Kisseleff“, de A. R. Zablottkii-Desiatovski“ (Analele Academiei române, seria II, No. 9, pag. 65).

²⁾ Idem, pag. 76.

³⁾ „Analele parlamentare ale României“, t. I, partea I, pag. 65.

⁴⁾ Idem, pag. 99.

⁵⁾ „Analele parlamentare ale Moldovei“, t. I, partea II, pag. 8.

⁶⁾ Idem, pag. 79.

La 4 Iulie 1829, secția românească a Regulamentului Organic, și la 29 Iulie 1829, secția moldovenească, ambele adunate în București, și-au început lucrările, sub presidenția consilierului de Stat Miniciaky, și au sfârșit partea privitoare la alegerea Domnului și la alcătuirea obișnuitei Obștești Adunări, încă pe timpul administrațiunei generalului Jaltuhin.

În acest interval, Rusia se convinsese că energia generalului Jaltuhin nu putea decât să indisună pe Români în contra procedărilor rusești în Principate. Pacea cu Turcia se încheiase și tratatul dela Adrianopol se semnase încă dela 2/14 Septembrie 1829. Se credea, prin urmare, că sosise timpul ca mâna de fer a generalului Jaltuhin să fie înlocuită cu o mână mai ușoară, și la 7 Noembrie 1829, generalul Jaltuhin a fost înlocuit cu generalul conte Pavel Dimitrievici Kisseleff, adjutant al Țarului, un general tânăr, cu o carieră strălucită (1788+1874), și care avea să urmeze mai mult pe urmele contelui Pahlen decât pe urmele generalului Jaltuhin.

Generalul Kisseleff, numit prezident plenipotent al Divanurilor din Muntenia și Moldova, a desfășurat cea mai mare activitate pentru ca comitetele pentru întocmirea Regulamentelor să și termine lucrările lor, și astfel, la 10 Martie 1831 a putut să deschidă în București cu mare solemnitate Obșteasca Adunare extraordinară de revizie a Regulamentului Organic, iar după terminarea lucrărilor în Muntenia, a deschis la Iași, la 8 Maiu 1831 Obșteasca Adunare extraordinară de revizuire a Regulamentului Organic al Moldovei.

Regulamentul Organic, în Muntenia, a fost votat în 27 ședințe, dela 11 Martie la 30 Aprilie 1831, iar în Moldova ședințele începute la 8 Mai 1831, au fost întrerupte din cauza holerei care bântuia în Iași și au fost terminate la 20 Octombrie 1831.

Regulamentul Organic, deși sub aparența de a fi fost adoptat de țară, este opera străinilor, și a fost totdeauna privit cu neîncredere de Români.

Intr'adevăr, Adunarea extraordinară de revizie a Regulamentului, atât în Muntenia cât și în Moldova, în loc să fie aleasă, a fost compusă așa după cum a voit autoritatea rusească. Presidenția Adunării și-o rezervase generalul Kisseleff. Vicepreședintele, consilierul de Stat rus Minciaky, a prezidat toate ședințele Adunărilor, atât în Muntenia, cât și în Moldova, iar

articolele votate de Obșteștele Adunări nu erau definitive, până ce nu se primea aprobarea dela St.-Petersburg.

Membri ai acestei Adunări în Muntenia, au fost astfel numiți:

- 3 membri ai Divanului săvârșitor (executiv);
 - 12 " " judecătoresc;
 - 18 " " domnesc;
 - 8 " " " peste complet;
 - 3 membri din partea clerului (afară de Mitropolit și Episcopi, cari făceau parte din Divanul domnesc);
 - 10 boeri dintre proprietarii dela județe ¹⁾.
- În total 54 membri.

Iar în Moldova, Adunarea extraordinară de revizie a Regulamentului se compunea din:

- 4 membri ai Divanului împlinitor (executiv);
 - 9 " " judecătoresc;
 - 20 " " domnesc;
 - 6 membri ai Divanului domnesc peste complet;
 - 3 membri din partea clerului (afară de Mitropolit și Episcopi, cari făceau parte din Divanul domnesc);
 - 10 boeri proprietari de pe la ținuturi ²⁾.
- În total 52 membri.

Aceste Adunări extraordinare de revizie a Regulamentului Organic nu erau prin urmare o adevărată reprezentatiune a țării, căci erau compuse de membrii cari se aflau în slujbe, fie ca membrii ai Divanului executiv, fie ca membrii ai Divanurilor judecătoresc și domnesc, pe lângă cari s'au mai adăogat încă câte 10 boeri de fiecare Principat; iar ca dovadă de modul cum erau tratați membrii independenți ai acestei Adunări, stă viu cazul relatat de către consulul general al Franței la București Bois-le-Comte, către ministrul afacerilor străine din Franța, cum Logofătul pricinelor străine, Iancu Văcărescu, a fost surghiunit și șters dintre membrii Obșteștei Adunări, fiindcă a protestat în contra exilului Mitropolitului Grigore, care trebuia să fie de drept președintele Obșteștei Adunări, și în același timp

¹⁾ „Analele parlamentare ale României“, t. I, partea I, pag. 65 și urm.

²⁾ Idem, ale Moldovei, t. I, partea II, pag. 61 și urm.

el se ridicase în contra dreptului pe care și'l luase Rusia de a impune țării Regulamentul Organic ¹⁾.

Un alt caz este acela întâmplat cu Stolnicul Dincă Brătianu (tatăl lui Dumitru și Ion C. Brătianu), care fusese trimis de județul Argeș în Adunarea de revizie printre cei 10 boeri de pe la județe, și fiindcă autorității rusești nu'i convenea spiritul independent al noului deputat, n'a fost primit să lucreze în Adunarea de revizie, și i s'a scris să rămână pe loc și să nu mai vină la Adunare ²⁾.

Dacă trebuie să recunoaștem că, în privința organizării financiare și administrative a țărilor, Regulamentul Organic a așezat Statul român pe temelii mai solide decât cum eră mai înainte, iar în ceea ce privește organizarea judecătorească, a pus un principiu sănătos: acela al separațiunii puterii judecătorești de puterea legiuitoare; când a fost însă cestiunea de a se da o organizare politică Statului, nu s'a făcut aproape nici un pas înainte, căci puterea legiuitoare a fost încredințată unei Obștești Adunări în care nu eră reprezentată decât o singură clasă a societății: boerimea.

În Muntenia, Obișnuita Obștească Adunare se compunea din 43 membrii și anume:

a) Mitropolitul, președinte de drept al Adunării, și cei 3 Episcopi: de Râmnic, Buzău și Argeș, cari făceau parte de drept din Obșteasca Adunare.

¹⁾ Acest fapt este relatat de către consulul general al Franței la București, Béclard, într'o depeșă din 6 Septembrie 1856, adresată către contele Walewski, ministrul afacerilor străine al Franței, după un raport făcut la 17 Maiu 1834, de către consulul Franței din București de pe acea vreme Bois-le-Comte către guvernul francez, în care se vede scris următoarele: „Boerul Văcărescu a protestat cu energie în Obșteasca Adunare în contra exilului Mitropolitului Grigore.

«Am protestat — îmi spunea dânsul — și am arătat că noi am avut în totdeauna dreptul de a ne face noi singuri legile. Am declarat că dacă compatrioții mei împărtășesc vederile mele, n'ar trebui să primim legile făcute gata din partea nimănui, nici chiar din mâna cea mai prietenă și cea mai puțin bănuită, nici chiar din mâna lui Dumnezeu. Noi trebuie să votăm sub prezidenția Mitropolitului, și a'l surghiuni tocmai în astfel de momente, când avem mai multă nevoie de experiența sa, aceasta însemnează a ne violentă conștiințele noastre». (Acte și documente relative la istoria renașterii României de D. A. Sturdza, vol. V, pag. 1033).

²⁾ „Analele parlamentare ale României“, t. I, partea I, pag. 63.

b) 20 boeri de întâia treaptă aleși după mulțimea glasurilor de către toți boerii acestei trepte, afară de miniștrii, cari nu puteau fi nici alegători, nici eligibili.

c) 18 deputați de prin județe, câte unul de județ.

d) 1 deputat al orașului Craiova.

Acești 19 deputați se alegeau tot după majoritatea glasurilor de către cei mai însemnați boeri, sau feciori de boeri, cari aveau vârsta de 25 ani; iar pentru a fi eligibili trebuia să fie boeri, ori feciori de boeri, stăpâni de moșie și având vârsta de 30 ani deplin¹⁾.

În Moldova, Obișnuita Obștească Adunare se compunea din 35 membrii și anume:

a) Mitropolitul, care, ca și în Muntenia, era președinte de drept al Obșteștei Adunări.

b) 2 Episcopi: Roman și Huși, iarăși membrii de drept ai Adunării.

c) 16 boeri dela rangul de Mare Logofăt până la Ban inclusiv, aleși de către toți boerii acelor ranguri, cari locuiesc în Iași, afară de miniștrii, cari nu puteau fi nici alegători nici eligibili.

d) 16 deputați ținutași, câte unul de județ, aleși după majoritatea glasurilor de către cei mai de frunte boeri, sau fii de boeri, cari aveau 25 ani, iar pentru a fi eligibili se cerea să fie boeri, proprietari de moșii și având vârsta de 30 ani deplin²⁾.

Afară de Obișnuita Obștească Adunare, Regulamentul Organic mai prevedea o Adunare Obștească extraordinară pentru alegerea Domnului.

Această Adunare extraordinară era alcătuită în Muntenia de 190 membrii, iar în Moldova de 132 membrii.

În Muntenia se compunea din:

a) Mitropolitul.

b) 3 Episcopi: Râmnic, Buzău, Argeș.

c) 50 boeri de întâia treaptă și anume: dela Vel Ban la Vel Cămăraș inclusiv după rânduiala rangurilor însemnate în archondologie.

d) 73 boeri de a doua treaptă dela Vel Clucer la Vel Comis inclusiv.

¹⁾ Art. 45, 46 din Regulamentul Organic al Munteniei.

²⁾ Art. 48, 49 din Reg. Org. al Moldovei.

e) 36 deputați aleși dintre boerii fiecărui județ, adică câte doi de județ, dela Vel Serdar până la cel din urmă rang, fără osebire.

f) 27 deputați ai corporațiilor de prin orașe ¹⁾).

În Moldova această Adunare Extraordinară se compunea din:

a) Mitropolitul.

b) 2 Episcopi: Roman și Huși.

c) 45 boeri dela Mare Logofăt la Vornic de poliție inclusiv după ierarhia rangurilor ²⁾).

d) 30 boeri dela Agă până la Ban inclusiv.

e) 32 deputați ai ținuturilor dela Comis la Șetrar inclusiv, adică câte doi de județ.

f) 1 deputat al Academiei naționale de învățatură.

g) 21 deputați ai corporațiilor orașelor ³⁾).

Regulamentul Organic înființă prin urmare o Adunare legiuitoare, căreia îi conferea dreptul de a face legile, dar acea Adunare nu era expresiunea suveranității naționale, într'ânsa nu erau reprezentate toate clasele societății ci numai o singură clasă, și din această clasă, numai boerii cei mai mari în rang, boerii de treapta întâia (protipendada) erau aceia cari aveau ultimul cuvânt în Obșteștele Adunări ale țării, căci din 54 membrii, din cât se compunea Adunarea extraordinară de revizie în Muntenia, 38 erau boeri mari, 6 membri ai clerului, cari foarte des se întâmplă să fie tot dintre boerii mari, și numai 10 erau boeri mici, adică acei 10 boeri stăpâni de moșii trimiși de prin județe, iar în Moldova din 52 membrii din care se compunea Adunarea extraordinară de revizie, 36 erau boeri mari, 6 membri ai clerului, și numai 10 boeri erau de treapta a doua, adică tot cei 10 boeri stăpâni de moșii, trimiși de județe.

Tot asemenea în Obșteștele Adunări ordinare preponderanța a fost lăsată tot boerilor mari, căci Regulamentul Organic prevedea că Obșteștele Adunări aveau să fie compuse din 20 boeri de treapta întâia, cari aveau să fie aleși de boerii acestei trepte; astfel că în Muntenia din 60 boeri mari, câți

¹⁾ Art. 2—8 din Reg. Org. al Munteniei.

²⁾ Ierarhia rangurilor era cu totul alta în Moldova.

³⁾ Art. 2—15 din Reg. Org. al Moldovei.

erau înscrși în arhondologie, scoțând pe cei 6 miniștri, cari erau totdeauna numiți dintre boeri mari, dar cari nu puteau fi nici alegători nici eligibili, prin urmare din 54 boeri mari, 20 dintre ei trebuia să fie negreșit în sfatul țării; iar în Moldova din 68 boeri mari, din cari se compunea treapta întâia, scăzând și aci pe miniștrii, 16 boeri mari trebuia să fie aleși în Obșteasca Adunare de către boerii de treapta întâia.

În ceea ce privește pe cei 18 deputați ai județelor în Muntenia și un deputat al orașului Craiova, și cei 16 deputați ținuțași din Moldova, nimic nu împiedică pe boerii și pe feciorii de boeri, cari erau alegători, să trimeată să 'i reprezinte în Obșteasca Adunare tot dintre boerii de întâia treaptă — ceea ce de fapt s'a și întâmplat; așa încât Obșteștele Adunări, atât în Muntenia cât și în Moldova, nu numai că erau în mâna unei singure clase, dar și în sânul acestei clase, boerii de rangul întâi își asiguraseră preponderența.

Cu toate că organizarea politică dată Principatelor de Regulamentul Organic, păcătuiă chiar prin baza ei, căci ea nu eră expresiunea suveranității naționale, ci reprezintă numai o singură clasă a societăței, deși Regulamentul nu desființă privilegiile, ci numai unele abuzuri, totuși nu se poate tăgădui că el constituie un progres învederat față cu haosul care domnea în trecut, căci numai eră cu puțință ca Domnii să nu convoace la 1 Decemvre al fiecărui an Obșteasca Adunare să 'i supună budgetul și socotelele. Asemenea deciziunea în privința legilor numai stă în mâna câtorva boeri mari, ci trebuia ca majoritatea Adunării să decidă, și nu odată diferitele guverne, cari s'au perindat la cârma țării, au avut să lupte cu o opozițiune destul de puternică, și în multe ocaziuni guvernele au întâmpinat cea mai vie rezistență din partea acelei boerimi, care nu lăsă ca drepturile țării să fie încălcate.

Dela Regulamentul Organic înainte începe să dateze viața parlamentară în România, și cu toate că Adunarea astfel cum o alcătuiuse Regulamentul Organic, eră așezată pe niște baze așa de restrânse, trebuie să recunoaștem că vechile Obștești Adunări, au avut și zile de independență, cari cu onoare trebuiesc înscrise în anele parlamentare ale țării.

Regulamentul Organic a fost Constituția acestor țări în timp de 27 ani, adică până la Convențiunea dela Paris din 7/19 August 1858.

A fost la 1848 o licărire de libertate, un guvern provizoriu se constituise la București, sub prezidenția Mitropolitului, având la început ca membrii pe I. Heliade-Rădulescu, Ștefan Golescu, Tell, Magheru și Scurtu, iar secretari pe A. G. Golescu, N. Bălcescu, C. A. Rosetti și I. C. Brătianu. Regulamentul Organic a fost chiar ars pe piața publică, însă el a continuat să fie Constituțiunea țării și mai departe, cu această mare deosebire că, după revoluția dela 1848, Convențiunea dela Balta-Liman, încheiată la 19 Aprilie (1 Maiu) 1849, între Rusia și Turcia, a adus o adâncă știrbire Regulamentului Organic în două puncte esențiale, și anume: unde înainte, în baza tratatului dela Adrianopol, din ²/₁₄ Septembrie 1829, Domnii erau aleși pe viață, dispozițiune care trecuse și în Regulamentul Organic, a fost modificată, revenindu-se la vechiul sistem al alegerei Domnilor pe 7 ani; și a doua atingere și mai gravă, care desființă cu totul Obșteștele Adunări, eră că ele au fost înlocuite prin niște Divanuri consultative, ai căror membri erau numiți de Domni, dintre boerii de frunte ai țării și din clerul înalt, astfel încât și puținul ce se dobândise la 1831, în ceea ce privește alcătuirea și funcționarea puterii legiuitoare, a fost dat la o parte în această perioadă atât de sbuciumată pentru țările române, care a urmat după revoluția dela 1848, în care interval au fost trei ocupațiuni cu armate străine, și care a durat până la sfârșitul războiului Crimeei și încheerea tratatului dela Paris.

III.

Tratatul dela Paris din 18/30 Martie 1856

Divanurile ad-hoc ale Munteniei și Moldovei din 1857

Tratatul dela Paris din 18/30 Martie 1856 a făcut ca Principatele române să intre într'o nouă fază politică. Puterile Europei luând Principatele sub garanția lor colectivă, au impus Turciei ca imediat să dea un firman pentru convocarea în fiecare din cele două Principate a unui Divan ad-hoc, compus astfel încât să constituie reprezentățiunea cea mai exactă a intereselor tuturilor claselor societăței. Aceste divanuri erau chemate a exprima dorințele populațiunilor, în ceea ce privește organizarea definitivă a Principatelor ¹).

¹) Art. 24 al tratatului din Paris.

Atunci a început pentru România o eră nouă, o eră de reînviere a sentimentului național, un curent patriotic străbătea toate inimile, o singură dorință însuflețea pe toți: Unirea Principatelor, Domn străin, independența politică a țării surori.

Cu mult înainte, presa ambelor Principate începuse să agite cestiunile mari naționale, întruniri se organizau prin toate județele, delegați au fost trimiși pe la toate Curțile europene ca să pledeze dreptatea cauzei României.

Ion C. Brătianu ¹⁾, Vasile Boerescu ²⁾, C. Hurmuzachi și I. Maiorescu ³⁾, în accente calde, descriau istoria țărilor române, arătând drepturile și suferințele acestor țări.

Turcia, pe baza art. 24 al tratatului dela Paris, a fost obligată să semneze firmanul pentru convocarea Divanurilor ad-hoc, iar Caimacamul Alexandru Ghica în Muntenia, și Caimacamul Vogoride în Moldova, convoacă pe alegători. Alegerile însă din Moldova au ridicat mari nemulțumiri din cauza ingerințelor administrațiunii Caimacamului Vogoride. Acele alegeri au fost anulate ⁴⁾, s'a orânduie alte alegeri, și în fine, la 22 Septembrie (4 Octombrie) 1857, a fost deschis la Iași Divanul ad-hoc al Moldovei, iar la 30 Septembrie (11 Octombrie) 1857, Divanul ad-hoc al Munteniei.

În aceste adunări au fost aleși tot ce Principatele aveau mai de frunte ca inteligență, știință, patriotism. Ele ne înfățișează privesiștea cea mai frumoasă a înfrățirii claselor.

În Divanurile din Iași și București, alături de boerii cei mai mari ai țării, unii din ei foști Domni ai Principatelor, s'au așezat țărani trimiși din diferitele județe ale țării, și toți împreună au contribuit să lase generațiunilor viitoare lucrarea neperitoare, dela care s'au inspirat aceia cari au întemeiat mai târziu Statul român modern.

Printre membrii Divanilor din Iași și București, figurau bărbați ca Mihail Kogălniceanu, Anastasie Panu, Costache Negri, C. Hurmuzachi, V. Sturdza, Manolache Kostachi, Lascar

¹⁾ I. C. Brătianu, «Mémoire sur la situation de la Moldo-Valachie depuis le traité de Paris», 1857, Paris.

²⁾ B. Boerescu, «La Roumanie après le traité de Paris», 1857, Paris.

³⁾ C. Hurmuzachi și I. Maiorescu, «Desvoltarea drepturilor Principatelor Moldo-Române în urma tratatului de Paris», Bruxelles, 1857.

⁴⁾ Acte și documente relative la istoria renașterii României, de D. A. Sturdza. Vol. V, pag. 504.

Catargi, P. Mavrogheni și alții în Moldova, iar în Muntenia frații Golești, frații Brătieni, C. A. Rosetti și alții.

Divanul ad-hoc al Moldovei a ținut 31 ședințe, și lucrările sale începute la 22 Septembrie, le-a terminat la 21 Decembrie, iar Divanul Munteniei și-a început ședințelă la 30 Septembrie și le-a sfârșit la 10 Decembrie, lucrând 21 ședințe.

În memorabila ședință dela 7 Octombrie 1857, Divanul ad-hoc al Moldovei, în urma raportului lui M. Kogălniceanu, a adoptat cu 81 voturi contra 2 următoarea rezoluțiune ¹⁾:

„Adunarea ad-hoc a Moldovei, pășind pe calea ce i s'a prescris de către tratatul de Paris, adică începând a rosti dorințele țării, în fața lui Dumnezeu și a oamenilor, în toată curățenia eugetului, neavând în privire decât drepturile și folosul nației române, declară că cele dintâiu, cele mai mari, mai generale și mai naționale dorințe ale țării, sunt:

1. *Respectarea drepturilor Principatelor și în deosibi a autonomiei lor, în coprinderea vechilor lor capitulații, încheiate cu Inalta Poartă în anii 1393, 1460, 1511 și 1634;*

2. *Unirea Principatelor într'un singur Stat, sub numele de România;*

3. *Prinț străin cu moștenirea tronului, ales dintr'o dinastie domnitoare de-ale Europei, și ai cărui moștenitori să fie creșcuți în religia țării;*

4. *Neutralitatea pământului Principatelor;*

5. *Puterea legiuitoare încredințată unei Obștești Adunări, în care să fie reprezentate toate interesele nației;*

Toate acestea sub garanția colectivă a Puterilor cari au subscris tratatul dela Paris²⁾.

Divanul ad-hoc al Munteniei, în ședința dela 9 Octombrie 1857, a adoptat în unanimitate aceeași propunere, în urma raportului lui I. C. Brătianu, și care eră astfel formulată:

„1. *Chezășuirea autonomiei și a drepturilor noastre internaționale, după cum sunt hotărâte amândouă prin capitulațiile din anii 1393, 1460 și 1511, încheiate între*

¹⁾ Au votat contra Logofătul Alecu Balș și Locotenentul de Episcop al Romanului Nectarie Hermeziu (Idem, vol. VI, partea I, pag. 80).

²⁾ «Acte și documente relative la istoria renașterii României», de D. A. Sturdza, t. VI, partea I, pag. 68 și urm.

țările române cu Inalta Poartă suzerană, precum și neutralitatea teritoriului Moldo-Român;

2. *Unirea țărilor România și Moldova într'un singur Stat și sub un singur guvern;*

3. *Principe străin, cu moștenirea tronului, ales dintr'o familie domnitoare de-ale Europei, ai căruia moștenitori născuți în țară am dori să fie crescuți în religia țarei;*

4. *Guvern constituțional reprezentativ, și după datinele vechi ale țarei, o singură Adunare Obștească, care va fi întocmită pe o bază electorală destul de largă, încât să reprezinte interesele generale ale populației române¹⁾.*

Divanul ad-hoc al Munteniei, după ce a desvoltat, printr'un Memorandum adresat Puterilor, cele patru puncte adoptate la ⁹/₂₁ Octombrie a refuzat ca să pășească mai departe la alte lucrări, până ce Congresul din Paris nu se va pronunța mai întâiu asupra dorințelor votate de Divanul ad-hoc la ⁹/₂₁ Octombrie, și a adoptat, în ședința dela 25 Noembrie 1857, următoarea propunere făcută de Prințul Dimitrie Ghica:

1. „Adunarea declară că nu mai are să exprime astăzi alte dorințe;

2. „Adunarea și rezervă dreptul, după ce Congresul din Paris se va pronunța asupra dorințelor exprimate de Români, de a pune bazele viitoarei lor Constituțiuni și de a face legea electorală pentru Constituanta care va elabora acea Constituțiune“²⁾.

Divanul ad-hoc al Moldovei, din contră, a urmat o altă cale. După ce admisesese în ședința dela ⁷/₁₉ Octombrie, cele patru puncte, imediat în ședința dela 10 Octombrie, după propunerea lui Dimitrie Ralet, sprijinită de către M. Kogălniceanu, P. Mavrogheni, Al. Botez-Forăscu, Lascar Catargi, Doctor Fătu și Doctor Vărnăv, a numit o comisiune compusă din 9 membri, însărcinată să redacteze un proiect de propunerile cele mai importante privitoare la interesul general, cari să servească de bază pentru organizarea viitoare a Principatelor.

¹⁾ Acte și documente relative la istoria renașterii României, de D. A. Sturdza, t. VI, partea II, pag. 43 și urm.

²⁾ Membrii comisiunii pentru redactarea Memorandului au fost aleși: D. Brătianu, C. A. Rosetti, A. G. Golescu, I. C. Brătianu, C. A. Crețulescu, P. Cernătescu, A. Petrescu, E. Predescu, D. Ghica. (Acte și documente, tom. VI, part. II, pag. 498).

Membrii ai acestei comisiuni au fost aleși: M. Kogălniceanu, L. Catargi, P. Mavrogheni, M. Kostaki, Archimandritul Neofit Scriban, V. Mălinescu, V. Stan, C. Iacovaki și C. Rolla ¹⁾).

Raportor al acestei comisiuni a fost numit M. Kostaki, care a prezentat în numele comisiunii următoarele 12 cestiuni:

1. Indreptarea hotarului Principatelor printr'o comisiune europeană;

2. Supunerea străini'or din Principate la jurisdicția țarei;

3. Sloboda întemeiere a legămintelor comerciale ale Principatelor;

4. Organizarea puterii armate naționale;

5. Libertatea culturilor în mărginirea capitulațiilor;

6. Inființarea unei autorități sinodale centrale pentru trebile duhovnicești ale bisericei române;

7. Egalitatea înaintea legii, accesibilitatea tuturilor Românilor la toate funcțiunile Statului, așezarea dreaptă și generală a contribuțiilor, supunerea tuturilor la conscripția generală;

8. Respectarea domiciliului și al libertăței individuale;

9. Drepturile politice pentru pământeni de orice religie creștină;

10. Despărțirea puterii executive de cea legislativă;

11. Neatârnarea părței judecătorești de administrație în special.

12. Responsabilitatea miniștrilor ²⁾).

Divanul ad-hoc al Moldovei, a numit apoi două comisiuni compuse din câte șapte membri, însărcinate cu dezvoltarea acestor cestiuni generale și au fost aleși la comisiunea întâia, însărcinată cu dezvoltarea punctelor 1—6: Lascar Catargi, Manolache Kostachi, Petre Mavrogheni, Anastase Panu, Dimitrie Ralet, Vasile Sturdza și Const. Hurmuzachi, iar la comisiunea a doua însărcinată cu dezvoltarea punctelor 7—12: Mihail Kogălniceanu, Dimitrie Cozadini, Dimitrie Miculescu, Vasile Mălinescu, Const. Rolla, I. Fotea și I. Hrisanti ³⁾).

Discuțiunile urmate în Divanul ad-hoc asupra desvol-

¹⁾ Acte și documente, tom. VI, part. I, pag. 82 și urm.

²⁾ Idem, vol. VI, part. I, pag. 87 și urm.

³⁾ Idem, tom. VI, part. I, pag. 98.

tărei principiilor coprinse în cele 12 cestiuni, sunt încălzite de patriotismul cel mai luminat, rând pe rând au fost adoptate următoarele rezoluțiuni, cari au pus principiile viitoarei organizațiuni a Principatelor:

I. Religia domnitoare în România este religia ortodoxă a Răsăritului, exercițiul culturilor celorlalte religii recunoscute va fi liber, însă cu restricția prevăzută în capitulații.

Raportor a fost numit Dimitrie Ralet, iar rezoluțiunea a fost primită în ședința dela 25 Octombrie 1857 cu 60 voturi, fiind și 13 abțineri¹⁾.

II. § 1. Puterea armată națională se va organiza în privința neutralității și a sistemului de apărare a Principatelor Unite, și în caz de năvălire să poată cu înlesnire înfățișa o putere îndestulătoare.

§ 2. Recunoașterea dreptului Principatelor de a putea înființa cetăți de apărare.

§ 3. În nici un chip și în nici o vreme aceste cetăți nu vor putea fi ocupate decât de oști naționale ale Principatelor.

§ 4. În nici un caz oștile Principatelor nu se vor întrebuița decât în apărarea pământului lor.

Raportor a fost numit Petre Mavrogheni, iar rezoluția a fost primită cu unanimitate de 70 voturi în ședința dela 25 Octombrie²⁾.

III. § 1. Privilegiile de clasă vor fi desființate în România.

§ 2. Egalitatea tuturilor Românilor înaintea legii.

§ 3. Așezarea dreaptă și generală a contribuțiunilor în proporție cu averea fiecărui fără deosebire.

§ 4. Supunerea tuturilor la conscripția militară.

§ 5. Accesibilitatea pentru toți Românii la funcțiile Statului.

Raportor a fost numit Vasile Mălinescu, iar rezoluția s'a primit cu unanimitate de 73 voturi în ședința dela 29 Octombrie³⁾.

IV. § 1. Respectul domiciliului și al libertății individuale.

§ 2. Supunerea fiecui numai la judecătoria prevăzuți prin lege.

§ 3. Comisii sau tribunale excepționale nu se vor putea înființa în nici un caz.

Raportor a fost numit Vasile Mălinescu. Rezoluția a fost

¹⁾ Acte și documente, vol. VI, part. I, pag. 120.

²⁾ Idem, pag. 125 și urm.

³⁾ Idem, idem, pag. 141.

primită cu unanimitate de 67 voturi în ședința dela 31 Octombrie¹⁾.

V. § 1. Recunoașterea neatârnerii bisericei ortodoxe a Răsăritului din Principatele-Unite de orice chiriarchie, păstrându-se unitatea credinței cu biserica ecumenică a Răsăritului în privința dogmelor.

§ 2. Iniințarea unei autorități sinodale centrale pentru trebile duhovnicești, canonice și disciplinare, unde va fi reprezentată și preoțimea de mir a fiecărei eparhii.

§ 3. Nici odinioară și nici într'un chip Mitropolii sau Episcopii țării nu vor putea fi aleși dintre streini, sau împământeniți.

Raportor a fost numit D. Ralet. Rezoluțiunea a fost primită cu unanimitate de 79 voturi în ședința dela 4 Noembrie²⁾.

VI. Puterea executivă și legiuitoare să fie despărțite în România.

Raportor a fost numit M. Kogălniceanu, iar rezoluțiunea a fost primită în ședința dela 6 Noembrie cu majoritate de 51 voturi contra 13, fiind și 12 abțineri³⁾.

VII. Străinii petrecători în Principate să fie supuși jurisdicției țării fără intervenția consulatelor.

Raportor Anastasie Panu. Rezoluția a fost primită cu unanimitate de 77 voturi în ședința dela 6 Noembrie⁴⁾.

VIII. Recunoașterea vechiului și neprescriptibilului drept al Principatelor de a regulă ele singure relațiile lor comerciale cu alte State.

Raportor C. Hurmuzachi. Rezoluțiunea a fost primită cu unanimitate de 64 voturi în ședința dela 9 Noembrie⁵⁾.

IX. § 1. Deplina neatârnaire a părții judecătorești de puterea curat administrativă.

§ 2. Inamovibilitatea judecătorilor.

Raportor a fost numit D. Miclescu, iar rezoluția a fost primită cu unanimitate de 73 voturi în ședința dela 14 Noembrie⁶⁾.

X. § 1. Respectul proprietății de orice natură.

§ 2. Expropriația pentru interes public nu se va face decât

¹⁾ Acte și documente, vol. VI, part. I. pag. 151.

²⁾ Idem, pag. 160.

³⁾ Idem, pag. 182.

⁴⁾ Idem, pag. 191.

⁵⁾ Idem, pag. 207.

⁶⁾ Idem, pag. 263.

după o hotărîre a Adunării Obștești, cu despăgubire, prin bună înțelegere, sau prin constatarea prețului după cercetări prealabile

§ 3. Sub nici un cuvânt și niciodată confiscăția nu se va aplica în România.

Propunător Dimitrie Cracte Rezoluția a fost primită în unanimitate în ședința dela 18 Noembrie ¹⁾.

XI. Instrucția publică gratuită obligatorie în toate orașele și satele.

Propunător M. Kogălniceanu. Rezoluția a fost primită în unanimitate în ședința dela 18 Noembrie ²⁾.

XII. § 1. Responsabilitatea miniștrilor înaintea Adunării generale.

§ 2. O lege specială votată de Adunare în cea dintâi sesiune, va statornici tribunalul însărcinat cu judecarea miniștrilor puși în acuzație de Adunare.

§ 3. Miniștrii osândiți, în nici într'un caz, nu vor putea fi ertați de Șeful Statului.

Raportor M. Kogălniceanu. Rezoluția a fost primită în unanimitate în ședința dela 20 Noembrie ³⁾.

XIII. § 1. Respingerea din legislatura României a instituției Senatului, sub orice numire și formă.

§ 2. O singură Adunare națională legislativă, compusă după vechiul obicei pe baze îndestul de largi și potrivit cu gradul de cultură, aleasă astfel încât în ea să fie reprezentate toate marile interese ale nației.

§ 3. Dreptul pentru Domn de a întări legele votate de Adunare, de a le înapoiă Adunării spre dezbatere pentru a doua oară, și la caz de refuz din partea Adunării, de a rosti disoluția ei, ordonând prin aceiași ordonanță noui alegeri.

§ 4. Indatorirea Domnitorului de a întări legile votate de Adunare într'o îndoită legislatură.

§ 5. Mărginirea deputaților de a primi în tot timpul mandatului lor, posturi, ranguri, sau alte răsplătiri dela guvern, socotindu-se demisionați din Adunare prin însăși primirea uneia din însărcinările sau distincțiile de mai sus.

Propunător M. Kogălniceanu. Rezoluția a fost primită în

¹⁾ Acte și documente vol. VI, part. I, pag. 265.

²⁾ Idem, pag. 274.

³⁾ Idem, pag. 278.

ședința dela 23 Noembre cu majoritate de 41 voturi contra 4 fiind și 23 ațineri ¹⁾).

Afară de aceste cestiuni generale, fiecare clasă 'și-a exprimat separat dorințele ei.

Printre aceste dorințe eră una pe care vrăjmașii României puneau mari speranțe că dânsa are să deă loc la dezordine, și prin urmare întreaga lucrare a Divanului ad-hoc are să fie zădărnicită din cauza acestei unice cestiuni. Aceasta eră propunerea deputaților săteni, cari cereau să se reguleze relațiile dintre proprietari și locuitorii săteni.

Speranța însă a acelora cari doreau răul României a fost înșelată, căci dacă este adevărat că propunerea sătenilor eră precedată de un rechizitoriu aspru asupra trecutului, ea însă nu învenină raporturile dintre proprietari și țărani, ci aducea numai aminte toate suferințele pe cari le-a pătimit țărănimea și conchideă la înfrățirea claselor și la uitarea tutulor relelor din trecut.

Această petițiune a deputaților săteni este o pagină plină de viață, cu un colorit foarte viu, scrisă de o pană măiastră, în care pare a se întrezări verva lui M. Kogălniceanu, sau calda iubire de țaranul român a lui Costache Negri ²⁾).

Toate aceste dorințe au fost transmise comisiunei europene, care eră instituită la București în baza art. 23 al tratatului din Paris.

Această comisiune compusă din: Baronul de Talleyrand (Franța), Liehmann (Austria), Bulwer (Englîtera), Baron de Richthofen (Prusia), De Basily (Rusia), Cavalerul Benzi (Sardinia) și Safvet-Effendi (Turcia), și-a depus la 7 Aprillie 1858 raportul cerut de art. 25 al tratatului de Paris, și 'l-a transmis la 13 Aprillie Congresului din Paris.

Lucrările Divanului ad-hoc din Iași și București formează o pagină glorioasă din istoria renașterii României. In ele se oglindesc dorințele unui popor, care voiă să scuture jugul apăsător al trecutului, și care cerea să i se deă dreptul să trăiască liber. Toate intrigile și toate piedicele cari s'au încercat să se

¹⁾ Acte și documente, vol. VI, partea I.

²⁾ D I D. A. Sturdza, care a fost secretar al Divanului ad-hoc al Moldovei, este în măsură să știe cu precizie de cine a fost redactată frumoasa petițiune a țărănilor.

pună în calea Divanurilor ad-hoc, ca să nu se poată ajunge la o înțelegere asupra dorințelor, cari erau așa de scumpe popoului român, toate au fost înlăturate, și ele au eșit învingătoare, căci toți fără deosebire de clase: boeri, cler și țărani, erau conduși de aceeași idee mare, care îi însuflețea pe toți: iubirea de neam.

Divanul ad-hoc al Moldovei, urmând o altă cale decât cea pe care a urmat-o Divanul Munteniei, în 31 ședințe începute la 22 Septembrie 1857 și sfârșite la 21 Decembre 1857, și-a dat părerea sa asupra a o mulțime de cestiuni interne, cari aveau să călăuzească pe reprezentanții puterilor streine, în privința organizării care trebuia să dea Principatelor.

Atitudinea Divanului ad-hoc al Munteniei, care nu a voit să se pronunțe asupra nici unei cestiuni de organizare internă, dăduse loc la o mulțime de interpretări, și stârnise o mare emoțiune în public, toți se întrebau care din aceste două Aduări, a lucrat mai bine și mai prudent?

Mulți credeau că, procedarea Divanului ad-hoc al Munteniei, eră mult mai politică decât cea pe care o urmase Divanul Moldovei. Astfel D. A. D. Xenopol găsește că în această împrejurare, Divanul Munteniei a dovedit mai mult tact politic decât Divanul Moldovei ¹⁾.

Nu împărtășim în totul această părere.

Nu eră un secret pentru nimeni că unele Puteri streine cerând Divanurilor să se pronunțe asupra unor cestiuni de organizare internă a Principatelor, nutreau speranța că unele din aceste cestiuni interne, cum eră de pildă cestiunea relațiilor dintre proprietari și muncitorii de pământ, aveă să împartă în tabere deosebite diferitele clase ale societăței, și aceasta eră să fie un prilej de discordie în sânul Divanurilor, și cu modul acesta s'ar fi ajuns scopul ca Românii să se prezinte neuniți în fața Europei, asupra chipului cum înțeleg dânșii că trebuie să fie organizate Principatele.

Privită cestiunea din acest punct de vedere, s'ar părea că mai prudent a fost Divanul din București, când a răspuns Puterilor prin Memorandum din 25 Noembre 1857, că mai întâi Congresul dela Paris să le facă cunoscut dacă primesc cele patru puncte adoptate de Divanul ad-hoc la 7 Octombre, și pe urmă

¹⁾ Al. D. Xenopol „Istoria Românilor“.

se vor ocupa și de cestiunile privitoare la organizarea internă a Principatelor, căci numai așa vor ști pe ce baze au să alcătuiască noua organizare, care trebuie dată Țării.

Temerea pe care o aveau unii că îndată ce se va pune în discuțiunea Divanurilor unele cestiuni iritante, are să provoace dezbinări între diferiții membrii ai Divanurilor, și astfel întreaga lor lucrare are să fie zădărnicită, trebuie să fie dela început înlăturată, căci toți membrii Divanurilor, fără deosebire de clase, erau așa de pătrunși de excepționala gravitate a situațiunei și erau gata să sacrifice totul pentru reușita cauzei lor, care eră rezumată în cele patru puncte adoptate în unanimitate de amândouă Divanurile la 7 și 9 Octombrie, încât conducătorii Divanurilor erau în măsură să cunoască sentimentele de cari erau însuflețite toate clasele reprezentate în Divan, și știau foarte bine că nu aveau să se îngrijească că are să dea loc la dezbinări, discutarea cestiunelor de organizare internă a Principatelor.

Afară de aceasta reprezentanții celor șapte Puteri europene erau întruniți la București și așteptau să vază cari sunt aspirațiunile poporului român, ei erau însărcinați de guvernele lor să adune toate datele privitoare la organizarea viitoare a Principatelor, pe cari conform art. 25 al tratatului din Paris trebuia să le transmită Congresului din Paris, și dela ce izvor puteau dânsii să le adune mai cu siguranță decât dela însăși reprezentanții țării?

Dacă Divanul Moldovei nu ar fi discutat cestiunile de organizare internă a țării, și dacă nu ar fi arătat în ce mod înțelege dânsul să fie rezolvată fiecare cestiune, reprezentanții Puterilor ar fi căutat să și adune informațiuni, din sorginți particulare, și se știa cât de mulți erau aceia, cari aveau interes ca dorințele țării să fie altfel interpretate decât erau în realitate.

Astfel stând lucrurile, mai multe servicii a adus țării Divanul Moldovei, când a arătat cum trebuie să fie rezolvate o mulțime de cestiuni privitoare la organizarea internă a Principatelor, cu atât mai mult cu cât eră așa de mare prăpastia între trecut și aspirațiunile țării, încât eră neapărată nevoie să se arate în mod lămurit pe ce temelii înțeleg reprezentanții țării să clădească noul edificiu social.

De sigur că ar fi fost mai conform cu mândria noastră națională, ca Congresul dela Paris să fi adoptat în întregime

cele patru puncte, și pe urmă să lase pe români ca ei singuri să-și alcătuiască Constituțiunea și legea electorală, așa cum ar fi voit dânșii, după cum cerea și Divanul din București; dar când din nenorocire, alții aveau să decidă și de data asta asupra Constituțiunii care trebuia să se dea Principatelor, atunci nu se poate tăgădui că bine a făcut Divanul Moldovei că a arătat Europei ce gândește poporul român asupra cestiunilor de competenție privitoare la organizarea sa internă.

Astfel, unei anumite clase a societății i se cerea să facă sacrificii mari, și era bine să se știe până la ce punct era adevărat că dansa era hotărâtă să renunțe la privilegiile de cari se bucură în trecut, și dacă era adevărat că toți Românii, într'un glas, cereau desființarea privilegiilor, egalitatea tuturilor înaintea impozitelor, admisibilitatea tuturilor Românilor la funcțiunile publice, etc. Era bine să se știe că asemenea principii, cu totul moderne pentru timpurile acelea în Principatele române, erau primite în unanimitate de toate clasele societății, și boerii cari compuneau majoritatea Divanurilor din Iași și București, se lepădau cu bucurie de privilegiile trecutului.

A fost un bine că s'a arătat Europei că nu a putut prinde printre Români vrajba care se spera să intre printre ei, și că proclamarea principiilor de egalitate și libertate, ale căror orizonturi atunci se deschideau Românilor, erau primite cu entuziasm de către toți Românii fără deosebire de clase.

Toate aceste mari principii, cari figurează în toate Constituțiunile moderne, și pentru cari alte popoare au vărsat șiroaie de sânge, au fost primite în unanimitate și în cea mai mare liniște de poporul român, și chiar cestiunea, care diviză mai mult pe români, aceea a raporturilor dintre proprietari și săteni, cu toate că atunci n'a putut să dobândească o soluțiune, și a rămas să se rezolve mai târziu, tot pe cale pașnică a fost dezlegată.

La 1857, prin urmare, s'a pus temelia viitoarei Constituțiuni a țării, atunci s'a manifestat dorința țării de a i se da libertățile constituționale, cari sunt înscrise în toate Constituțiunile democratice moderne, și când mai târziu vom vedea înscrise în Constituțiunea dela 1866, toate aceste mari principii: egalitatea înaintea legilor ¹⁾, desființarea privilegiilor ²⁾, liber-

1) Art. 10 din Const. 1866 formă punctul 3 din dorințele Divanului ad-hoc din Iași

2) » 12 » » » » 3 » » » » » »

tatea conștiinței ¹⁾, libertatea individuală ²⁾, inviolabilitatea domiciliului ³⁾, respectul proprietății ⁴⁾, libertatea învățământului ⁵⁾, responsabilitatea ministerială ⁶⁾, separațiunea puterilor Statului ⁷⁾, etc., ne vom reaminti că toate aceste libertăți fuseseră cerute cu mult înainte de către Divanurile din 1857.

Prin urmare, teoria unor publiciști cari susțin că Constituțiunea noastră dela 1866 este o Constituțiune dogmatică, eșită din creerul câtorva ideologi, nu poate să fie exactă, căci istoricește este dovedit că or de câte ori s'a putut să se manifesteze dorințele țării, fie la 1822, după revoluția dela 1821, fie la 1848, fie la 1857, aceleași principii au fost puse înainte, cari au fost adoptate în Constituțiunea dela 1866.

Dacă împrejurările politice ar fi permis Divanurilor ad-hoc din 1857 ca ele singure să elaboreze Constituțiunea țării, nu rămâne cea mai mică îndoială că s'ar fi adoptat încă dela 1857 ceea ce s'a făcut cu 9 ani mai târziu; dar și la 1858, ca și la 1831, poporul român a fost silit să primească Constituțiunea tot din mâna străinilor. Această nouă Constituțiune este Convențiunea dela Paris din 7/19 August 1858.

IV.

Convențiunea dela Paris din 7/19 August 1858

Puterile, conform cu stipulațiunile art. 25 ale tratatului dela Paris, au întocmit, pentru organizațiunea definitivă a Principatelor, o Constituțiune, compusă din 50 articole, cunoscută sub numele de *Convențiunea dela Paris din 7/19 August 1858*, sub semnătura plenipotențiarilor celor șapte puteri, adunați în Congres la Paris, și anume: Fuad-Pașa (Turcia), Baron Hübner (Austria), Conte Walewski (Franța), Conte Cowley (Englita), Conte Hatzfeldt (Prusia), Conte Pavel Kisseleff (Rusia), și Marchizul Villamarina (Sardinia).

Convențiunea dela Paris a fost Constituțiunea acestor țări până la 2 Maiu 1864, când a fost modificată în urma lovituri

1) Art. 21 din Const. 1866 formă punctul 5 din dorințele Divanului ad-hoc din Iași
2) » 13 » » » » 8 » » » » »
3) » 15 » » » » 8 » » » » »
4) » 19 » » » » 11 » » » » »
5) » 23 » » » » 12 » » » » »
6) » 101 » » » » 13 » » » » »
7) » 31 » » » » 6 » » » » »

de Stat, făcută prin decretarea Statutului, de către fostul Domnitor Alexandru-Ioan Cuza.

Convențiunea din 1858, ca și Regulamentul Organic, a fost opera străinilor. Deși în unele părți ea a ținut seamă de dorințele exprimate de Divanurile ad-hoc din 1857, dorința însă cea mai de căpetenie a țărilor, a fost înlăturată, și de sigur că nu la organizația politică coprinsă în Convenția dela Paris s'ar fi ajuns, dacă Principatele ar fi fost lăsate ca ele singure să și întocmească Constituțiunea lor.

În ceea ce privește alcătuirea puterii legiuitoare, Convențiunea dela Paris prevede că ea va fi exercitată colectiv de Domnitor, împreună cu o adunare electivă și de o comisiune compusă din 16 membri, având reședința la Focșani, numită Comisiunea centrală, și care eră comună ambelor Principate ¹⁾.

Sub Convențiune, legile de interes special pentru fiecare Principat, erau pregătite de Domni și votate de Adunarea fiecărei țări, iar legile de interes comun pentru amândouă Principatele, erau pregătite de comisiunea centrală și votate de Adunarea fiecărei țări ²⁾.

Comisiunea centrală se compunea din 16 membri: 8 Moldoveni și 8 Munteni. Patru erau aleși de fiecare Domn, dintre membrii Adunării, sau și afară din Adunare, dintre persoanele cari vor fi ocupat funcțiuni înalte în țară, iar patru se alegeau de fiecare Adunare dintre membrii ei ³⁾.

Îndoita alegere din 5 și 24 Ianuarie 1859, în persoana Domnitorului Alexandru Ioan Cuza, realizând unirea Principatelor, și mai târziu formându-se un singur minister pentru amândouă țările, la 1 Ianuarie 1862, a făcut să devie neaplicabile mai multe articole din Convenție, și la 2 Iulie 1864, Domnitorul Cuza a decretat Statutul dezvoltător al Convențiunii din 7/19 August 1858.

Prin Statut, puterile publice au fost încredințate Domnului, unei Adunări ponderatrice și Adunării electivă ⁴⁾. Apare dar pentru întâia oară în organizarea politică a Statului român o a doua Cameră, un Senat cu atribuțiuni legislative.

¹⁾ Art. 3 și 5 din Convenția dela Paris.

²⁾ Art. 6 idem.

³⁾ Art. 27 al Convențiunii dela Paris.

⁴⁾ Art. 1 al Statutului.

Corpul ponderator se compunea din Mitropoliții țării, Episcopii eparhiilor, primul-președinte al Curții de casațiune, cel mai vechiu dintre generalii armatei în activitate și 64 membri numiți de Domn: jumătate dintre persoane recomandabile prin meritul și experiența lor, și cealaltă jumătate dintre membrii consiliilor generale ale districtelor, și anume câte unul de fiecare județ ¹⁾.

Această nouă organizare a puterii legiuitoare, în care unul din Corpurile legiuitoare era o creațiune hibridă, compusă din membrii de drept, din membrii numiți de Capul Statului și alții, aleși dintre consilierii generali ai județelor, nu a avut o lungă durată, precum nu a fost lungă nici existența Statutului, căci revoluția dela 11 Februarie 1866, detronând pe Principele Cuza, a înlăturat și Statutul.

Atunci s'a instituit o locotenență domnească, compusă din generalul N. Golescu, Lascar Catargi și colonelul N. Haralamb, având ca miniștrii pe Ion Ghica, președinte al consiliului și ministru de externe, Dimitrie Ghica, ministru de interne, P. Mavrogheni, ministru de finanțe, C. A. Rosetti, ministru cultelor și instrucțiunii publice, Ion Cantacuzino, ministru de justiție, Maior Dim. Lecca, ministru de resbel, și Dimitrie A. Sturdza, ministru de lucrări publice ²⁾.

Sub acest minister, a fost depus pe biuroul Adunării constituante proiectul de Constituțiune.

V.

Constituțiunea din 1 Iulie 1866

Proiectul de Constituțiune, depus la 1 Maiu 1866 pe biuroul Adunării constituante, coprindea 114 articole. El era luat după Constituțiunea Belgiei din 1830, însă multe din principiile coperse într'insul am văzut că erau nevoi adânc simțite de poporul român și puse înainte or de câte ori a avut ocaziunea să și manifesteze dorințele sale.

În ceea ce privește alcătuirea puterii legiuitoare proiectul de Constituțiune prevedea ca ea să fie încredințată unei singure

¹⁾ Art. 7 al Statutului.

²⁾ Treizeci de ani de domnie ai Regelui Carol, vol. I, pag. 85.

Camere, unei adunări generale, care să aibă inițiativa legilor, dimpreună cu Domnul ¹⁾).

Propunătorii Constituțiunei urmau în privința aceasta vechia datină strămoșească a țării, care prevedeă numai o singură Cameră, și această tradițiune respectată și de Regulamentul Organic, eră conformă și cu dorința exprimată în Divanurile ad-hoc dela 1857.

Această cestiune dăduse loc la mari discuțiuni în sânul divanului ad-hoc din Iași, provocate de § XXVIII al protocolului conferințelor dela Constantinopol din 11 Februarie 1856, care prevedeă un Senat pentru Principate, și atunci M. Kogălniceanu a propus în Divanul ad-hoc al Moldovei următorul proiect de dorință astfel motivat:

„Luând în privire că punctul V din dorințele naționale, rostit de Adunarea ad-hoc în ședința din 7 Octombree, cere ca puterea legislativă în România să fie incredințată unei Adunări generale în care să fie reprezentate toate marile interese ale nației;

„Luând în privire că în ședința din 6 Noembre Adunarea s'a mărginit de a rosti principiul despărțirii puterilor executive și legislative, fără a se rosti în special despre compunerea puterii legislative;

„Luând în privire că dela actele memorabile ale desființării șerbiei lucrătorilor de pământ, votate în 1746 și 1749, Adunările generale naționale au conținut în ambele Principate de a mai fi compuse de reprezentanți ai deosebitelor clase libere ale societăței române, ci restrânse numai într'un mic număr de funcționari și boeri mari, numiți și atârnați de Domn, au constituit, sub numele turcesc de Divan, un fel de Senat, ce nicidecum nu eră de natură de a reprezenta, și încă mai puțin de a apăra, drepturile și interesele nației, precum optzeci de nenorociți ani o dovedesc în destul;

„Luând în privire că Adunarea generală instituită de Regulamentul Organic în 1832, orcât de necomplectă eră, de vreme ce reprezenta numai interesele clerului înalt și ale boerimeii, totuși, în potrivire cu Divanul de mai înainte eră un progres, de vreme ce: 1) a lărgit cercul boerilor ce puteau intra în sânul

¹⁾ Art. 27 al proiectului de Constituțiune („Desbaterile Adunării constituante”, pag. 4).

său, și anume până la rangul cel mai mic al archondologiei, adică până la Vel Şetrar, când în fostele Divanuri toți boerii, dela Comiși până la Şetrari, erau înălțurați, și cele mai multe dăți și însuși și acei cu ranguri de Agi, Spătari și Bani; 2) pe lângă boerie, la jumătate din membri Adunării, adică la deputații ținuturilor, se cerea și condiția de a fi și proprietari de moșie; 3) că adunarea generală eră compusă de deputați aleși, orcât alegerile erau de defectuoase și sub înrăurirea guvernului;

„Luând în privire că nici Divanul dinaintea anului 1832, nici Adunarea Obștească instituită prin Regulamentul Organic, nu mai sunt potrivite cu dorințele și trebuințele actuale ale nației române;

„Luând în privire că § XXVIII al protocolului conferințelor dela Constantinopol din 11 Februarie 1856, amenință pe țară cu instituirea unui Senat, nepotrivit cu obiceiurile, cu trebuințele, cu dorințele și chiar cu elementele nației;

„Luând în privire că toată țara, precum s'a rostit și în ședința din 7 Octombree, dorește a avea, ca în timpii străvechi, *o singură și adevărată Adunare generală națională*, care precum a cerut și Adunarea ad-hoc din București, să fie compusă pe baze îndestul de largi și potrivită cu gradul culturii și cu trebuințele generale, încât să fie o adevărată și reală reprezentare a tuturilor marilor interese ale societății române;

„Luând în privire că o asemenea Adunare, pe cât trebuie să aibă în mână o deplină putere legislativă, pe atâta nu trebuie să impresure drepturile puterii executive, fiindcă țara are trebuință de un guvern plin de tărie, de dreptate și de dignitate;

„Luând în privire că spre a ajunge la acest indoit țel, este trebuință ca Adunarea să fie compusă de elemente naționale vitale neatârinate de guvern, iar pe de alta, ca Domnitorul să aibă toată autoritatea spre a face nu numai de a se respecta legea, dar și spre a feri țara de nepotrivite legiuri;

„Spre complectarea dorințelor rostite în ședințele din 18 Octombree și 6 Noembree;

„Adunarea ad-hoc a Moldovei dorește și primește la viitoare organizație a României următoarele baze fundamentale: 1) *respingerea din legislatura României a instituției Senatului, sub orice numire și formă*; 2) *o singură Adunare națională legislativă, compusă după vechiul obicei*,

pe baze destul de largi și potrivite cu gradul de cultură și aleasă astfel încât să fie reprezentate toate marile interese ale națiunii, etc."¹⁾.

Divanul ad-hoc al Moldovei, în ședința dela 23 Noembrie 1857 a primit propunerea făcută de M. Kogălniceanu cu 41, voturi contra 4, fiind și 23 abțineri²⁾, dar și aceia cari au votat în contra, sau s'au abținut, au declarat că și ei sunt în contra Senatului, dar dacă au votat în contra propunerii lui M. Kogălniceanu, cauza eră că nu primeau partea din urmă a acelei propuneri privitoare la dreptul de veto absolut al Domnitorului, iar nicidecum pentru că ar fi fost pentru înființarea Senatului.

O discuțiune tot așa de vie a fost și în Camera constituantă dela 1866 asupra cestiunii dacă trebuie să se primească sau nu, Senatul în organizarea politică a României, și comitetul delegaților Camerei s'a împărțit în două tabere: majoritatea comitetului, compusă din d-nii C. Grădișteanu, N. Callimachi-Catargi, N. Racoviță și raportorul Constituțiunii Ar. Pascal, erau pentru Senat, iar minoritatea comitetului delegaților, compusă din d-nii N. Ionescu, P. Buescu și Al. Sihleanu erau în contra Senatului, pe care majoritatea îl desemnă cu numele de Adunarea teritorială³⁾.

Nu se poate tăgădui că tradițiunea acestor țări eră pentru o sinură Cameră, fie vechia tradițiune istorică, din timpul vechilor domnii pământene, sau chiar fanariote, fie în timpurile mai apropiate: Obșteasca Adunare de sub Regulamentul Organic, tot o Cameră unică eră, deși unul dintre deputați, N. Blaremburg, se încercă în Adunarea constituantă să dovedească contrariul⁴⁾, dar Constituțiunea dela 1866 fiind un compromis între partidele noastre politice, și fiindcă partidul conservator susțineă înființarea unei a doua Camere, majoritatea Adunării constituante a admis Senatul⁵⁾, și la rândul său partidul conservator a făcut și el alte concesii, și astfel prin concesii reciproce, s'a putut adoptă Constituțiunea pe care o avem astăzi.

Nimeni nu a caracterizat mai bine situațiunea politică

¹⁾ „Acte și documente privitoare la istoria renașterii României,” de D. A. Sturdza, vol. VI, partea I, pag. 279 și urm.

²⁾ Idem, p. 300.

³⁾ Art. 28 al proiectului de Constituțiune.

⁴⁾ «Desbaterile Adunării constituante», pag. 195 și urm.

⁵⁾ Idem pag. 209

care există la 1866, decât Al. G. Golescu, fost membru al Divanului adhoc din București și deputat în Adunarea Constituantă, când zicea în ședința dela 25 Iunie 1866: „Liberalii au fost totdeauna cu tot sufletul lor contra Senatului, pentru ce însă acești oameni în împrejurările de față, și lasa credința lor și votează pentru Senat? Pentru că voim o Românie, noi vom vota Senatul, și fiindcă unii dintre noi (dreapta) zic că două Camere trebuiesc neapărat pentru binele public, dacă noi nu vom vota a doua Cameră, ar trebui să ne luăm la luptă, și acum nu e timpul de a ne lupta unii în contra altora, ci a ne da mâna și a fi strâns uniți, de acea noi vom vota Senatul. Dar precum noi facem cea mai mare jertfă votând Senatul, să facă și dreapta (conservatorii) oarecare concesii votând o lege electorală mai largă în numele binelui public“ ¹⁾.

Senatul a fost dar votat cu 75 voturi contra 24 ²⁾, ca o concesie pe care o făceau liberalii conservatorilor. La rândul lor conservatorii au făcut alte concesii liberalilor. Astfel s'a primit ca Senatul să nu voteze bugetul, ci numai Adunarea deputaților singură să aibă acest drept. Este prin urmare o greșeală istorică să se creadă, după cum s'a crezut de unii, că nu are nici o explicație de ce în România Senatul nu votează bugetul, pe când în Belgia de unde s'a luat Constituțiunea noastră, Senatul are această prerogativă constituțională de a vota bugetul, căci explicația este întemeiată pe studiul istoric al Constituțiunei noastre, și precum liberalii făcuseră concesieuna convicțiunilor lor și primiseră Senatul, tot asemenea și conservatorii printr'o concesieuna reciprocă, au primit ca să dea o importanță mai mare Adunării deputaților și au admis ca bugetul să se voteze numai de Adunarea deputaților.

Astfel, prin concesii reciproce, partidele noastre politice au dat această frumoasă pildă ca legea fundamentală a țării, Constituțiunea, să fie primită de întreaga reprezentare națională, fără deosebire de nuanțe politice.

Adunarea Constituantă adoptând două Camere a dat inițiativa legilor fiecăreia din cele trei ramure ale puterii legiuitoare, cu restricțiunea prevăzută în art. 33 din Constituțiune: „că orice lege relativă la veniturile și cheltueile Statului, pre-

¹⁾ Desbaterile Adunării Constituante, pag. 206 și urm.

²⁾ Idem pag. 209.

cum și la contingentul armatci, trebuie să fie votată mai întâi de Adunarea deputaților“, aceasta ca o consecință naturală a principiului deja adoptat că Adunarea ținând punga țării, ea trebuie să vadă mai întâi până la ce punct poate să angajeze Statul în cheltueli.

În ceea ce privește cel de al treilea factor al puterii legiuitoare, propunătorii Constituțiunei recunoșteau Capului Statului dreptul de a sancționa și promulgă legele, precum și dreptul de a refuza sancțiunea Sa, dar nu admiteau un drept de veto absolut, ci un drept de veto suspensiv, căci iată cum eră formulat art. 47 al proiectului de Constituțiune: „Domnul sancționează, promulgă și aplică legile. El poate refuza sancțiunea Sa. În acest caz însă legea se va prezentă din nou Adunării în sesiunea viitoare. Dacă Adunarea va stărui în votul său, Domnul sau va sancționa legea, sau va dizolvă Adunarea. Adunarea cea nouă perzistând, sancțiunea va fi dată“.

Propunătorii Constituțiunii au fost credincioși, și în această privință, dorințelor exprimate de Divanul ad-hoc al Moldovei de la 1857, care după discuțiuni foarte vii, adoptase amendamentul deputatului Grigoriu, prin care se acordă Domnitorului un drept de veto suspensiv, în contra părerei celor mai însemnați membri ai Divanului cum eră An. Panu, C. Negri, M. Kogălniceanu, A. Cuza, C. Hurmuzachi, L. Catargi, M. Costachi, P. Mavrogheni și alții, cari erau pentru dreptul de veto absolut al Capului Statului¹⁾.

Adunarea Constituantă a adoptat dreptul de veto absolut după propunerea comitetului compromisoriu, sprijinită de I. C. Brătianu, ministru de finanțe. Prin urmare Capul Statului are dreptul de a dă sau refuza sancțiunea Sa, fără să fie nevoit a dă vre-un motiv, în caz de a refuza să sancționeze o lege votată de amândouă Corpurile legiuitoare.

Adunarea Constituantă a pus chiar în corpul Constituțiunei și principiile legeri electorale, adică atât împărțirea corpului electoral în colegii, cât și condițiunile de capacitate pe cari trebuie să le întrunească alegătorii, pentru a putea exercită dreptul de vot, deși în proiectul de Constituțiune, prezintat de guvern, aceste condițiuni de capacitate nu erau prevăzute

¹⁾ Acte și documente. vol. VI, part. I, pag. 300.

în însuși corpul Constituțiunei, ci în legea electorală, prezentată separat.

În fine conform vechiului obicei al țării, Mitropoliții și Episcopii, au fost numiți membrii de drept ai Senatului, precum și moștenitorul Tronului la vârsta de 18 ani, dându-i-se dreptul de vot la 25 ani ¹⁾.

Constituțiunea a fost adoptată în ședința dela 29 Iunie 1866 cu unanimitatea de 91 voturi, și a fost promulgată la 1 Iulie 1866 sub cel dintâi minister al Principelui Carol, compus din: Lascar Catargi, Președinte al consiliului de miniștri și ministru de interne, I. C. Brătianu, ministru de finanțe, I. Cantacuzin, ministru de justiție, P. Mavrogheni, ministru de externe, C. A. Rosetti, ministru de culte și instrucțiune publică, General I. Ghica, ministru de războiu și D. A. Sturdza, ministru de lucrări publice ²⁾.

Constituțiunea a fost modificată de două ori: întâia oară la 1879, când s'a revizuit un singur articol, articolul 7, privitor la naturalizare, spre a se pune în concordanță Constituțiunea cu tratatul de Berlin ³⁾, și a doua oară în 1884, când s'au modificat mai multe articole privitoare la capacitatea electorală, precum și pentru a se pune în concordanță textul constituțiunei cu noua situațiune creată Statului român, în urma războiului independenței din 1877—78, care a ridicat România la rangul de regat ⁴⁾.

Dreptul electoral a fost lărgit în urma revizuirea Constituțiunei din 1884, colegiile electorale au fost reduse la trei pentru Adunarea deputaților, rămânând tot două colegii pentru Senat, iar numărul deputaților și senatorilor a fost sporit în mod simțitor, ridicându-se la 183 pentru Cameră și 120 pentru Senat.

Constituțiunea astfel revizuită în 1879 și 1884 este astăzi în vigoare.

¹⁾ Art. 76 din Constituțiune.

²⁾ Treizeci ani de domnie ai Regelui Carol, vol. I, pag. 100.

³⁾ *Monitorul Oficial* No. 232 din 13 Octombrie 1879.

⁴⁾ *Idem* No. 51 din 8 Iunie 1884.

CAPITOLUL II

PREROGATIVELE PUTERII LEGIUITOARE

INTINDEREA ȘI LIMITELE EI

I.

În societățile democratice moderne, nu se poate concepe o Constituțiune, dacă la temelia ei nu sunt săpate aceste trei mari principii, cari au fost înscrise, după multe lupte, în mai toate Constituțiunile moderne:

1. Libertățile primordiale ale omului, precum: libertatea individuală, inviolabilitatea domiciliului, egalitatea tuturilor înaintea legilor, libertatea conștiinței, etc., trebuie să fie astfel garantate prin Constituțiune, încât să nu fie expuse la nici un fel de arbitrarium;

2. Toți cetățenii unui Stat trebuie să aibă dreptul să-și aleagă liber pe reprezentanții lor, cari au să facă legile la cari dâșii au să se supună, adică națiunea să fie guvernată prin însăși națiunea;

3. Puterile Statului trebuie să prezinte un astfel de echilibru între ele, încât să nu fie nici o încălcare din partea uneia asupra celeilalte, cu alte cuvinte, cea mai desăvârșită separațiune să existe între ele.

Aceste principii au ajuns astăzi să fie niște adevărate axiome de drept constituțional, și Statele cari au adoptat regimul constituțional, nici nu mai pot admite ca cetățenii unui Stat să nu fie egali înaintea legilor și a impozitelor, precum nu se poate înțelege ca o parte dintre cetățeni să fie depărtați dela dreptul de a alege pe reprezentanții națiunii; în fine, astăzi pu-

terile Statului n'ar mai putea să fie concentrate într'o singură mână ca în trecut.

De aceea, critica cea mai aspră care se poate face primei noastre Constituțiuni, este cu drept cuvânt tocmai aceasta: că n'a ținut seamă de aceste mari principii, și la 1831, când s'a alcătuit Regulamentul Organic, pe de o parte, nu s'a admis principiul ca toți cetățenii să fie egali înaintea legilor și a impozitelor; iar pe de altă parte, deși Regulamentul Organic pusese oarecari principii de separațiune între puterile Statului, cu toate acestea, în practică nu erau destul de scrupulos aplicate, pentru ca să nu existe nici o încălcare din partea unei puteri asupra atribuțiunilor celorlalte.

A trebuit să treacă însă mult timp, până ce societățile moderne să ajungă la practica sinceră a principiilor constituționale, căci nu este destul ca o țară să înscrie în Constituțiunea ei toate aceste frumoase principii, dacă în practică ele nu sunt respectate.

La ce ar folosi cetățenilor unei țări înscrierea în Constituțiune a libertății individuale, a inviolabilității domiciliului, a libertății de ași manifesta orice, în mod liber, părerea sa în alegerea reprezentanților țării, etc., dacă în practică toate, sau unele din aceste drepturi, sunt nimicite? De aceea, Statele astăzi nu se mai clasifică după suma libertăților înscrise în Constituțiunile lor, ci după sinceritatea cu care ele sunt aplicate.

Dintre toate puterile Statului, aceea care a suferit mai multe încălcări a fost puterea legiuitoare. La început, puterea legiuitoare nici nu există ca o putere deosebită în Stat, ci se confundă cu puterea executivă. Principiul separațiunii puterilor Statului eră cu totul necunoscut, deși este un principiu de ordin constituțional tot așa de fundamental ca și principiul suveranității naționale, și în țara aceea ia care ar fi un amestec zilnic din partea puterii executive în atribuțiunile puterii legiuitoare sau judecătorești, de sigur că în acea țară nu se poate zice că a pătruns cu adevărat regimul constituțional.

La noi, ca și aiurea, dreptul de a face legea a fost multă vreme confundat cu dreptul de a o executa, căci în tot trecutul acestor țări nu întâlnim decât o continuă încălcare a puterii executive asupra celorlalte puteri ale Statului. Domnul era atotputernic, în El erau intrupate toate puterile Statului. El eră și legiutor, și executor, și judecător.

Abia în proiectul de Constituțiune a Moldovei din 1822, se întrevăde pentru întâia oară o licărire a principiului separațiunii puterii legiuitoare de puterea executivă, când se zicea că puterea ocărnuirii și a împlinirii (puterea executivă) să fie în singură mână a Domnului, iar puterea hotărârii (puterea legiuitoare) să fie pururea în mâna Domnului, împreună cu sfatul obștesc¹.

Dar și acest principiu a fost întunecat, din cauza modului cum se propunea să fie alcătuită puterea legiuitoare, căci membrii puterii judecătorești făceau de drept parte din sfatul obștesc²), și nu se întrevădea încă principiul separațiunii tuturilor puterilor Statului.

Constituțiunea Moldovei din 1822 nu a avut însă niciodată ființă, și trebuie să ne coborim până la Regulamentul organic, care a fost cea d'întăiu Constituțiune în vigoare, care a pus principiul separațiunii celor trei puteri ale Statului.

Astfel, puterea legiuitoare a fost despărțită de puterea judecătorească, stabilindu-se că: „Obișnuita obștească Aduflare nu va fi însărcinată de acum înainte și cu cuvintele judecătorești, fiindcă acestea pentru vremea viitoare se vor da asupra unui osebit Divan“³).

În ceea ce privește separațiunea puterii judecătorești de puterea executivă, se încercase a se face o despărțire între ele, înainte chiar de a se pune în lucrare Regulamentul Organic, căci iată ce zicea generalul Kisseleff în discursul pe care l-a pronunțat cu ocaziunea deschiderii Obșteștei extraordinare Adunări de revizie a Regulamentului dela 10 Martie 1831:

„Unirea Divanului săvârșitor (puterea executivă) cu cel judecătoreșc fiind un izvor neconținut de imponcișeri (conflicte) și de neorândueli, ocărnuirea vremelnică pe atunci a socotit de datoriu sa de a face o deosebire mântuitoare între ele, și spre acest sfârșit, a făcut o regulă de a nu se amestecă nicidecum în administrațiunea judecătorească, și de a lăsa magistraturilor toată voia de a urmă în judecățile politicești, după regule și și conștiința lor“⁴).

¹) Art. 19 al proiectului de Constituțiune a Moldovei din 1822.

²) Art. 20 al proiectului de Constituțiune a Moldovei.

³) Art. 59 Regulamentul Organic al Munteniei, art. 62 Regulamentul organic al Moldovei.

⁴) „Analele parlamentare ale României“, t. I, partea I, pag. 85.

În fine, în ceea ce privește separațiunea dintre puterea legiuitoare și cea executivă, Regulamentul Organic stabilea linia de despărțire între ele, dând în atribuțiunile Obșteștii Adunări „toate isvoadele de pravilă (proiectele de legi) și regulamentele noi, cari trec peste marginele unei porunci slobozite de Domn pentru împlinirea legiuirilor în ființă“, iar în căderile puterii executive îi dă „poruncile domnești, cari se dau spre a se pune în lucrare cele în ființă pravile“¹⁾; cu alte cuvinte Regulamentul Organic hotărâ limitele între puterile Statului, deși în practică avea să treacă încă mult timp până când acea deosebire mântuitoare — după cum o numea Generalul Kisseleff — să ajungă să devie o realitate.

Regulamentul Organic dând exercițiul puterii legiuitoare obișnuitei Obștești Adunări și Domnului, enumerează tot deodată în diferitele sale articole²⁾ și cesțiunile cari intrau în căderea Obșteștii Adunări să se pronunțe asupra lor, dar are grijă să pună și o stavilă încălcarei puterii legiuitoare asupra puterii executive, căci nu admitea ca „însușirile Obșteștii obișnuite Adunări în nici o întâmplare să poată împiedică lucrarea puterii suverane de administrație și de paza bunei orândueli și a liniștei publice ce este dată Domnului, pe temeiul așezământurilor și a vechilor obiceiuri ale țării“³⁾.

Când după Regulament Principatele au intrat sub o nouă Constituțiune, sub Convenția dela Paris, principiul separațiunii puterilor Statului a fost proclamat într'un mod și mai hotărît.

Puterea legiuitoare a fost încredințată Domnului și Adunării electivă, lucrând cu concursul unei Comisiuni centrale, comună ambelor Principate⁴⁾; puterea executivă a fost dată Domnului⁵⁾, iar puterea judecătorească a fost încredințată Curțiilor și tribunalelor⁶⁾, fără nici un amestec de acum înainte din partea Domnului⁷⁾.

¹⁾ Art. 55 Regulamentul Organic al Munteniei, art. 58 Regulamentul Organic al Moldovei.

²⁾ Art. 51, 54, 56, 57 Regulamentul Organic al Munteniei, art. 54, 57, 59, 60 Regulamentul Organic al Moldovei.

³⁾ Art. 58 Reg. Org. al Munteniei, art. 61 Reg. Org. al Moldovei.

⁴⁾ Art. 3 din Convențiunea dela Paris.

⁵⁾ Art. 4, idem.

⁶⁾ Art. 7, idem.

⁷⁾ Art. 14, idem.

În fine, Constituțiunea dela 1866 a dat o formă definitivă principiului separațiunii puterilor Statului, hotărînd în termeni limpezi limitele între aceste trei puteri: puterea legiuitoare a fost încredințată Domnului (Regelui) și reprezentațiunii naționale, care se compune din două Camere: Adunarea deputaților și Senatul¹⁾; puterea executivă a fost încredințată Domnului (Regelui)²⁾, iar puterea judecătorească a fost dată Curților și tribunalelor³⁾.

Cea dintâi cestiune care se ridică cu prilejul studierii prerogativelor puterii legiuitoare, este cestiunea de a ști până unde se întinde dreptul puterii legiuitoare de a face legile, și care sunt limitele pe care le-a adus Constituțiunea noastră acestui drept?

În Englitera, este o zicătoare devenită populară că: „Parlamentul poate să facă totul, afară de a schimbă pe o fată în băiat și pe un băiat în fată“.

Vom vedea însă că Parlamentul nu poate face tot, și sunt multe materii asupra cărora nu se poate pronunța Parlamentul, fără a încălca prerogativele celorlalte puteri ale Statului, precum sunt și alte materii speciale Constituțiunii noastre, cari au fost date în atribuțiunea puterii executive, deși după Constituțiunea altor țări au fost rezervate puterii legiuitoare.

De pildă, în Franța, dreptul de amnistie în materie politică aparține puterii legiuitoare, numai ea o poate acorda printr'o lege, iar nu singur Președintele republicei, pe când la noi acest drept este dat prin Constituțiune Capului Statului, și îl poate exercita singur Suveranul fără nici un amestec al puterii legiuitoare⁴⁾, prin urmare ar fi o încălcare a prerogativei regale, când Parlamentul ar vota o lege de amnistie în materie politică.

Capul Statului a uzat de această prerogativă, înainte chiar de votarea Constituțiunii, îndată după sosirea sa în țară și înscăunarea sa ca Domn, amnistiiînd pe toți arestații pentru crime și delictе politice⁵⁾, iar după punerea în aplicare a Constituțiunii au fost amnistiați toți locuitorii răsculați din districte: Ilfov, Prahova și Ialomița în primăvara anului 1888⁶⁾.

¹⁾ Art. 32 din Constituțiune.

²⁾ Art. 35 din Constituțiune.

³⁾ Art. 36 din Constituțiune.

⁴⁾ Art. 93 alin. 4 din Constituțiune.

⁵⁾ *Monitorul Oficial*, No. 103 din 12 Mai 1866.

⁶⁾ *Monitorul Oficial*, No. 218 din 3 Ianuarie 1889.

Toate aceste amnistieri au fost făcute în baza prerogativei regale și fără intervențiunea Parlamentului.

Sunt însă alte materii, cari după Constituțiunile unor țări, sunt de atributul puterii executive, la noi însă au fost date în competența puterii legiuitoare. Astfel, de pildă, în Franța naturalizarea se poate acorda de puterea executivă fără nici o intervențiune a puterii legiuitoare, pe când la noi dreptul de a acorda împământenirea a fost rezervat de Constituțiune puterii legiuitoare¹⁾, urmându-se întru aceasta vechiul obicei al țării, admis și de Regulamentul Organic ca marea împământenire să se dea de Obșteasca Adunare²⁾.

Principiul general dar în această materie este că dreptul de legiferare al Parlamentului se întinde asupra universalității măsurilor ce Parlamentul ar găsi cu cale să ia pentru binele obștesc, atât timp cât nu se atinge prerogativele cari sunt acordate prin Constituțiune celorlalte puteri ale Statului, cu alte cuvinte puterea legiuitoare în exercițiul dreptului său de a legiferă, trebuie să respecte principiul separațiunii puterilor, care este marele principiu constituțional care menține echilibrul între toate puterile Statului.

Constituțiunea prevede chiar, în linii generale, limitele dintre puterile Statului în diferite articole ale sale.

Astfel, în contra încălcării puterii executive asupra puterii legiuitoare, avem art. 93 alin. 9 din Constituțiune, care nu permite puterii executive în elaborarea regulamentelor făcute pentru executarea legilor, să modifice sau să suspende legile, ci numai să dezvolte principiile cuprinse în legi, căci modificarea legii pe cale de regulament, ar însemna ca puterea executivă să facă o nouă lege, și prin urmare s'ar substitui puterii legiuitoare, care este singură în drept de a face legea.

În contra încălcării puterii judecătorești asupra puterii legiuitoare avem art. 4 din codul civil, care interzice judecătorilor de a se pronunța în hotărârile ce dau pe cale de dispozițiuni generale și reglementare asupra cauzelor ce le sunt supuse.

În fine, în contra încălcării puterii executive asupra puterii judecătorești avem art. 93 alin. 6 din Constituțiune, care

¹⁾ Art. 8 din Constituțiune.

²⁾ Art. 379 al Reg. Org.

nu permite puterii executive să suspende cursul urmăririi sau al judecăței, nici a interveni prin nici un mod în administrația justiției.

Afară de aceste limite aduse la dreptul ce îl are Parlamentul de a face legile, mai este o limită, care își are obârșia ei în chipul cum sunt alcătuite la noi raporturile dintre diferiții factori cari constituiesc puterea legiuitoare.

Astfel după Constituțiunea noastră, dreptul Parlamentului de a face legile are o limită în dreptul pe care îl are Capul Statului de a da sau a refuză sancțiunea Sa legilor votate de reprezentațiunea națională, căci o lege ca să fie perfectă cere învoirea a câtor trele ramuri ale puterii legiuitoare, și Soveranul în confecționarea legilor intervine nu numai în puterea dreptului de inițiativă ce îl are de a propune legile, prin ministrului Săi, dar mai intervine și după ce legea a fost votată de Corpurile legiuitoare prin dreptul ce îl are de a acordă sau a refuză sancțiunea.

Sunt Constituțiuni cari recunosc Parlamentului, plenitudinea puterii suverane de a face legea, refuzând Capului Statului dreptul de a se opune printr'un veto al său la legile votate de Parlament. Astfel este Constituțiunea Franței din 1875, care impune Președintelui republicei obligațiunea de a promulgă legile votate de amândouă Camerele, în termen de o lună din ziua când a fost trimisă guvernului legea votată de Camere, iar pentru legile declarate de urgență de Parlament, promulgarea trebuie să se facă în termen de 3 zile de când ele au fost transmise guvernului de către biurourile Corpurilor legiuitoare. Singurul drept pe care îl are Președintele republicei este de a cere Camerilor printr'un mesagiu motivat, să mai delibereze încă o dată asupra legii votate ¹⁾, dar odată legea votată de amândouă Camerele în urma mesagiului prezidențial, ea devine definitivă și trebuie promulgată.

La noi însă acest drept de sancțiune al Soveranului a fost recunoscut de diferitele noastre Constituțiuni, și principiul care a predominat a fost că Șeful Statului trebuie să intervină prin sancțiunea Sa, ca factor al puterii legiuitoare, pentru ca o lege să devie perfectă, și prin urmare când Capul Statului găsește de cuviință să refuze sancțiunea Sa unei legi, El exercită o

¹⁾ Art. 7 al legii Constituționale din 16 Iulie 1875.

prerogativă constituțională și nu este ținut să dea nici un motiv de ce a refuzat să sancționeze o lege, adică s'a recunoscut la noi Capului Statului un drept de veto absolut. Vom vedea însă la ce se reduce acest mare drept care s'a dat Coroanei, numit dreptul de *veto absolut*, și care în practică nu se exercită de Suveran, căci este un drept care câteodată poate fi periculos, și foarte adesea este nefolositor.

Din studiul istoric al Constituțiunilor noastre am văzut că acest drept de *veto absolut*, nu a fost totdeauna recunoscut Capului Statului, ci s'au făcut încercări să nu se recunoască Suveranului decât un drept de *veto suspensiv*.

Regulamentul Organic acordă Domnului un drept de *veto absolut*, căci iată ce zicea art. 49 al Regulamentului Munteniei și art. 52 al Regulamentului Organic, al Moldovei: „Chibzuirile Obșteștei Adunări numai atunci aveau putere de pravilă când se întăreau de către Domn, care eră slobod și de a nu le întări, fără să'și dea cuvântul pentru ce nu le întărește ¹⁾).

Dreptul Domnului însă nu mergea până acolo încât să poată aduce schimbări cu dela sine putere la chibzuirile Obșteștei Adunări, căci atunci ar fi fost ca puterea executivă să încalce drepturile puterei legiuitoare și să facă singură legea; dar Regulamentul Organic recunoaște Domnului dreptul de a trimite legile, care au fost votate de Obșteasca Adunare, în a doua a ei chibzuire, arătând și îndreptările ce va șocoti dânsul de cuviință să se introducă, și hotărîrea din urmă a Adunării Domnul aveă dreptul de a o întări sau nu; prin urmare eră o încercare de a se stabili un acord de vederi între Obșteasca Adunare și Domn, dacă însă această unitate de vederi nu se putea stabili, atunci Reg. Org. prevedea ca Domnul să aibă ultimul cuvânt, dându-i dreptul de a nu întări hotărîrea Adunării.

Tot asemenea sub Convenția dela Paris ²⁾), sub Statut ³⁾), și sub Constituția dela 1866 ⁴⁾), se recunoaște Capului Statului dreptul să sancționeze și să promulge legile, dar El poate și să refuze sancțiunea Sa, prin urmare i se recunoaște un drept de *veto absolut*.

1) Art. 49 Reg. Org. Munt. Art. 52 Reg. Org. Moldovei.

2) Art. 14 al Convenției din Paris.

3) Art. 3 al Statutului.

4) Art. 93 al Constituțiunei din 1866.

Două încercări s'au făcut în trecut pentru a nu se acorda Capului Statului dreptul de *veto absolut*, dar amândouă aceste încercări au fost făcute în niște împrejurări cari n'au permis ca să se pună în aplicare, și dacă cităm aceste două cazuri este numai ca niște documente ale timpului.

Cea dintâiu încercare a fost făcută la 1822 în proiectul de Constituțiune a Moldovei, iar cea de a doua o găsim la 1857, în lucrările Divanului ad-hoc al Moldovei, care fiind chemat după tratatul din Paris din 1856 să exprime dorințele țării pentru organizarea definitivă a Principatelor, cerea ca să nu se acorde Capului Statului un drept de *veto absolut*, în sancțiunea legilor, ci numai un drept de *veto suspensiv*.

Este foarte caracteristică dispozițiunea din proiectul de Constituțiune a Moldovei din 1822 privitoare la întărirea Domnului care glăsuește astfel: „Dacă gnomia (părerea) Domnului se unea cu socotința sfatului obștesc, se aducea la îndeplinire, iar dacă Domnul dă a sa gnomie cu vre-o deosebire, atunci părerea sa o făcea cunoscut prin țidulă gospod sfatului obștesc întorcând înapoi și anaforaoa, și dacă acea gnomie eră primită intru o covârșitoare socotință și unire de glasuri, atunci anaforaoa se prefăcea și se încheiă hotărîrea pricinei după acea gnomie. Iar dacă nu eră primită cu această covârșire de unire, atunci Domnul primind anaforaoa, trebuia să o întărească, spre a luă ființă de hotărîre și a se aduce intru îndeplinire“ ¹⁾.

Cu alte cuvinte, dacă Domnul găsia de cuviință ca să nu primească acea ce chibzuiuse sfatul obștesc, aveă la început numai un singur drept, anume acela de a întoarce îndărăt socotința sfatului obștesc dimpreună cu observațiunile sale, și sfatul obștesc avea alegerea între a primi ce a hotărît Domnul, sau a'și menține prima lui părere, dacă însă și a doua oară, după ce sfatul obștesc a cântărit observațiunile Domnului, tot și menținea părerea sa, atunci Domnul eră obligat să întărească anaforaoa sfatului obștesc.

Eră dar o prerogativă mare care se dă sfatului obștesc, căci în caz de conflict între el și Domn, hotărîrea sfatului obștesc eră precumpănitoare.

A doua încercare s'a făcut la 1857 în Divanul ad-hoc al

¹⁾ Art. 23 al proiectului de Constituțiune al Moldovei.

Moldovei unde dreptul de sancțiune al Domnului a fost viu discutat.

M. Kogălniceanu, în ședința dela 20 Noembrie 1857, a făcut o propunere subscrisă de alți 12 deputați, între cari figură și Colonelul Al. Cuza, viitorul Domn al Principatelor, prin care se cerea recunoașterea pentru Domnitor a dreptului de a da sau a refuza întărirea legilor votate de Adunare, de a le trimite acesteia spre de isnoavă desbatere, și la caz de refuz, de a rosti disoluția Adunărei, ordonând prin aceeași ordonanță noui alegeri ¹⁾.

Un membru al Divanului, D. Grigoriu, a propus un amendament, sprijinit de alți 8 membri, prin care cerea: „Recunoașterea pentru Domnitor: *a)* a dreptului de a întări legile votate de Adunare; *b)* de a le înapoia Adunărei spre desbatere pentru a doua oară; *c)* la caz de refuz din partea Adunărei, de a rosti disoluția ei, ordonând prin aceeași ordonanță noui alegeri; *d)* *Indatorirea Domnitorului de a întări legile votate de Adunare într'o îndoită legislatură* ²⁾).

Amendamentul Grigoriu admitea punctele 1, 2 și 3 din propunerea Kogălniceanu, dar adăogând alineatul 4 întărea prerogativa Adunărei de a avea dânsa ultimul cuvânt, atunci când în a doua legislatură, după ce țara a fost consultată, Adunarea nou aleasă ar admite și dânsa legea adoptată de legislatura precedentă, și în asemenea caz Domnul eră obligat să întărească legea primită într'o îndoită legislatură, lucru la care Capul Statului n'ar fi fost obligat după propunerea lui M. Kogălniceanu.

Propunerea Kogălniceanu a avut susțitori în Divanul ad-hoc deputați de valoarea lui An. Panu, C. Negri, Al. Cuza, M. Kostaki, L. Catargi, C. Hurmuzachi și alții, amendamentul Grigoriu însă a fost primit cu 41 voturi, contra 4, fiind și 23 abținuți.

Convențiunea dela Paris ³⁾, Statutul ⁴⁾ și Constituțiunea din 1866 ⁵⁾, au primit dreptul de veto absolut pentru Capul Statului, deși în proiectul prezentat de Locotenența domnească

¹⁾ Acte și documente, vol. VI, partea I, pag. 280 și urm.

²⁾ Ibidem, loc. cit.

³⁾ Art. 14 al Convențiunei.

⁴⁾ Art. III al Statutului.

⁵⁾ Art. 93 din Constituțiune.

se propusese un drept de veto suspensiv ¹⁾, adică autorii Constituțiunii au fost inspirați de ceea ce se hotărîse în Divanul ad-hoc al Moldovei din 1857.

II.

După Constituțiunea din 1866, Capul Statului are dreptul absolut de a refuza sancțiunea Sa unui proiect de lege votat de amândouă Camerele, și prin urmare nu are să dea socoteala nimănui de ce nu a sancționat o lege votată de Corpurile legiuitoare. Consecința firească a acestei prerogative constituționale a Coroanei, este că ar fi neconstituțională o interpelare care s'ar face pe motivul că Suveranul refuză de a da sancțiunea Sa unei legi votată de către reprezentățiunea națională.

Printr'o asemenea interpelare s'ar face o încălcare din partea Parlamentului asupra unei prerogative constituționale a Suveranului, căci din momentul ce Constituțiunea prevede că orice lege cere învoirea celor trei ramure ale puterii legiuitoare pentru ca legea să devie perfectă, Capul Statului fiind unul dintre cei trei factori ai puterii legiuitoare, El are dreptul de a da sau a refuza sancțiunea, și exercită un drept constituțional când nu voește să sancționeze o lege, fără să fie obligat a arăta motivele pentru care nu voește să sancționeze acea lege.

Un asemenea caz ca Regele să refuze a sancționa o lege votată de Corpurile legiuitoare, nu s'a întâmplat sub domnia perfect constituțională a Regelui Carol, însă cazul s'a ivit sub domnia lui Vodă-Cuza. El n'a voit să sancționeze legea rurală, votată de majoritatea Adunării din 1862 ²⁾, pentru că eră contrară ideilor sale, regimul parlamentar însă eră la începutul său, și nu funcționa după principiile constituționale după care funcționează astăzi.

Tot asemenea în Franța, sub monarchia din 1830, Regele a refuzat să sancționeze o lege care se votase de Camere, și când s'a făcut interpelare în Cameră, interpelarea a fost taxată de neconstituțională, și nici nu s'a acordat cuvântul interpelatorului ca să o desvolte ³⁾.

¹⁾ Art. 47 al proiectului de Constituțiune din 1866.

²⁾ A. D. Xenopol, *Domnia lui Cuza-Vodă*.

³⁾ Eug. Pierre, *Traité de droit politique et parlementaire*, pag. 54.

La prima vedere, s'ar părea că este o prerogativă exorbitantă care se dă Capului Statului de a putea refuză să sancționeze o lege votată de Corpurile logiuitoare; în practica parlamentară însă, nici nu s'ar putea întâmplă un asemenea caz ca Suveranul să refuze a sancționa o lege votată de Corpurile legiuitoare, de oarece îndată ce Camerele ar introduce într'un proiect de lege așa modificări încât guvernul n'ar putea să le primească, atunci conflictul care se naște între Parlament și guvern, se rezolvă pe altă cale și nu poate merge până acolo încât Șeful Statului să fie obligat să intervină și să refuze sancțiunea Sa unei legi votată de Parlament.

În adevăr; două ipoteze se pot prezenta în practica parlamentară, și în ambele ipoteze conflictul se rezolvă înainte de a veni la Șeful Statului să refuze sancțiunea Sa.

Prima ipoteză ar fi când guvernul ar prezintă o lege, în care Parlamentul ar introduce un amendament pe care guvernul ar declara că nu poate să-l primească, sau când Parlamentul ar propune din inițiativa sa un proiect de lege, pe care guvernul nu l-ar primi. În asemenea caz, dacă guvernul declară că nu primește amendamentul propus de Cameră, sau de Senat, sau legea pornită din inițiativă parlamentară, acea lege nu se poate vota imediat, căci atât regulamentul Camerei cât și al Senatului ¹⁾, prevăd că votul se amână pe a doua zi, când trebuie să se facă o nouă dezbateră generală; prin urmare, iată o primă deșteptare care se face Parlamentului ca să chibzuiască consecințele votului pe care îl dă, și dacă totuși Camerele persistă a vota amendamentul, sau legea, pe care guvernul a declarat că nu le primește și din admiterea cărora guvernul face o cestiune ministerială, în asemenea caz, mecanismul constituțional cere ca guvernul, sau ministrul, care a suferit o asemenea înfrângere, să se retragă, căci nu mai este în comunitate de idei cu majoritatea Parlamentului, și atunci Capul Statului, care este chemat să rezolve conflictul dintre Parlament și guvern, are alegerea de a lua una din următoarele două căi: sau primește demisiunea cabinetului, dacă votul Parlamentului privește pe întregul guvern, sau primește demisiunea ministrului țintit de votul Parlamentului, și formează

¹⁾ Art. 72 din regulamentul Camerei și art. 75 din regulamentul Senatului.

un minister din majoritatea care s'a pronunțat în contra guvernului, sau disolvă Camera ori Senatul, care a dat acel vot, sau pe amândouă, și păstrează ministerul, în baza unei prerogative constituționale pe care 'i-o dă art. 95 din Constituțiune, dar în nici un caz conflictul nu poate să ajungă ca Suveranul să fie obligat să refuze sancțiunea unei legi votate de Corpurile legiuitoare.

A doua ipoteză ar fi când guvernul, de acord cu Parlamentul, ar introduce într'o lege propusă din inițiativa puterii executive astfel de dispozițiuni, încât Capul Statului ar găsi de cuviință că o asemenea lege nu trebuie sancționată, sau guvernul ar aderă la o lege propusă din inițiativa parlamentară, pe care Capul Statului n'ar crede că trebuie să o sancționeze.

Mai întâiu, este învederat că un asemenea caz cu foarte mare greutate s'ar putea întâmpla într'un regim constituțional, căci ar fi să presupunem o conivență între guvern și Parlament în contra părerei Capului Statului, căci nu este posibil a se admite că guvernul să nu cunoască părerile Suveranului asupra unei legi importante, care ar atrage *veto* din partea Suveranului, când s'ar primi părerea Camerilor, care ar fi diametral opusă părerei Sale, și în asemenea caz, dacă și ministerul ar fi de părerea Parlamentului, Suveranul iarăși are altă cale pentru ca să ajungă a refuza sancțiunea legii: nu are decât să retragă legea, sau să ceară demisiunea cabinetului, sau în fine să dizolve Parlamentul.

Intr'un asemenea caz, conflictul este cu mult mai grav decât în prima ipoteză, căci în primul caz conflictul eră între Parlament și guvern, și atunci Șeful Statului, ca suprem arbitru avea să aleagă una din aceste două căi: sau primește demisiunea cabinetului și formează un guvern din opozițiunea care a triumfat în contra guvernului, sau menține guvernul și 'i acordă disolvarea Parlamentului. Și într'un caz și într'altul, El rezolvă conflictul în mod constituțional și fără a descoperi întru nimic Coroana, și tocmai în alegerea uneia din aceste două căi stă tactul omului politic superior, al Capului Statului, care pipăind adevăratul puls al țării, dă satisfacțiune acolo unde cu adevărat trebuie să o dea. Asemenea cazuri sunt foarte dese în regimul parlamentar al tuturilor țărilor.

În ipoteza a doua însă, conflictul este cu mult mai grav,

căci ele este între Șeful Statului, de o parte, și Parlament și guvern, de altă parte.

Cazul este extrem de grav, de aceea și este extrem de rar, abia se pot cită câteva cazuri în istoria constituțională a câtorva state.

La noi, sub domnia Regelui Carol, nu s'a ivit un asemenea caz. Am văzut însă că sub domnia lui Vodă-Cuza, s'a întâmplat cazul ca el să refuze a sancționa legea rurală în 1862, atunci însă conflictul dintre Domn și Adunare a rămas nerezolvat, și din nenorocire Domnul nu a avut răbdare ca să tranșeze acest conflict pe calea regulată printr'o lege votată de Adunare, ci a pus în aplicare legea rurală în baza unui decret, conform art. 18 din Statut.

Este neîndoios însă, că într'o asemenea ipoteză, Capul Statului refuzând să sancționeze o lege, pe care o crede jignitoare intereselor Statului, exercită o prerogativă constituțională pe care nimeni nu o poate tăgădui, dar nimic nu este mai delicat decât de a uză de această prerogativă, și nimic nu atinge mai mult susceptibilitatea Parlamentului decât refuzul sancțiunii regale, așa încât această armă care a fost dăruită Coroanei, cu greu se poate trage din teacă, și de fapt nici nu se uzează de dânsa.

Intr'adevăr, a dizolvă Parlamentul care a votat o lege opusă vederilor Coroanei, a formă un guvern din minoritatea Parlamentului, care s'a opus legii, și a face apel la țară ca dânsa să decidă între majoritatea Camerei dizolvate și Coroană, tocmai asupra acelei legi, aceasta însemnează a descoperi Coroana, căci s'ar putea întâmplă ca alegătorii să se pronunțe pentru legea votată de majoritatea Camerei dizolvate și prin urmare în contra Coroanei.

Cu toată gravitatea cazului, cu toate acestea se poate întâmplă ca Șeful Statului să fie silit să ia o asemenea grea hotărîre. Se poate ca Parlamentul, guvernul, presa, să apuce o cale rătăcită într'o cestiune capitală pentru interesele țării, și tocmai rezoluțiunea bărbătească pe care o ia Capul Statului, să scape Țara de prăpastia în care poate ar fi fost gata să cadă, și apelul suprem pe care'l face Capul Statului la alegători să aibă de efect ca ei să măsoare pericolul în care se află Țara, dacă n'ar primi măsura recomandată de Capul Statului, și aceasta să aibă de efect ca ei să vază lucrurile mai cu sânge rece, și în conflictul dintre guvern, Parlament și Coroană, să

deă dreptate Coroanei, care a pus mai presus de toate interesele Țării, și a avut vederea mai pătrunzătoare.

Neapărat că asemenea conflicte nu se pot ivi decât într'o cestiune eminamente gravă pentru interesele Țării, care să merite a se pune în balanță atâtea sacrificii, și de aceea poate să treacă o viață întreagă de om, fără să se întâmple un asemenea caz.

Cu toată rigoarea principiului separațiunii dintre puterile Statului, s'a admis cu toate acestea în practica parlamentară că puterea legiuitoare poate să delege puterei executive parte din atribuțiunile sale legislative. Intrebarea este însă până unde poate să meargă această delegațiune? Care sunt limitele ei?

Cestiunea este foarte delicată, ea s'a prezentat de mai multe ori înaintea Parlamentului.

Astfel, cu ocaziunea prezentării legii pentru organizarea serviciului portăreilor, s'a discutat foarte mult dispozițiunea introdusă de ministrul justiției în art. 33 din acea lege care avea următorul coprins:

„Un regulament de administrațiune publică, având putere de lege, va prevedea taxele pentru toate actele de procedură și de executare, atât înaintea tribunalelor, cât și înaintea judecătoriilor de ocoale, precum și modul perceperei lor, va determina atribuțiunile portăreilor, garanția ce ei au a depune și ținerea contabilităței corpului, și va lămuri toate cestiunile pentru aplicarea legii.

„Acest regulament se va putea schimba, în marginele prezentei legi, or de câte ori va fi trebuință“¹⁾.

În contra acestei dispozițiuni din art. 33 al legii portăreilor, s'a ridicat mai întâi d-l senator Th. Rosetti, care și-a pus întrebarea cine trebuie să fixeze quantumul taxelor portăreilor, și răspunsul onor. senator a fost că numai puterea legiuitoare are acest drept, el neputând să fie delegat puterei executive. „Taxele de felul acestora, zice d-l Th. Rosetti, de și nu sunt impozite, însă au un fel de similitudine cu impozitele, și în toate legislațiunile asemenea taxe nu se fixează decât prin lege, și când Statul în virtutea dreptului său de suveranitate fixează taxe pentru unele acte judecătorești, atunci pentru niște

¹⁾ Legea a fost prezentată Senatului de d-l ministru al justiției C. G. Dissescu la 25 Noembrie 1899, și a fost adusă în discuțiunea publică a Senatului în ședința dela 11 Ianuarie 1900.

asemenea taxe trebuie să se aplice aceleași reguli cari se aplică și la impozite, adică să fie fixate printr'o lege ca și impozitele, iar nu să fie fixate de puterea executivă printr'un simplu regulament de administrațiune publică¹⁾.

D-l senator Em. Porumbaru, unindu-se cu părerea d-lui Th. Rosetti, recunoaște că în principiu puterea legiuitoare poate să delege puterii executive dreptul de a lua oarecare măsuri cu caracter legislativ, însă în asemenea caz trebuie să se arate și limitele în care această delegațiune să fie exercitată, iar în unele materii, cum este de pildă perceperea de taxe, nu ar fi bine ca puterea legiuitoare să dea acest drept puterii executive, și este mai conform cu spiritul Constituțiunii ca să se lase neatinse drepturile puterii legiuitoare²⁾.

După răspunsul d-lui C. G. Dissescu, ministrul justiției, Senatul a primit fără nici'o modificare art. 33 al legii și astfel a confirmat teoria că puterea legiuitoare poate să delege puterii executive dreptul ca printr'un regulament de administrațiune publică să ia oarecare măsuri legislative, cum ar fi fixarea de taxe pentru portărei.

Cazul însă care s'a prezentat mai des în practica parlamentară de a se cere asemenea delegațiuni din partea puterii legiuitoare, este acela privitor la legile de recunoaștere a personalității juridice la diferite societăți culturale, sau de binefacere.

De câtva timp s'a introdus obiceiul ca în legile de recunoașterea personalității juridice la asemenea societăți, Senatul să adauge un articol la aceste legi, prin care se specifică că statutele societății nu se pot modifica decât cu aprobarea consiliului de miniștri, cu alte cuvinte puterea legiuitoare delegă dreptul său puterii executive ca să examineze acele modificări de statute și să le aprobe sau nu, în loc să vie și să ceară de la Parlament ca printr'o nouă lege să aprobe modificarea statutelor.

Asemenea modificări de statute prezintă fără îndoială mult mai puțină importanță decât buneoară cestiunea aprobării taxelor portăreilor, pe care am examinat'o mai sus, căci delegațiunea pe care o dă Corpurile legiuitoare puterii executive este mai mult de ordin administrativ, și în loc ca Parlamentul

¹⁾ Ședința Senatului din 11 Ianuarie 1900.

²⁾ Ibidem.

să examineze singur niște modificări de statute la o mulțime de societăți, pentru care operațiune s'ar pierde un timp prețios și s'ar încărcă fără nici un folos lucrările Parlamentului cu cesiuni de așa mică importanță, s'a crezut cu drept cuvânt, că este mai bine să se delege acest drept puterei executive, care este mai în măsură de a supraveghea mersul acestor societăți, și de a aproba sau nu modificările pe care le cer să le introducă în statutele lor.

Afară de aceasta, dispozițiunea introdusă în lege ca statutele societăților să nu se poată modifica decât cu aprobarea consiliului de miniștri, este și o măsură de precauțiune pe care o ia puterea legiuitoare față de aceste societăți, pentru ca ele să nu se creadă în drept că odată ce Corpurile legiuitoare le-a recunoscut ca persoane morale, apoi pot să 'și modifice statutele după placul lor, schimbând chiar scopul societăței.

Se naște însă întrebarea: poate consiliul de miniștri, în baza delegațiunei pe care i-a dat-o Corpurile legiuitoare, să aprobe chiar schimbarea scopului societăței, în caz când prin modificarea statutelor s'ar cere un asemenea lucru?

Este evident că într'un asemenea caz puterea executivă n'ar putea să aprobe o asemenea modificare de statute, căci atuncia ar trece peste limitele delegațiunei ce 'i s'a dat de Corpurile legiuitoare.

În adevăr, schimbarea scopului unei societăți nu înseamnă altceva decât desființarea vechei societăți și înființarea unei noi societăți pe alte baze, și într'un asemenea caz pentru ca noua societate să poată funcționa, are nevoie de recunoașterea Parlamentului, căci o asemenea recunoaștere nu se poate da de puterea executivă, ci trebuie o lege votată de amândouă Corpurile legiuitoare și sancționată de Capul Statului.

Principiul dar în această materie credem că nu poate fi decât următorul: or de câte ori modificarea statutelor va avea de obiect schimbarea scopului chiar al societăței, puterea executivă nu are căderea de a da aprobarea sa, căci ar fi a i se recunoaște dreptul de a face o nouă lege, drept pe care nu 'l are și care nu este coprins în delegațiunea pe care o are dela Parlament; or de câte ori însă modificarea statutelor va avea de obiect alte schimbări la statutele societăței, fără a se atinge în nimic scopul societăței, în toate aceste cazuri puterea executivă este în dreptul

ei de a aprobă acele modificări, căci ea lucrează în limitele delegațiunei ce i s'a dat de Corpurile legiuitoare.

D-l senator P. Grădișteanu cu ocaziunea discuțiunei proiectului de lege privitor la recunoașterea calității de persoană morală a Institutului surorilor de caritate Sf. Elisabeta, a contestat dreptul guvernului de a aprobă el singur modificările cari s'ar introduce în statutele unor asemenea societăți, revendicând acest drept numai pentru puterea legiuitoare, și la această părere s'a asociat și d-l Gr. Macri, vice-președintele Senatului, însă după discuțiunea care s'a urmat în Senat ¹⁾, la care a luat parte d-l General Lahovari, d. P. Missir, și ministrul domeniilor, Senatul a admis amendamentul care se introdusese de comitetul delegaților, ca statutele societăței să nu se poată modifica decât cu aprobarea consiliului de miniștri.

Asemenea amendamente au fost introduse de Senat, și apoi au fost adoptate și de Cameră, aproape în toate legile prin cari diferitele societăți cereau dela Corpurile legiuitoare să li se recunoască calitatea de persoană morală ²⁾, astfel încât s'a stabilit în această privință o jurisprudență constantă, că statutele unor asemenea societăți pot să fie modificate numai cu aprobarea Consiliului de miniștri, și fără să mai fie nevoie de o lege care să treacă prin Parlament, bineînțeles însă cu restricțiunea pe care am arătat'o mai sus și anume: ca acele modificări să nu atingă însuși scopul societăței.

III.

Afară de aceste limite de un ordin general, cari s'au adus exercițiului puterei legiuitoare, sunt unele restricțiuni speciale cari s'au adus prin Constituțiune în atribuțiunile numai unuia din Corpurile legiuitoare, și unele din aceste restricțiuni sunt anume speciale Constituțiunei noastre. Astfel: *a)* bugetul Statului nu se votează decât de Adunarea deputaților ³⁾, iar nu și de Senat, deși în alte țări, precum este Franța, Italia, Belgia, etc., bugetul se votează de ambele Camere; *b)* orce lege re-

¹⁾ Ședința Senatului din 3 Martie 1903.

²⁾ Astfel s'a urmat pentru Societatea arhitecților români, Societatea Armonia și alte societăți, votate în sesiunea parlamentară din 1902—1903.

³⁾ Art. 113 din Constituțiune.

lativă la veniturile și cheltuelile Statului, trebuie să fie votată mai întâiu de Adunarea deputaților ¹⁾, și prin urmare, ca consecință, Senatul nu are inițiativa legilor de finanțe; *c)* contingentul armatei trebuie să fie votat mai întâiu de Adunarea deputaților ²⁾; *d)* fiecare Corp legiuitor numește pe funcționarii săi și își întocmește budgetul său; *e)* fiecare Corp legiuitor își face regulamentul său interior ³⁾.

În limitele pe cari le-am văzut și cu restricțiunile mai sus arătate este neîndoios că puterea legiuitoare are dreptul de a legifera asupra tuturilor cestiunilor cari interesează binele obștesc.

Cu toate acestea, sunt unele cestiuni, cari au dat naștere la vii discuțiuni, dacă intră în domeniul puterii legiuitoare de a legifera asupra lor, sau sunt de atributul puterii executive?

Astfel, una din aceste cestiuni este starea de asediu. La noi, mai cu seamă, față de legea din 10 Decembre 1864 asupra stărei de asediu, se pune întrebarea: Cine are dreptul să proclame starea de asediu? Capul Statului, printr'un simplu decret? Sau trebuie o lege votată de Corpurile legiuitoare?

Cestiunea aceasta este viu controversată, și pentru a o lămuri mai bine, înainte de a cerceta cum stă la noi, să vedem cum a fost rezolvată în Franța.

Constituțiunea franceză din 1875 nu prevăzuse nimic despre starea de asediu, și din această cauză da loc la îndoială dacă starea de asediu se poate pronunța printr'un simplu decret al puterii executive, sau numai printr'o lege. A venit însă legea din 3 Aprilie 1878 și a înlăturat orice nedomirire, proclamând în mod categoric că: puterea legiuitoare are singură dreptul de a declara starea de asediu.

Iată ce zice art. 1 al legii din 3 Aprilie 1878:

„Starea de asediu nu poate fi declarată decât în caz de pericol iminent, rezultând dintr'un războiu străin, sau dintr'o insurecțiune cu mână armată. *Numai printr'o lege* se poate declara starea de asediu, această lege arată comunele, arondismentele sau departamentele la cari se aplică. Ea fixează timpul duratei sale. La expirarea acestui timp, starea de asediu încetează de plin drept, afară dacă o nouă lege nu 'i-ar prelungi efectele“, iar art. 2 și

¹⁾ Art. 33 din Constituțiune.

²⁾ Art. 33 din Constituțiune.

³⁾ Art. 53 din Constituțiune.

3 a legii se ocupă de cazul când Parlamentul ar fi în vacanță, sau Camera deputaților ar fi disolvată, și iată cum rezolvă legea franceză aceste două cazuri: „In caz să fie Camerele în vacanță, prezidentul republicii poate să declare starea de asediu, după ce va fi luat părerea consiliului de miniștri, însă atunci Camerele se întrunesc de plin drept două zile după declararea stărei de asediu“. Iar în caz că Adunarea deputaților să fie disolvată, art. 3 prevede că până la săvârșirea operațiunilor electorale, starea de asediu nu va putea fi declarată de prezidentul republicii, *nici chiar provizoriu*. Cu toate acestea, în caz de războiu străin, prezidentul republicii, luând părerea consiliului de miniștri, va putea să declare starea de asediu în teritoriile amenințate de inamic, cu condițiune de a convoca colegiele electorale și de a întruni Camerele în cel mai scurt timp posibil“.

Cu alte cuvinte, legea franceză nu numai că recunoaște puterei legiuitoare singure dreptul de a declara starea de asediu, dar în caz ca Adunarea deputaților să fie disolvată, de teama ca să nu se abuzeze de starea de asediu în timpul operațiunilor electorale, nu recunoaște dreptul prezidentului republicii a declara starea de asediu, nici chiar provizoriu, făcând o singură excepțiune, în caz de războiu străin și autorizând starea de asediu numai în teritoriile amenințate de inamic, de unde rezultă că în caz de insurecțiune internă, cum a fost Comuna din Paris în 1870, starea de asediu nu se poate declara de puterea executivă în lipsa Adunării deputaților.

Dacă toți autorii sunt de acord a recunoaște că starea de asediu este absolut necesar să se poată pronunța de Capul Statului printr'un simplu decret, în caz de războiu din afară, căci siguranța armatelor poate să reclame ca de urgență să se ia o asemenea măsură, lucru care de multe ori nu s'ar putea face așa de grabnic de Parlament, fie din cauză că ar fi în vacanță, sau ar fi disolvat; cestiunea însă devine foarte delicată, când este vorba de proclamarea stărei de asediu în caz de o insurecțiune internă, de un războiu civil, căci în asemenea caz s'ar putea abuză de proclamarea stărei de asediu, și când puterea executivă ar avea acest drept ca ea singură să proclame starea de asediu, ar putea să decreteze starea de asediu, pentru cea mai mică revoltă, care s'ar putea reprimă fără să se recurgă la o măsură așa de gravă ca starea de asediu, care atrage după dânsa suspendarea libertăților constituționale, și de aceea s'a

crezut ca numai puterea legiuitoare să aibă dreptul de a aprecia dacă este nevoie de a proclama sau nu starea de asediu în cazul unei insurecțiuni interne.

La noi, cestiunea prezintă dificultăți și mai mari, din cauză că avem o lege asupra stărei de asediu din 10 Decembre 1864, decretată în baza Statutului de fostul Domnitor Al. Cuza, care nu este abrogată în mod formal prin Constituțiunea de la 1866 și după această lege, Capul Statului are dreptul de a declara singur starea de asediu, printr'un simplu decret ¹⁾.

Ce vom decide dar la noi? Va trebui o lege specială pentru a se declara o localitate în stare de asediu, sau un simplu decret al Capului Statului, dat în virtutea lezei din 1864, va fi de ajuns?

După legea din 1864, starea de asediu se poate declara *în caz de pericol iminent pentru ordinea și siguranța publică* de către Capul Statului, printr'un simplu decret ²⁾, și în asemenea caz, puterile de cari eră investită autoritatea civilă pentru menținerea ordinii publice, trec în mânilor autorității militare, care are dreptul să cerceteze toate crimele și delictele *în contra siguranței Statului în contra Constituției, în contra ordinii publice*, orcare ar fi calitatea autorilor principali și a complicilor ³⁾.

După această lege, nu rămâne nici o îndoială că Șeful Statului are dreptul să proclame starea de asediu, printr'un simplu decret, nu numai în caz de războiu străin, dar și în caz de insurecțiune internă, căci art. 1 al lezei nu face nici o deosebire, ci spune pur și simplu că starea de asediu se poate declara *în caz de pericol iminent pentru ordinea și siguranța Statului*, și este neîndoios că ordinea și siguranța Statului pot fi amenințate nu numai de o armată străină, care ar face invaziune pe teritoriul României, sau cu care România ar fi în stare de războiu, dar ordinea și siguranța Statului pot să fie tot așa de amenințate și de o revoltă internă, care poate să ia așa proporțiuni încât să fie un pericol iminent pentru ordinea publică.

Este dar o cestiune de apreciere dacă pericolul este așa de iminent, încât să amenințe ordinea și siguranța Statului, și

¹⁾ Monitorul oficial" No. 276 din 10 Decembre 1864.

²⁾ Art. 1 și 2 al lezei.

³⁾ Art. 4 și 5 al lezei.

fiindcă această apreciere este lăsată la arbitriul puterii executive, de aceea se privește cu cea mai mare neîncredere o lege care ar da puterii executive dreptul de a declara starea de asediu în caz de insurecțiune internă, căci puterea executivă ar putea să abuzeze de proclamarea stărei de asediu și când pericolul nu ar fi iminent, și se revendică pentru puterea legiuitoare dreptul de a aprecia, în asemenea cazuri, dacă este sau nu loc de a se proclama starea de asediu.

Deși noi avem de 40 ani o asemenea lege, care conferă Capului Statului dreptul de a proclama starea de asediu printr'un simplu decret, cu toate acestea, la noi nu s'a proclamat starea de asediu decât numai în timpul războiului din 1877—78, în câteva județe de pe marginea Dunărei, și numai pentru siguranța armatelor, lucru care se admite fără nici o dificultate de toți autorii când este vorba de războiu străin, dar în timp de pace, starea de asediu n'a fost niciodată proclamată.

Legea din 1864 asupra stărei de asediu a dat însă naștere la vii discuțiuni, și mulți s'au întrebat dacă această lege mai este astăzi în vigoare după votarea Constituțiunei din 1866, sau dacă dânsa a fost abrogată prin Constituțiune?

D. C. G. Dissescu, profesor de drept constituțional la facultatea de drept din București, este de părere că legea din 10 Decembre 1864 asupra stărei de asediu, este o lege anticonstituțională și prin urmare trebuie să o considerăm ca abrogată de drept, în urma promulgării Constituțiunei ¹⁾, și în susținerea acestei teze, se întemeiază pe dispozițiunile art. 14, art. 93 alin. VI și IX, și art. 104 din Constituțiune, cari zic că „nimeni nu poate fi sustras contra voinței sale dela judecătorii ce'i dă legea“, și fiindcă judecătorii de drept comun sunt judecătorii civili, iar nu autoritățile militare, rezultă — zice d-sa — că trebuie o lege care să ridice cetățenilor garanția jurisdicțiunilor de drept comun, a autorităților civile, căci numai o lege ne poate scoate de sub acțiunea altei legi, iar nu un simplu decret al Capului Statului.

D. Dissescu, după ce recunoaște legitimitatea proclamării stărei de asediu printr'o lege, merge și mai departe și la întrebarea pe care 'și-o pune dacă țara s'ar afla într'un pericol imi-

¹⁾ C. G. Dissescu, „Curs de drept public român“, vol. I, p. 360 și urm.

ment din cauza unei invaziuni străine neașteptate, sau din cauza unui războiu civil, izbucnit deodată, într'un moment când Camerele ar fi închise și când n'ar fi alt mijloc pentru restabilirea ordinii decât proclamarea stărei de asediu, și răspunde la această întrebare că puterea executivă nu poate stă cu brațele încrucișate în asemenea cazuri până la convocarea Parlamentului, ci poate să proclame starea de asediu, pe răspunderea sa, având să dea seamă înaintea Parlamentului de ce a luat o măsură așa de gravă; cu alte cuvinte, onor. profesor de drept constituțional admite proclamarea stărei de asediu printr'un simplu decret al puterii executive, nu numai în caz de războiu străin, în care caz proclamarea stărei de asediu în teritoriile amenințate de inamic este foarte legitimă, dar și în caz de insurrecțiune internă, mulțumindu-se cu răspunderea miniștrilor înaintea Parlamentului, sau cu darea lor în judecată, căci — zice d-sa — „în materie constituțională nu se poate merge cu compasul ca în materie de legi ordinare“ ¹⁾.

D. C. C. Ștefănescu, Președinte la Inalta Curte de casație, într'un articol publicat în *Dreptul* ²⁾, susține că legea asupra stărei de asediu din 10 Decembrie 1864 n'a fost abrogată prin Constituțiunea dela 1866, de oarece nu este contrară spiritului și textului Constituțiunei, dar găsește că ar fi de dorit ca la revizuirea Constituțiunei să se determine în mod precis și riguros *cazurile* în cari legea stărei de asediu ar trebui aplicată.

„Cu drept cuvânt — scrie d. C. C. Ștefănescu — se poate zice că *în caz de rebel* starea de asediu este o măsură de conservare națională, tot atât de legitimă ca cele la care recurge individul care se află în stare de legitimă apărare.

„Ea decurge din dreptul natural, are de fundament dreptul cel mai imperios, necesitatea apărării, și când în Constituțiunea unui Stat nu există formal nici o dispozițiune prohibitivă în contra stărei de asediu, o asemenea lege nu poate fi considerată de inconstituțională, ca una ce este o lege naturală, *non scripta, sed nota lex*“.

Din teoriile expuse mai sus, nu ese însă lămurită partea principală a cestiunei, adică dacă starea de asediu se poate pro-

¹⁾ Ibid., pag. 362.

²⁾ *Dreptul* No. 13 din 19 Noembrie 1878.

clamă printr'un simplu decret al Capului Statului *in caz de insurecțiune civilă*, sau este nevoie de o lege?

Nu rămâne nici o îndoială că atunci când este vorba de un războiu străin, nu este nici un pericol ca starea de asediu să se declare de puterea executivă printr'un simplu decret, din contră, este foarte legitim de a se da puterei executive posibilitatea de a proclamă starea de asediu cât mai în grabă, în localitățile amenințate de inamic, fără să se mai aștepte votarea unei legi, cestiunea însă rămâne întreagă dacă se poate pronunța starea de asediu printr'un decret al puterei executive în caz de insurecțiune internă, în caz de războiu civil. Aceasta este cestiunea viu controversată în legislațiunea noastră, căci după termenii art. 1 al legii din 10 Decembre 1864, nu se face nici o deosebire între războiul străin și insurecțiunea internă, și dacă în primul caz nu poate fi nici o divergință de părere, în cazul din urmă însă părerile sunt împărțite.

Ca să lămurim mai bine cestiunea stărei de asediu, să recurgem puțin la lucrările parlamentare.

Atât în codul de justiție militară din 1873, cât și în cel modificat în 1881, se vorbește în mai multe articole despre starea de asediu. Astfel, în art. 39—46, 61—67, 146—152, se vorbește de starea de asediu, referindu-se chiar la legea asupra stărei de asediu din 10 Decembre 1864, dar nici la 1870, când s'a propus pentru întâia oară în Senat codul de justiție militară, nici la 1873, când s'a votat de Cameră, nu s'a lămurit dacă legea din 1864 asupra stărei de asediu mai este astăzi în vigoare, sau nu.

Este adevărat că, în Senat, când s'a discutat codul de justiție militară, s'a atins în treacăt această cestiune, și răspunsul ministrului de războiu, d-l colonel G. Manu (azi general), a fost destul de categoric că legea din 1864 asupra stărei de asediu este în vigoare, dar în Cameră, unde discuțiunea a fost mai largă, răspunsul guvernului n'a mai fost așa de categoric.

În Senat, după ce codul de justiție militară trecuse mai fără discuțiune, și după ce s'a dat votul în total asupra legii, d-l senator I. Manu a întreat pe ministrul de războiu dacă va aduce o lege specială, prin care să se determine *cazurile anume* când guvernul este în drept să proclame starea de

asediu, și ministrul de războiu i-a răspuns: „Dacă n'ar exista legea pentru starea de asediu, negreșit că ași fi cel dintâiu să o propun onor. Senat; dar această lege există. Este o lege decretată în timpul Statutului de Domnitorul Alexandru Ioan, și prin urmare este cunoscută tutulor D-v. Dacă însă această lege n'ar conveni onor. Senat, aștept o interpelare asupra articolelor cari nu mai convin, și voi veni în urmă cu un proiect de lege, dar legea există“¹⁾).

Răspunsul dat de ministrul de războiu în Senat eră categoric: legea din 1864 asupra stărei de asediu există, ea n'a fost prin urmare abrogată prin Constituțiune, ci este încă în vigoare; el însă nu atingeă cestiunea dacă starea de asediu se poate pronunța printr'un simplu decret, în caz de insurecțiune internă.

În Cameră însă, când s'a discutat codul de justiție militară, s'au emis asupra lezei din 1864 asupra stărei de asediu, opinii diametral opuse, și guvernul n'a crezut de cuviință nici chiar să le releveze, așa încât cestiunea a rămas întregă dacă trebuie o lege specială pentru a se proclamă starea de asediu, sau dacă Capul Statului poate singur, printr'un decret, să declare starea de asediu în toate cazurile, întemeindu-se pe legea din 10 Decembre 1864.

Discuțiunea s'a produs în Cameră, cu ocaziunea unui amendament propus de d-l G. Cantilli la art. 211 din codul de justiție militară.

Distinsul profesor de drept penal al facultăței de drept din București, cerea ca pedeapsa de moarte să nu se aplice decât numai în stare de războiu, iar nu și în stare de simplu asediu, voind să se definească prin chiar articolul lezei, că prin stare de resbel se înțelege aceea în care România este în resbel cu o națiune străină, cu alte cuvinte, d-l G. Cantilli voiă ca în caz de insurecțiune internă să nu se poată aplică pedeapsa de moarte.

Argumentele aduse de d-l G. Cantilli în sprijinul amendamentului său, și care singur pusese cestiunea pe adevăratul ei teren, au făcut așa impresiune asupra Camerei, încât, cu toată opunerea guvernului, o impozantă minoritate s'a format

¹⁾ „Desbaterile parlamentare“, ședința Senatului din 20 Martie 1870.

pentru amendament, căci nu 'i-a lipsit decât trei voturi pentru a fi primit ¹⁾).

Teama cea mare erà ca să nu aibă dreptul puterea executivă să proclame starea de asediu printr'un simplu decret, în timp de pace, pentru cea mai mică revoltă internă, căci atunci autoritățile militare fiind investite cu judecarea afacerilor, ar fi putut condamna la moarte și să împuște pe cetățeni.

Cea mai mare confuziune domnea în Cameră asupra acestei chestiuni, din cauză că nu se făcea deosebire între cazul unui războiu străin, când toți vedeau necesitatea proclamării stărei de asediu de puterea executivă, și cazul unei insurecțiuni interne, pentru care nu se putea admite ca singură puterea executivă să aibă dreptul de a proclama starea de asediu, ci numai puterea legiuitoare aveà să aprecieze pentru fiecare caz special dacă trebuie sau nu să pronunțe starea de asediu, și de aci provenea și controversa dacă legea din 10 Decembre 1864 mai este sau nu în vigoare, căci dacă găseau unii că acea lege nu este contrarie spiritului Constituțiunei, în ceeace privește proclamarea stărei de asediu printr'un simplu decret al Capului Statului, când este vorba de un războiu străin, este însă contrarie spiritului Constituțiunei, care a voit să garanteze libertățile primordiale ale omului, când aceste libertăți ar putea fi suspendate de puterea executivă la cea dintâiu mică revoltă care s'ar întâmpla în țară și care ar putea fi reprimată fără să fie nevoie de a se proclama starea de asediu.

Iată ce ziceà d-l general G. Manu, în ședința Camerei dela 10 Februarie 1873, exprimând ideea majorității Camerei: „Dacă voiți să clarificați acest punct, nimeni nu vă împiedică să rugați pe d-l ministru de resbel ca să vină cu un proiect de lege pentru modificarea lezei stărei de asediu, care există din 1864. Unii susțin că această lege nu mai este în vigoare, alții din contra că este în vigoare. Este o controversă asupra acestei legi. Rugați pe ministrul de resbel să vină cu legea pentru regularea stărei de asediu, și acolo veți determina care

¹⁾ Rezultatul votului a fost:

| | |
|-------------------------------|----|
| Votanți | 81 |
| Majoritate absolută | 41 |
| Pentru amendament | 38 |
| Contra | 43 |

„Desbaterile Adunării deputaților“, ședința dela 10 Februarie 1873.

este starea de pace, și sunt încredințat că ministrul de resbel o va aduce“.

„D-l *ministru de resbel*. Nu numai că am declarat că o voi aduce, dar chiar și Adunarea are dreptul de inițiativă.

„D-l *G. Chițu*. Nu se poate pune în lucrare, pentrucă starea de asediu este suprimarea Constituțiunei“.

Această intrerupere a deputatului Craiovei a deschis din nou discuțiunea asupra art. 211 și din explicațiunile pe cari le-a dat mai în urmă *G. Chițu*, rezultă că părerea sa eră că legea din 1864 asupra stărei de asediu a fost abrogată prin Constituțiune, și că față de art. 127 din Constituțiune, nici nu se poate votă o lege care să aibă de obiect a suspendă în timp de pace libertățile garantate prin Constituțiune.

Nimeni n'a relevat în Cameră cuvintele deputatului *G. Chițu*, discuțiunea s'a închis și codul de justiție militară s'a votat vorbindu-se în el de starea de asediu, și nici până astăzi nu s'a prezentat Parlamentului o lege care să precizeze anume cazurile în cari se poate declară starea de asediu și de cine se poate proclamă.

Cestiunea însă a votărei unei legi asupra stărei de asediu prezintă azi dificultăți și dintr'un alt punct de vedere: mulți și-au pus întrebarea pe care și-a pus'o și *G. Chițu* în Cameră: dacă față de dispozițiunile art. 127 din Constituțiune, care zice că „Constituțiunea nu poate fi suspendată nici în total, nici în parte“, când s'ar propune o lege asupra stărei de asediu, aceea lege ar fi constituțională?

Mi se pare că nu poate fi nici o îndoială că o lege care s'ar prezintă asupra stărei de asediu este o lege constituțională.

Este adevărat că o lege asupra stărei de asediu are de efect a suspendă unele din libertățile cari sunt garantate prin Constituțiune, precum și de a luă din mânilor autorităței civile parte din puterile sale și a le dă autorităței militare, prin urmare este evident că o schimbare de jurisdicțiune se produce prin declararea stărei de asediu, însă atât art. 13, 15, 26 și 27 din Constituțiune, care garantează libertatea individuală, inviolabilitatea domiciliului, libertatea întrunirilor și asociațiunilor, cât și art. 104 din Constituțiune, prevăd în acelaș timp că toate aceste libertăți nu se pot exercită decât în limitele prevăzute de lege, și că nici o jurisdicțiune nu se poate înființa decât în virtutea unei legi, dar din momentul ce intervine o lege care

regulează cum au să se exercite aceste libertăți și ce jurisdicțiune are să judece, este evident că legiuitorul ordinar este în drept să facă o lege asupra stărei de asediu, în care să arate modul cum se pot exercita aceste libertăți în timpul stărei de asediu, precum și jurisdicțiunea la care au să fie supuse, și o asemenea lege n'ar fi anticonstituțională, dar o lege trebuie pentru aceasta, iar nu un simplu decret.

Dar dacă o lege asupra stărei de asediu este o lege constituțională, trebuie însă să existe o asemenea lege care să arate *cazurile* în cari se poate proclamă starea de asediu, și în acea lege trebuie să se facă deosebire între starea de asediu provenită din cauza unui războiu străin și starea de asediu provenind din cauza unei insurecțiuni interne.

În adevăr, proclamarea stărei de asediu are de efect ca puterile de cari eră mai înainte investită autoritatea civilă, să treacă în mâinile autorității militare, și este neîndoios că această schimbare de jurisdicțiune nu se poate face de către Capul Statului printr'un simplu decret, ci trebuie să intervină o lege pentru ca cineva să fie sustras dela judecătorii pe cari 'i dă legea, de oarece, după art. 104 din Constituțiune, această schimbare de jurisdicțiune nu se poate face decât în virtutea unei legi.

Legea din 10 Decembre 1864, care conferă Capului Statului dreptul de a declară starea de asediu printr'un simplu decret, putea să facă acest lucru la 1864, de oarece Statutul sub care acea lege a fost decretată, nu conțineă o dispozițiune ca aceea din art. 104 din Constituțiune, și afară de aceasta, atribuțiunile fiecărei puteri din Stat nu erau așa de bine definite ca în Constituțiunea dela 1866, odată însă ce s'a votat Constituțiunea la 1866, prerogativele fiecărei puteri ale Statului au fost bine determinate și astfel îngrădite încât ele nu se pot exercita decât în limitele Constituțiunii. Or, Capului Statului nu 'i s'a dat alte puteri decât acelea anume prevăzute în Constituțiune, și prin urmare, de unde credem că reese în mod mai evident că legea din 10 Decembre 1864 nu mai poate stă astăzi în picioare, este mai cu seamă din art. 96 din Constituțiune, care glăsuește în mod categoric că „Regele nu are alte puteri decât cele ce 'i sunt date prin Constituțiune“, și din momentul ce Constituțiunea n'a prevăzut că se dă Capului Statului dreptul de a declară starea de asediu printr'un simplu decret, El nu poate aveă acest drept, ci numai puterea legiuitoare are acest

drept, căci numai ea singură are plenitudinea tuturilor drepturilor, știut fiindcă din cele trei puteri ale Statului, două din ele, și anume puterea executivă și puterea judecătorească, au anumite prerogative cari sunt circumscrise prin Constituțiune, pe când puterea legiuitoare are plenitudinea tuturilor drepturilor, adică poate să facă totul, afară de ceea ce s'a rezervat prin Constituție celorlalte puteri ale Statului.

La noi dar trebuie o lege care să declare că cutare localitate este în stare de asediu, și prin urmare această materie nu mai este de competența puterii executive, ci de aceea a puterii legiuitoare.

La noi, starea de asediu n'a fost declarată decât numai în timpul războiului din 1877—78, și numai pentru crime și delictе comise în contra siguranței armatelor și a operațiunilor militare, iar pentru toate celelalte cazuri, cetățenii s'au bucurat de toate drepturile garantate prin Constituțiune.

Iată decretul care s'a dat la 25 Maiu 1877 în privința stărei de asediu, în localitățile amenințate de inamic :

„*Art. unic*, În toate județele țarei, afară de Dorohoi, Botoșani, Neamțu, R.-Vâlcei și Gorj, autoritățile militare sunt competente a urmări pe toți indivizii preveniți ca autori sau ca complici a vreunei crime sau delict *comis în contra siguranței armatelor și a operațiunilor militare*, și a'i traduce înaintea consiliilor de rebel, spre a fi judecați conform codului de justiție militară.

„*Pentru toate celelalte cazuri, cetățenii vor continua în acele localități a se bucura de toate drepturile lor garantate prin Constituțiune*“¹⁾.

În caz de răscoale interne, n'a fost proclamată la noi starea de asediu, și chiar în timpul războiului din 1877—78, deși o armată străină eră în țară, cetățenii s'au bucurat de toate libertățile, chiar în localitățile în cari a fost declarată starea de asediu, așa încât se poate zice că nu eră o proclamare de adevărată stare de asediu, ci un singur delict special, acela comis în contra siguranței armatelor și operațiunilor militare, a fost deferit autorităților militare, iar toate celelalte crime și delictе au fost lăsate autorităților competente.

În 1888 și 1900, când s'au ivit revolte interne, Capul Sta-

¹⁾ „Monitorul Oficial“ No. 117 din 28 Mai 1877.

tului n'a voit să uzeze de dreptul de a decretă starea de asediu, în baza legii din 10 Decembre 1864, și controversa care există dacă s'ar putea proclamă starea de asediu pentru asemenea revolte interne, în baza legii din 1864, este numai de pură doctrină.

Cu toate acestea, ar fi necesar să se facă și la noi o lege, cum este cea din 3 Aprilie 1878 în Franța, pentru a reglementă cum trebuie să se urmeze când ar fi nevoie să se declare starea de asediu în caz când Camerele ar fi în vacanță, sau când Parlamentul ar fi dizolvat, și prin acea lege s'ar putea dă Capului Statului dreptul ca printr'un simplu decret să proclame starea de asediu în caz de războiu străin în localitățile amenințate de inamic, rezervându-se însă puterei legiuitoare dreptul de a declară starea de asediu în caz de insurecțiune internă.

Nu trebuie însă să se confunde starea de asediu cu starea de rezbel, care se poate pronunță de puterea executivă singură, de oarece starea de rezbel nu atrage după dânsa consecințele pe cari le atrage starea de asediu.

Starea de rezbel a fost declarată la noi în timpul războiului din 1877—78 pentru unele județe de pe marginea Dunărei, printr'un simplu decret al Capului Statului, publicat prin „Monitorul Oficial“. Ea n'are alt efect decât că în privința măsurilor de poliție și de siguranță cari trebuiesc luate, autoritățile civile să se înțeleagă cu autoritățile militare asupra acelor măsuri, fără să fie vorba de o suspendare de libertăți sau de o schimbare de jurisdicțiune, cum este în starea de asediu.

IV

Din cele ce preced, se poate vedea cât de mare este distanța dela zicătoarea engleză că Parlamentul poate face totul, și cu cece se petrece în realitate în practica parlamentară, căci pretutindeni au fost aduse exercițiului puterei legiuitoare oarecari limite, cari au fost primite fără nici o contestațiune de toate Constituțiunile moderne.

Tot asemenea, multe din principiile înscrise în Constituțiunile moderne, n'au figurat dela început în chiar corpul Constituțiunei, ci au fost cucerite încetul cu încetul, și de aceea nu trebuie să ne surprindă când vedem figurând în fruntea tuturilor Constituțiunilor dreptul pentru puterea legiuitoare de a votă budgetul, de a consimți la ridicarea impozitelor, de a stabili pe fiecare an contingentul armatei, etc., căci dacă astăzi numai

incapă nici o îndoială că numai puterea legiuitoare este în drept de a consimți la ele, au trebuit multe lupte până să se ajungă la dobândirea lor, și odată dobândite, s'a simțit nevoia să fie bine săpate în frontispiciul Constituțiunilor, ca nu cumva puterea executivă să mai fie ispitită să creadă că ar putea să se pronunțe singură asupra lor.

Astfel, Constituția noastră, ca și Constituțiile altor State, prevede, în diferitele sale articole, că nici un impozit nu se poate stabili și percepe decât numai în puterea unei legi ¹⁾, principiu vechiu, admit atât sub Regulamentul Organic, cât și mai înainte, însă prea esențial și cu multă greutate dobândit, că să nu fie reamintit și în Constituțiune.

Tot asemenea, budgetul Statului trebuie să fie votat *în fiecare an* de către Adunarea deputaților ²⁾, și ca consecință, nici contingentul armatei nu poate avea tărie mai mult decât pentru un an ³⁾.

În fine, mai sunt în Constituțiune și alte articole cari conferă în mod expres puterii legiuitoare dreptul de a legifera asupra lor.

Astfel, împământenirea, care în alte țări intră în atribuțiunile puterii executive, cum este de pildă în Franța, Englitera, etc. Constituțiunea noastră, pentru ca să nu fie îndoială asupra acestui punct, dă în competența puterii legiuitoare dreptul de a acorda împământenirea ⁴⁾, urmând întru aceasta tradițiunea trecutului, căci tot așa eră și sub Regulamentul Organic.

Tot asemenea, nici o jurisdicțiune nu se poate înființa decât numai în puterea unei anume legi ⁵⁾.

Nici o convențiune nu se poate încheia fără autorizarea Corpurilor legiuitoare ⁶⁾.

Nici o trupă străină nu va putea fi admisă în serviciul Statului, nici ocupă teritoriul României, nici trece pe el, decât în puterea unei anume legi ⁷⁾.

¹⁾ Art. 109 din Constituțiune.

²⁾ Art. 113 din Constituțiune.

³⁾ Art. 120 din Constituțiune.

⁴⁾ Art. 8 din Constituțiune.

⁵⁾ Art. 93 alin. VIII din Constituțiune.

⁶⁾ Art. 93 alin. XIV din Constituțiune.

⁷⁾ Art. 122 din Constituțiune.

Toate aceste articole au fost anume înscrise în Constitu-
țiune pentru ca să nu rămână nici cea mai mică umbră de
îndoială că puterea executivă ar mai putea vreodată să creadă
că ea singură să se pronunțe asupra lor, și astfel au fost rezer-
vate în mod special votului reprezentanților țării, căci amin-
tirile trecutului erau prea vii ca să nu se ia garanții pentru viitor.

CAPITOLUL III

INIȚIATIVA LEGILOR

I.

Dreptul de a propune legea este una din prerogativele cele mai însemnate care s'a acordat reprezentanților națiunii, dar acest drept nu le-a fost recunoscut dela început, nu numai la noi, dar și în alte țări cari au adoptat regimul parlamentar.

Dreptul de inițiativă parlamentară este în cea mai strânsă legătură cu libertățile constituționale pe cari și le dă un popor, și cu cât libertatea a pătruns mai mult în moravurile unei țări, cu atât s'a lărgit și dreptul de inițiativă al Parlamentului, de aceea și evoluția inițiativei parlamentare a mers mână în mână cu libertățile, cari au fost acordate unei națiuni.

Astfel, la 1831, când s'a introdus regimul parlamentar în Principate, dreptul de inițiativă n'a fost recunoscut vechilor noastre Obștești Adunări, căci legiuitorului regulamentar îi eră teamă ca nu cumva acordându-se deputaților dreptul de a propune legile, ei să nu uzeze de un asemenea drept pentru a propune vre o lege răzvrăitoare, și astfel sfera de activitate a Obșteștilor Adunări eră foarte restrânsă, căci ele nu se puteau mișca decât în cercul strâmt în care le circumscria puterea executivă, și numai mai târziu, când s'au acordat națiunii libertățile constituționale prevăzute de Constituțiunea din 1866, numai atunci s'a dat Parlamentului dreptul de inițiativă.

Regulamentul Organic nu recunoștea Obșteștei Adunări decât dreptul de a discuta și vota legile cari se propuneau de puterea executivă, putând Obșteasca Adunare să modifice acele legi prin introducerea amendamentelor pe cari le-ar fi găsit cu

cale a le propune, dar nici un proiect de lege, orcât de inofensiv ar fi fost, nu se putea propune din inițiativa Obșteștei Adunări.

Intr'adevăr, art. 48 din Regulamentul Organic al Munteniei și art. 51 din Regulamentul Organic al Moldovei, se rosteau în mod categoric că *numai Domnul avea dreptul să propună legea*, iar Obșteștile Adunări, după ce li se citea pitacul Domnului asupra căruia avea să se chibzuiască, nu puteau decât să primească sau să respingă legea, sau să'i aducă schimbările ce socoteau că se cuvine a le face ¹⁾; cu alte cuvinte, Obșteștile Adunări aveau dreptul de amendament, n'aveau însă dreptul de a propune o lege.

Regulamentul Organic mai recunoște Obșteștilor Adunări dreptul să arate Domnului prin anaforale năpăstuirile și plângerile țării, precum și să aducă la cunoștința Domnului, după vechiul obicei al țării, arătare asupra veri-cărei pricinii de folos obștesc ce va socoti de trebuință, și să'l roage de a le lua în băgare de seamă ²⁾. Putea prin urmare Obșteasca Adunare să facă deșteptări Domnului asupra pricinilor de folos obștesc ce găsea dânsa cu cale că ar trebui să fie transformate în legi, și Domnul, după chibzuința Sa, putea să deă curs acestor deșteptări ce i se făceau de Obșteasca Adunare, propunând proiectele de legi ce i se cereau, dar dacă se întâmplă ca Domnul să nu voiască să țină socoteală de dorința Obșteștei Adunări, atunci dânsa nu avea nici un mijloc ca să transforme în lege acele dorințe, căci n'avea dreptul să propună legea pe care în zadar ar fi așteptat să o propună puterea executivă.

Această stare de lucruri n'a fost schimbată nici sub Convenția dela Paris, căci și sub această Constituțiune, numai Domnul avea inițiativa legilor, iar Adunarea electivă avea dreptul să le primească, să le respingă sau să le amendeze, cu această restricțiune că în cecece privește legile de interes comun ale ambelor Principate, dacă Adunările introduceau amendamente în proiectele de legi de interes comun, atunci proiectul de lege amendat trebuia să fie trimis Comisiunei centrale, care avea să hotărască un proiect definitiv, pe care Adunările nu mai putea să'l mai amendeze, ci erau obligate sau să'l pri-

¹⁾ Art. 48 Reg. Org. al Munteniei și art. 51 Reg. Org. al Moldovei.

²⁾ Art. 54 Reg. Org. al Munteniei și art. 57 Reg. Org. al Moldovei.

mească, sau să'l respingă în întregul său. În acelaș timp și Comisiunea centrală eră ținută să primească amendamentele cari ar fi fost votate deodată de amândouă Adunările țării surori ¹⁾).

Statutul, în mod și mai precis, rezervă Domnului inițiativa legilor, căci în art. 3 se spune în mod lămurit că: *Domnul avea singur inițiativa legilor*, pe cari le pregăteă cu concursul Consiliului de Stat și le supuneă Adunării electivă și Corpului ponderator (Senatul), iar Corpul ponderator, sub ocrotirea căruia erau puse dispozițiunile constitutive ale noiei organizațiuni ce se dăduse Statului, avea dreptul la sfârșitul fiecărei sesiuni să propună Domnului îmbunătățirile pe cari le socoteă în diferitele ramuri ale administrațiunei publice, și Domnul puteă să le recomande Consiliului de Stat spre a le preface în proiecte de legi ²⁾. Prin urmare, dela 1831 până la 1866, dreptul de inițiativă al Parlamentului nu făcuse nici un pas înainte.

Constituțiunea dela 1866 a introdus în regimul nostru parlamentar adevărata teorie constituțională, recunoscând la câte-și trele ramuri ale puterii legiuitoare dreptul de a propune legile, cu această restricțiune însă că orice lege relativă la veniturile și cheltuelile Statului, precum și la contingentul armatei trebuie să fie votată mai întâiu de Adunarea deputaților ³⁾. Prin urmare, atât Regele, prin miniștrii Săi, cât și deputații sau senatorii — sub rezerva mai sus arătată — au dreptul de a propune legea.

În practica parlamentară însă, dreptul de inițiativă se exercită mai cu seamă de Capul Statului, prin miniștrii Săi, îndată ce un guvern a fost constituit și a depus jurământul, căci guvernul este mai în măsură să cunoască nevoile țării, și prin urmare dela el trebuie să pornească legile cari sunt necesare pentru satisfacerea acelor nevoi, iar inițiativa pornită dela deputați sau senatori, la noi este așa de restrânsă, încât s'ar putea număra acele câteva propuneri de legi izvorite din inițiativa parlamentară, cari au avut fericirea să fie transformate în legi.

Dreptul de inițiativă parlamentară este cu toate acestea prenumărat printre cuceririle mari pe cari le-a dobândit timpurile moderne asupra atotputerniciei puterii executive, dar în practică

¹⁾ Art. 36 al Convențiunei dela Paris.

²⁾ Art. 13 al Statutului.

³⁾ Art. 33 din Constituțiune.

-- cel puțin la noi — se uzează așa de rar de acest drept, și de multe ori cu așa de puțin succes, încât s'ar părea că luptele cari s'au dat pentru cucerirea acestui drept, nu sunt în raport cu prețul care se pune pentru exercitarea lui.

În privința dreptului de inițiativă, Constituțiunea noastră face o deosebire însemnată între Adunarea deputaților și Senat.

Dreptul de inițiativă al deputaților nu este limitat prin Constituțiune, pe când dreptul de inițiativă al Senatului are o limită, acea prevăzută de art. 33 din Constituțiune.

Cestiunea dreptului de inițiativă dând naștere la o mulțime de controverse, pentru o mai bună înțelegere a cestiunii, o vom împărți în patru părți: în prima parte ne vom ocupa de dreptul de inițiativă al Adunării deputaților, în partea a doua vom vorbi de dreptul de inițiativă al Senatului, iar în partea a treia ne vom ocupa de dreptul de inițiativă al puterii executive, și în fine, într'o ultimă parte, vom arăta care este procedura dreptului de inițiativă pentru câte-și trei factorii puterii legiuitoare.

I

Inițiativa Adunării deputaților

Înainte de modificarea adusă la 10 Martie 1900 art. 43 din regulamentul Camerei, dreptul de inițiativă al deputaților nu avea nici o limită.

Sapte deputați puteau propune orice proiect de lege sau orice amendament la budget, chiar când ar fi atras după dânsul o cheltuială orcât de mare.

Din cauză însă că nu era pusă nici o limită dreptului de inițiativă parlamentară, s'a uzat și s'a abuzat de acest drept în așa mod încât o mulțime de credite pentru construcțiuni de linii de drum de fer, pentru înființări de gimnazii, licee, etc., o mulțime de pensuni și recompense naționale au fost propuse și votate din inițiativă parlamentară, fără a se îngrijii de echilibrul budgetului Statului.

Criza din 1900 a făcut pe mai mulți deputați să se gândească a îngrați întru câtva inițiativa parlamentară, punând o stavilă la mărirea cheltuelilor Statului, și d. deputat N. Filipescu, în numele a 30 deputați, a făcut o propunere de modificare a art. 43 din regulamentul Camerei, cerând ca orice propunere provenind din inițiativă parlamentară, care va atrage după dânsa o cheltuială oarecare, trebuie să creeze în același timp și un

venit din impozit pentru acoperirea acelei cheltuieli; cu alte cuvinte, se făcea la noi cecece de aproape două secole Camera comunelor face în Anglia, renunțând de bunăvoie la dreptul de inițiativă, când este vorba de a mări sarcinile Statului, căci este aproape o renunțare la dreptul de inițiativă obligațiunea ce se impune deputaților, ca alături de cheltuiala pe care o propun, să se arate și venitul din impozit care să reprezinte echivalentul acelei cheltuieli.

Ideia de a se cere ca venitul ce se va creă să rezulte din *impozite*, iar nu din împrumut, sau din resursele ordinare ale budgetului, este ideia de căpetenie a acestei propuneri, căci altfel răul n'ar fi putut să fie desrădăcinat, dacă cheltuiala ce s'ar propune a se face, ar fi putut să fie acoperită prin împrumut, sau din veniturile ordinare ale budgetului. În adevăr, crearea de noi impozite, pe lângă că este o cestiune care nu este tocmai ușor de rezolvat, mai cu seamă pentru deputați, cari n'au elementele necesare la îndemână pentru a întreprinde cu înlesnire studii asupra rentabilității impozitelor, asupra oportunității lor, etc., pe lângă că asemenea cestiuni de înființări de impozite nu se pot înjgheba așa în pripă, cum se face o propunere de o cheltueală oarecare; dar afară de aceasta, crearea de noi impzite conține într'insa și o parte de impopularitate, care poate să tragă în cumpănă tot așa de greu ca doza de popularitate la care se așteaptă propunătorii unei cheltuieli noi, și punând în balanță avantajele și desavantajele unei asemenea propuneri de cheltuieli, ele nu se vor mai putea face cu ușurința cu care se făceau în trecut, când eră așa de lesne ca în două linii să se alcătuiască un proiect de lege, fie pentru construcțiunea unei linii de drum de fer, fie pentru înființarea de școli, sau de noi funcțiuni, etc., și în care se adaugă fraza stereotipă că acea cheltuială se va acoperi prin emisiune de rentă, sau suma necesară acelei cheltuieli se va înscrie în budgetul de cheltuieli al Statului.

Propunerea d-lui Filipescu n'ar fi fost însă completă, dacă comitetul delegaților Camerei n'ar fi prevăzut ca și pentru amendamente să se ceară aceleași condițiuni ca și pentru propunerile sau proiectele de legi, adică să se prevadă și impozitul de unde să se plătească cheltuiala propusă, căci propunerea amendamentelor la budget, a fost calea care a fost mai cu seamă luată pentru mărirea cheltuelilor, și ea a fost povârnișul pe care au

alunecat reprezentanții țării, cerând prin amendamente mărirea cheltuelilor la diferitele articole ale budgetului, și tocmai această cale a amendamentelor la budget, trebuia să fie închisă prin modificarea care se propunea a se aduce art. 43 din regulamentul Camerei.

Comitetul delegaților a prevăzut și acest caz, dând art. 43 următoarea redacțiune:

„Ori ce proiect de lege, propunere, sau *amendament*, care atrage după sine o cheltuială oarecare, trebuie să creeze și *un venit din impozit* pentru acoperirea acelei cheltuieli“.

Cu ocaziunea discuțiunii acestei propuneri, s'a ridicat în Cameră chestiunea de a se ști dacă față de dispozițiunile art. 33 din Constituțiune, care nu pune nici o limită dreptului de inițiativă a deputaților, o asemenea propunere ar fi constituțională?

Această chestiune a fost ridicată de d-l deputat G. Cantilli în termenii următori:

„Art. 33 din Constituție dispune în mod clar că inițiativa legilor este dată fiecăreia din cele trei ramuri ale puterii legislative.

„Prin urmare, are dreptul și Camera să ia inițiativa facerii unei legi, fiind și dânsa o ramură a puterii legislative, și de sigur ramura principală. D-voastră, prin propunerea pe care ați adus-o în desbaterea noastră, loviți pur și simplu, și în mod foarte simțitor, în dreptul acesta constituțional pe care-l are Camera, de oarece impuneți exercițiului acestui drept o condițiune absolut imposibilă de îndeplinit din partea deputaților, aceea de a arăta de odată cu propunerea unei legi, sau unui amendament la o lege care se discută în Adunare, și impozitul cu care să se acopere cheltuelile la care ele dau loc.

„Această condițiune noi nu o putem realiza, căci nu Parlamentul are administrațiunea finanelor țării, ci puterea executivă.

„Numai guvernul poate ști care impozit poate fi bun, dacă poate să fie pus, sau nu, și cealalte.

„Dacă impuneți exercițiului acestui drept o condițiune irealizabilă, imposibil de îndeplinit din partea noastră, ați desființat însăși dreptul.

„Ce răspundeți însă la acest argument?

„Regulamentăm, ziceți, art. 33 din Constituțiune, după cum l-am regulamentat prin dispozițiunea din regulamentul Adunării, care cere iscăliturile a 7 deputați, pentru ca o propunere să și ia cursul legal.

„Răspunsul mi se pare puțin serios, și d-voastră îl simțiți ca și mine, pentru că aceste 7 iscălituri nu constituiesc o condițiune imposibilă, irealizabilă, de oarece ele se pot foarte bine găsi, date fie din convingere, fie din complezență, de care fiecare din noi uzăm față de colegii noștri.

„Nu este tot așa și cu condițiunea pe care o cereți în propunerea d-voastră, condițiune, repet, imposibil de realizat din partea noastră și care echivalează cu ștergerea în parte a articolului 33 din Constituțiune.

„Modificați cu modul acesta temelia legilor noastre pe cale indirectă, în loc să o luați pe singura cale, pe care o aveți în această privință, și pe care ne-o arată pactul nostru fundamental. Este lucru puțin serios să asimilați cele 7 iscălituri cu stabilirea unui impozit.

„Sunt convins că în forul d-voastră interior, acei cari susțineți propunerea, nu credeți că acest răspuns este întemeiat, ați invocat acest argument ca o consolațiune pentru conștiința d-voastră neimpăcată, iar nu ca un argument puternic cu care să puteți dărâma o teorie care fără contestațiune posibilă, este solid întemeiată.

„Consecința fatală a procedărei d-voastre, nefiind decât o lovitură patentă, dată dreptului pe care 'l are Camera în virtutea art. 33 din Constituțiune, toate considerațiunile făcute de d. Arion în raport sunt bune, când ar fi să revizuiem Constituțiunea, nu sunt însă bune astăzi când d-voastră chiar în aparență, fără indoială, nu pretindeți aceasta. Eu vă propun respectul Constituțiunii și d-voastră cereți violarea ei.

„Iată pentru care motive vă cer permisiunea, d-le președinte, să protestez contra acestei propuneri ca anticonstituțională, și rog să binevoiască Camera a o respinge“.

D. deputat C. C. Arion, raportorul comitetului de delegați, după ce a justificat utilitatea modificării art. 43 din regulamentul Camerei, evaluează la cel puțin 300 milioane cheltuelile cari apasă asupra datoriei publice a Statului, și cari sunt consecința acestui drept de inițiativă parlamentară, exercitat cu atâta dărnicie de către deputați, și sfârșește raportul său în modul următor, vorbind asupra cesiunii constituționale:

„Propunerea făcută de d-l N. Filipescu este ea constituțională? Art. 33 din Constituțiune pune principiul următor:

„Inițiativa legilor este dată fiecărei din cele trei ramuri ale puterii legislative

„Camera are dar dreptul de inițiativă în orice lege.

„Cum însă se va exercită acest drept? Această chestiune Constituțiunea nu o rezolvă, nici nu eră chemată să o rezolve.

„O Constituțiune stabilește principiile, dar aplicarea și reglementarea acestor principii fac obiectul întregilor serii de legi și de regulamente în care se manifestă, în decursul timpurilor, viața legislativă a unui popor.

„Regula fundamentală de drept în această materie este că, în aplicarea principiului, orice desvoltare, orice reglementare este permisă, întru cât nu falsifică principiul constituțional, întru cât nu 'l schimbă și nu 'l atinge în esența sa.

„Cine ar putea zice că obligațiunea, când se propune cheltuiala de a creă resursa, falsifică, schimbă, sau atinge esența dreptului de inițiativă?

„Dacă dreptul de inițiativă, care aparține Camerei, conform art. 33 din Constituțiune, ar trebui înțeles, că fiecare deputat 'l poate exercită fără nici un frâu, fără nici o regulă, atunci art. 43 al regulamentului nostru, așa cum există astăzi, ar fi o atingere la acest mare drept, art. 43 ar fi inconstituțional.

„In adevăr, art. 43 reglementează dreptul de inițiativă; el nu 'l lasă absolut liber; ca dreptul să poată fi exercitat, trebuie șapte semnături pe o propunere. Numai așa poate fi primită de biurou și supusă Camerei. Un deputat nu poate exercită dreptul de inițiativă pentru a propune o lege decât cu condițiunea de a găsi alți șase deputați ca să susțină propunerea sa. Dreptul de inițiativă este așa dar reglementat. S'a putut perfect reglementa principiul constituțional, și prin mintea nimănui n'a trecut ideea că art. 43 atinge întru ceva Constituția.

„Tot astfel se poate reglementa mai departe dreptul de inițiativă, când este vorba de o propunere de cheltueli. Precum s'a pus o condițiune de număr a deputaților pentru ca o lege să fie propusă și condițiunea nu e neconstituțională, tot astfel se va impune condițiunea de a se creă resurse, când se propune cheltueli, și această condițiune nu va fi neconstituțională.

„Când vorbim de resurse, nu ne putem gândi decât la acele pe cari le comportă situațiunea prezentă. Cel puțin, în teorie, se pot or când creă impozite. Și acei cari ar cere o cheltuială, datori sunt să arate materia impozabilă din care să

se preveleze resursele necesare. Știm bine că aceasta va fi o piedică serioasă pentru propunerile precipitate, dar dacă cheltuiala ar fi cerută de o imperioasă necesitate, dacă ea ar corespunde unui bine obștesc, obstacolul va fi învins și se vor crea resurse chiar din impozite. Dreptul dar de a propune cheltueli și va avea, în practică, o aplicare rară însă bine cugetată, dictată numai de un interes general.

„S'ar fi putut crede că ar fi fost o reglementare suficientă, dacă s'ar fi cerut numai o simplă indicațiune a resurselor. Măsură a fost suficientă în Franța, ea ar fi fost insuficientă la noi. De sigur că atunci s'ar fi indicat fie resursele ordinare, fie împrumutul.

„Resursele ordinare noi înțelegem să rămâie afectate numai bugetului; altminteri, propunerile de cheltueli votate de Cameră ar avea o influență dezaastroasă asupra bugetului, ar înriuri preparațiunea lui și, tot ca principiu constituțional, noi avem numai controlul și votul bugetului, dar preparațiunea lui o are guvernul.

„Dacă resursele ar trebui căutate în împrumut, cum s'a făcut până acum, pericolul este mare.

„Chiar când vor trece restriștele momentului și Statul redobândind deplina sa libertate de acțiune, s'ar putea împrumută din nou, nu va fi nimeni care să vrea să reinceapă o procedare care a dat rezultate detestabile.

„Regulamentul nostru interior este o regulă de conduită pe care ne-o impunem; el se deosebește în mod esențial de o lege, și orcare ar fi opiniunea unora din d-voastră asupra constituționalității propunerii, putem să luăm către noi înșine angajamentul de a nu uză decât cu o extremă rezervă și în limite ce singuri ne tragem, în materie de cheltueli, de dreptul constituțional de inițiativă. Vom face aceasta siguri fiindcă vom da un bun exemplu orcărui Parlament în viitor și că, limitând chiar o prerogativă parlamentară, am înălțat mandatul nostru la înălțimea intereselor țării“.

Argumentarea d-lui deputat C. C. Arion este strânsă, logică, și bazată pe spiritul Constituțiunei, și pe lângă argumentele aduse de d-sa în raportul său, mai este un argument în sprijinul modificării art. 43 al regulamentului Camerei, tras din art. 53 din Constituțiune.

Acest articol dă dreptul fiecărei Adunări ca prin regula-

mentele lor să determine modul după care ele au să 'și exercite atribuțiunile lor.

În temeiul acestui articol al Constituțiunei s'a reglementat prin aliniatul I al art. 43 din regulamentul Camerei că trebuie 7 deputați ca să semneze o propunere sau un proiect de lege, pentru ca să se poată pune în discuțiunea Camerei, și nu s'a considerat că este o restrângere a dreptului de inițiativă a deputatului această cerință a regulamentului, cu toate că dacă propunerea nu poate întruni 7 semnături, deputatul 'și vede paralizat dreptul său de inițiativă.

Tot asemenea nu este o restrângere a dreptului de inițiativă parlamentară când se cere ca o propunere, care atrage după dânsa o cheltuială, să se arate și venitul din impozit cu care să se acopere acea cheltuială, ci este pur și simplu o măsură de disciplină morală care se cere dela un legiuitor, ca atunci când propune o cheltuială să se gândească de unde are să se plătească acea cheltuială, să studieze prin urmare cestiunea în tot complexul ei, și alături cu cheltuiala care cere să se facă, să se creeze și venitul de unde are să se plătească.

Precum pentru bunul mers al lucrărilor parlamentare, nu este bine ca Parlamentul să fie năpădit de propuneri semnate de un singur deputat, căci n'au nici o probabilitate de a fi primite de Parlament, din minutul ce nu s'au putut găsi nici 7 deputați să le semneze, tot asemenea este logic ca să nu se lase să fie năpădit bugetul Statului cu propuneri de cheltueli, cari nu sunt studiate și cari nu crează și veniturile din cari să se acopere acele cheltueli. Și într'un caz și într'altul este o cestiune de reglementare a inițiativei parlamentare, și această reglementare se face în virtutea unui articol precis al Constituțiunei, căci art. 53 din Constituție dă dreptul Camerei să facă o asemenea reglementare prin regulamentul său interior.

De sigur că este mai ușor sistemul care s'a urmat până la 1900, de a se propune proiecte de legi și amendamente la buget, pentru mărimi de cheltueli, fără să se arate de unde au să se plătească aceste cheltueli, decât de a se studia și resursele cu care au să se acopere acele cheltueli, însă această obligațiune care se impune deputatului, nu'i restrânge câtuși de puțin dreptul de inițiativă, nu este o condițiune imposibil de îndeplinit, căci și deputatul n'are decât să studieze bine cestiunea, și când propune o cheltuială, să găsească și impozitele cu care să se

plătească acea cheltuială, și atunci reprezentanțiunea națională, în cunoștință de cauză, va cântări dacă acea cheltuială trebuie făcută sau nu, căci va ști că alături cu cheltuiala ce se propune, vine și impozitul la care au să fie impuși contribuabili, și numai atunci deputați pot chibzui cu maturitate dacă cheltuiala pe care o propun să se facă, merită într'adevăr să fie făcută, când 'și vor da seama că alegătorii dela cari 'și dețin mandatul, au să suporte un nou impozit, și este știut că impozitele nu sunt tocmai ușor de votat din cauza impopularității la cari se expun propunătorii lor.

În Anglittera Camera comunelor este atât de pătrunsă de acest adevăr că inițiativa cheltuelilor trebuie să pornească numai dela puterea executivă, încât fără să existe în regulamentul Camerei comunelor prohibițiunea ca deputații să nu poată propune nici o cheltuială din inițiativa lor, au renunțat de mult la acest drept de bună voie.

Art. 43 din regulamentul Camerei poate să dea naștere la următoarea cestiune:

Ce trebuie să decidem în cazul când propunerea, provenită din inițiativa parlamentară, prevede ca cheltuiala să fie acoperită din escedentul bugetar? Un asemenea caz intră sau nu în art. 43?

Cestiunea s'a prezintat în ședința Camerei dela 28 Noembre 1902, când președintele Camerei, d-I M. Pherekyde, cu prilejul jubileului de 25 ani dela luarea Plevnei, a propus un proiect de lege din inițiativa parlamentară, pentru ridicarea unui monument în Capitală, în amintirea războiului independenței și în onoarea armatei, cerând să se afecteze pentru această lucrare un prim fond de 500.000 lei, care să se ia din escedentul exercițiului 1901 — 1902.

Cu ocaziunea discuțiunei acestei propuneri, nu s'a ridicat în Cameră nici o obiecțiune, dacă față cu modificarea adusă art. 43 din regulamentul Camerei, care cere ca asemenea cheltueli provenite din inițiativa Camerei să fie acoperite cu impozite, s'ar putea acoperi din escedentul bugetar? Camera votând în unanimitate propunerea președintelui Camerei, așa cum fusese redactată, ca suma de 500.000 lei să se ia din escedentul bugetar al anului 1901 — 1902, se poate crede că a hotărît, în mod implicit, că atunci când o cheltuiala are să se plătească dintr'un escedent bugetar dejă constatat, Camera poate să 'și exerciteze.

inițiativa sa, și prin urmare numai e nevoie ca acea cheltuială să fie acoperită din impozite.

Credem însă că Adunarea deputaților, adoptând propunerea președintelui Camerei, n'a voit să consacre teoria, că or decâte ori o cheltuială va fi să se acopere dintr'un excedent budgetar deja constatat, Camera poate să 'și exercite inițiativa sa, căci atunci în mod indirect s'ar anihila dispozițiunile art. 43 din regulamentul Camerei, care cere ca toate cheltuelele provenind din inițiativa ei să fie acoperite din impozite.

Adevărata explicațiune a derogărei aparente la art. 43 din regulamentul Camerei, nu stă în faptul că excedentul fiind deja constatat, cu alte cuvinte fiind bani disponibili în cassa Statului, numai este nici un pericol a se lăsa câmp liber inițiativei parlamentare, ci în faptul că guvernul aderase la propunerea președintelui Camerei, căci președintele consiliului de miniștri a declarat în Cameră, înainte ca deputații să treacă în secțiuni pentru a studia propunerea, că primește propunerea președintelui Camerei, așa că se putea considera acea propunere ca și cum ar fi venit din inițiativa guvernului, care nu este supusă la îngrădirea prevăzută de art. 43 din regulamentul Camerei, căci guvernul poate propune o cheltuială fără să fie necesar ca acea cheltuială să fie acoperită din impozite, de oarece guvernul este în măsură de a 'și da seama asupra posibilităței efectuării unei cheltueli, pe când Camera nu se află în aceiași situațiune, și de aceea inițiativa Camerei a fost supusă la oarecare îngrădire.

Dacă guvernul n'a propus din inițiativa sa proiectul de lege pentru creditul de 500.000 lei privitor la ridicarea monumentului Independenței, este că a crezut că este mai bine ca această inițiativă să pornească din partea reprezentanților națiunii, acel monument fiind menit să glorifice pe Suveran și armata, care a dat țării independența.

Dacă, din contră, s'ar admite teoria că se pot propune cheltueli din inițiativa Camerei, cari să nu fie acoperite prin impozite, ci din escedente budgetare, atunci în mod indirect s'ar deschide, tot cu aceiași ușurință ca și în trecut, calea inițiativei parlamentare de a propune cheltueli fără nici un studiu prealabil, și sub pretext că bugetul a prezintat un excedent, s'ar putea ca acel excedent să fie absorbit cu cheltueli provenind din inițiativă parlamentară, pe când numai guvernul este

în măsură de a cere Parlamentului, printr'o lege, cum să se întrebuințeze excedentele.

Afară de aceasta, o asemenea teorie ar fi cu totul contrarie spiritului modificărei introdusă în art. 43 al regulamentului Camerei, care în scop de a pune o stavilă inițiativei parlamentare, cere ca cheltuelile ce dânsa propune să se acopere prin impozite, și tocmai în caz de excedente ispita inițiativei parlamentare ar fi mai mare, căci s'ar recurge la banii dejă strânși din excedente, și a propune ca cheltuelile să se acopere din excedente, sau a se zice că cheltuelile se vor prevedea în budgetul Statului, cum se făcea înainte de 1900, este exact acelaș lucru, și modificarea făcută în 1900 a art. 43 din regulamentul Camerei tocmai aceasta a voit să facă, ca să nu se mai între pe povârnișul cheltuelilor nestudiate, și de aceea cere ca ele să fie acoperite cu impozite.

O altă restricțiune, care a fost adusă dreptului de inițiativă al Camerei, este acea privitoare la votarea budgetului Senatului.

După art. 113 din Constituțiune, numai Adunarea deputaților are dreptul de a votă budgetul Statului; cu toate acestea, în ceea ce privește budgetul Senatului, se face o excepțiune la această regulă, și Senatul, după regulamentul său, este singurul în drept de ași întocmi budgetul său și a'l votă, iar suma adoptată de Senat se înscrie din oficiu de ministrul financelor în budgetul general al Statului, fără ca Adunarea deputaților, sau ministrul de finanțe, să aibă dreptul a o modifica.

Această restricțiune adusă inițiativei deputaților nu este anume înscrisă în nici într'un articol din Constituțiune, dar o jurisprudență constantă a consacrat'o, și ea rezultă din termenii categorici ai regulamentului Senatului.

Intr'adevăr, art. 128 și 129 din regulamentul Senatului, prevăd că președintele, în înțelegere cu biuroul, întocmește budgetul anual pentru cheltuelile Senatului, care după ce se supune la aprobarea Senatului, se comunică de către președinte Ministerului de finance spre a înscri în budgetul general al Statului sumele cari au fost încuviințate de Senat.

Din textele acestor articole rezultă că budgetul Senatului a fost luat din atribuțiunea Adunărei deputaților și a fost dat în competența exclusivă a Senatului, care are dreptul, nu numai de a întocmi budgetul, dar a'l și votă, și în budgetul general

al Statului, Ministerul de finance este obligat să înscrie sumele cari au fost incuvințate de Senat.

Naște însă întrebarea dacă Camera poate să mărească, sau să micșoreze, țifrele votate de Senat, sau este datoare să le adopte așa cum 'i-au fost comunicate de Senat?

În practica parlamentară nu s'a întâmplat ca Adunarea deputaților să modifice sumele votate de Senat pentru budgetul Senatului, ele au fost adoptate totdeauna fără discuțiune, fie din condescendență pentru Senat, care este mai în măsură să cunoască trebuințele diferitelor servicii ale Senatului, fie ca să nu creeze un conflict cu Senatul, care se pronunțase deja asupra budgetului său, cestiunea însă se poate pune de vreme ce Camera este chemată a se pronunța asupra capitolului din budgetul general al Statului privitor la cheltuelile Senatului.

Credem că Adunarea deputaților n'are dreptul nici să mărească, nici să micșoreze, sumele votate de Senat pentru budgetul său, ci este datoare să ia pur și simplu act de țifra votată de Senat și să o primească întocmai cum 'i-a fost comunicată, căci Senatul, ca corp legiuitor, are suveranitatea lui întocmai ca și Camera, și Senatul, votând budgetul său, exercită un drept care 'i este dat printr'un articol precis al regulamentului său, care 'i dă în competența sa dreptul de a 'și vota budgetul.

Această dispozițiune a regulamentului Senatului este bazată pe art. 53 din Constituțiune, care recunoaște atât Camerei, cât și Senatului, dreptul de a hotări, prin regulamentele lor, modul după care are să 'și exercite atribuțiunile lor, și Senatul, în temeiul acestui articol din Constituțiune, eră în drept să hotărască prin regulamentul său, ca budgetul Senatului să fie întocmit de biuroul său și apoi să fie aprobat de Senat, și Camera nu are alt rol decât să ia act de țifra votată de Senat, fără să aibă dreptul a o modifica, căci a recunoaște Camerei dreptul de a modifica țifra votată de Senat, aceasta ar însemna că nu este Senatul care 'și votează budgetul său, ci Camera, dacă dânsa ar avea cea din urmă cuvântul, cu dreptul de a modifica țifrele votate de Senat, și independența pe care trebuie să o aibă un Corp legiuitor față de celalt cere ca fiecare din ele să 'și voteze în mod suveran și independent unul de altul budgetul lor, căci altfel această independență ar fi atinsă prin amestecul celuiilalt Corp legiuitor.

Se obiectează însă că, după Constituțiune, Camera este

singură în drept să voteze budgetul general al Statului, și sumele necesare pentru cheltuețile Senatului fiind înscrise și ele în budgetul general al Statului, Camera este în dreptul ei a adopta sau nu acele țifre, căci altfel n'ar mai fi fost necesar ca ele să fie trecute în budgetul general al Statului dacă ar scăpa controlului Camerei, și nu se poate admite ca rolul Camerei să fie redus la un simplu biou de înregistrare de a aproba niște sume asupra cărora ea nu ar avea dreptul nici să le discute.

Obiecțiunea nu ni se pare întemeiată, căci după cum Camera n'are dreptul să mărească, sau să micșoreze, țifra înscrisă în budgetul general al Statului pentru lista civilă a Capului Statului, tot asemenea nu poate modifica țifra votată de Senat pentru budgetul său, și într'un caz și în celat, aceste sume sunt înscrise ca țifre de ordine în budgetul Statului, și faptul că ele sunt înscrise în budget, nu dă dreptul Camerei să le modifice după socotința ei, căci în privința listei civile, art. 94 din Constituțiune spune în mod categoric că lista civilă este fixată pentru durata unei domnii, cu alte cuvinte, în acest interval nu se poate nici mări, nici micșora, și cu toate acestea, suma pentru lista civilă este prevăzută în fiecare an în budgetul general al Statului, fără ca să poată pretinde că ar avea dreptul Camera să o modifice, iar în cece privește budgetul Senatului, este regulamentul Senatului, care hotărăște cine are să voteze budgetul său.

În Englitera s'a înțeles așa de bine acest lucru, încât nici nu se mai supune votului Camerilor lista civilă, precum nici sumele necesare pentru anuitățile datoriei publice, căci ele sunt datorii ale Statului, autorizate în temeiul unor legi deja votate, care angajază pe Stat, și ele neputându-se refuza, nu mai au nevoie de a fi supuse votului anual al Parlamentului.

Tot așa este și la noi pentru lista civilă și budgetul Senatului. În cazul întâiu, pentru că Constituțiunea oprește de a se atinge de lista civilă în cursul unei domnii; în cazul cel d'al douălea, fiindcă în temeiul art. 53 din Constituțiune, Senatul având dreptul de ași elabora regulamentul său, în virtutea acestui regulament și a suveranității sale de Corp legiuitor, el este singur competent săși voteze budgetul său.

II

Inițiativa Senatului

Senatorii au un drept de inițiativă cu mult mai restrâns decât deputații. Ei nu pot propune nici un proiect de lege din inițiativa lor, privitor la crearea sau desființarea de impozite, la împrumuturi, sau la deschidere de credite, și nici guvernul nu poate aduce pentru întâia oară la Senat asemenea proiecte de legi, și ele trebuiesc mai întâiu să fie prezintate Adunării deputaților și votate întâiu de dânsa.

Tot asemenea legea care fixează contingentul armatei trebuie votată mai întâiu de Adunarea deputaților¹⁾, iar în ceea ce privește budgetul Statului, numai Camera singură are dreptul de a vota budgetul, fără amestecul Senatului²⁾.

În toate celelalte materii dreptul de inițiativă al Senatului este egal cu acel al Adunării deputaților.

Acest drept de prioritate al Camerei asupra Senatului în privința legilor de finanțe, care a trecut din Constituțiunea engleză în mai toate Constituțiunile moderne, este mai accentuat în Constituțiunea noastră decât în celelalte Constituțiuni europene, în ceea ce privește budgetul Statului, căci el se votează numai de Adunarea deputaților.

Am văzut în studiul istoric al puterii legiuitoare, că deși în Belgia, de unde am luat Constituțiunea noastră, precum și în toate țările unde sunt două Camere, cum de pildă în Franța, Englitera, Italia, etc., Senatul are și el dreptul să voteze budgetul. Este adevărat că și în aceste țări budgetul, ca și toate legile de finanțe, trebuie să se voteze mai întâiu de Camera deputaților și pe urmă de Senat, dar Senatul nu este exclus în aceste țări dela votul budgetului.

Constituțiunea noastră a voit să dea o prerogativă mai mare Camerei, prescriind ca budgetul să fie votat numai de dânsa, pentru motivele pe cari le-am arătat când ne-am ocupat de istoricul Constituțiunei dela 1866. Consecința firească a unei așa de însemnate prerogative acordate Camerei, eră ca tot ei să i fie rezervată inițiativa legilor de finanțe, adică a acelor legi cari angajează finanțele Statului, precum sunt legile privitoare la înființarea și desființarea de impozite, legile de im-

¹⁾ Art. 33 din Constituțiune.

²⁾ Art. 113 din Constituțiune.

prumut, deschiderile de credite, contingentul armatei, care în trecut reprezintă cea mai mare cheltuială, aceea a acordării subsidiilor pentru armată, și care este o reminiscență din dreptul constituțional englez a votării subsidiilor de Camera comunelor, de unde a trecut și în Constituțiunile celorlalte State.

După cum vom vedea, art. 33 din Constituțiune a dat naștere la o mulțime de controverse.

Vom studia acele controverse pe fiecare la locul ei, putem spune însă de pe acum că dispoziția art. 33 din Constituțiune privitoare la prioritatea acordată Camerei în privința legilor de finanțe, nu este așa de anodină, cum pare a crede unii, căci dacă este adevărat că în țările acelea unde amândouă Camerele au dreptul să voteze budgetul Statului, această prioritate acordată Camerei pentru legile de finanțe, nu are o așa mare însemnătate și este mai mult o reminiscență istorică, care astăzi numai are nici o utilitate practică; la noi însă, unde Constituțiunea a voit să dea numai Camerei dreptul de a vota budgetul, ea trebuie aplicată cu mai multă scrupulozitate, căci la noi această dispozițiune nu este numai o reminiscență istorică din dreptul constituțional englez, ca în celelalte Constituțiuni europene, dar ea reese clar din întocmirea pe care a voit să o dea Constituțiunea dela 1866, celor două ramuri ale reprezentățiunii naționale, și când a dat numai Camerei votarea budgetului, este evident că interpretarea care trebuie dată art. 33 din Constituțiune trebuie să fie așa încât Camera să aibă cea dintâiu dreptul să se pronunțe asupra legilor cari au de principal obiect finanțele Statului.

În toate țările lupta cea mare a fost ca să se recunoască însăși națiunii dreptul de a încuviința ea singură, prin reprezentanții ei, dările pe care trebuie să le plătească contribuabilii, și am văzut că cu mult înainte de Regulamentul organic, vechile Adunări ale țării erau consultate de diferiții Domni când eră vorba să se pună un bir pe țară.

Acest drept a fost recunoscut Obșteștei Adunări de Regulamentul organic prin art. 51, care zice că „Adunarea va întocmi împărțirea birului și a dăjdiilor, împlinirea veniturilor țării și a lor cheltuială ¹⁾).

¹⁾ Art. 51 din Regulamentul organic al Munteniei și art. 54 din Regulamentul organic al Moldovei.

Același principiu a fost recunoscut și de Convenția dela Paris ¹⁾, iar Constituțiunea dela 1866, în mai multe articole, consfințește acest drept al puterii legiuitoare de a vota impozitele, de a întocmi budgetul, și de a încheia socotelele Statului; iar art. 109 din Constituțiune spune în mod lămurit că nici un impozit nu se poate stabili și percepe decât numai în puterea unei legi.

Acest drept al reprezentanților națiunii de a acorda sau refuza budgetul, este dreptul politic cel mai important care s'a dat Adunării deputaților, căci un guvern nu poate merge înainte fără budget, și pentru a întări și mai mult această prerogativă a Camerei, Constituțiunea prevede că budgetul se votează numai pentru un an, și numai în caz ca budgetul să nu fie votat în timp util, atunci Constituțiunea prevede că puterea executivă poate să urmeze cu budgetul anului trecut, dar și această excepțiune nu se face decât numai pentru un an. Constituțiunea pentru a face să reiasă și mai mult că budgetul nu are tăria decât pentru un an, cere ca contingentul armatei să se voteze pe fiecare an, căci legea care fixează contingentul nu poate avea tărie mai mult decât pe un an ²⁾.

Impozitele însă nu trebuiesc votate în fiecare an. Ele sunt în vigoare atâta timp cât o altă lege nu vine să abroge legea care le-a înființat, însă perceperea lor trebuie să fie autorizată de Cameră în fiecare an, și de aceea în legea budgetară a fiecărui an, figurează un articol special, care autoriză pe ministrul finanțelor să perceapă impozitele în baza legilor lor speciale. Astfel, pentru budgetul anului 1904—1905 este art. 3 al legii budgetare care zice: „Contribuțiunile directe și indirecte, veniturile monopoliurilor Statului, arenzile și chiriiile, embaticurile, taxele poștale, telegrafice și telefonice, taxele căilor ferate, veniturile diverse și extraordinare anume trecute în budgetul de venituri, se vor împlini după legile speciale“, iar pentru a garantă această prerogativă a Camerei, că alte impozite și alte venituri nu se vor percepe decât acelea autorizate prin legea budgetară, art. 11 adaugă că este cu desăvârșire oprită împlinirea orcăror contribuțiuni directe, orcăror taxe și venituri altele decât cele trecute în budgetul veniturilor și autorizate prin

¹⁾ Art. 14 al Convențiunii dela Paris.

²⁾ Art. 120 din Constituțiune.

legea bugetară, sub orice titlu și sub orice numire ar fi, afară numai de acele impozite ce s'ar creă prin legi speciale.

Autoritățile cari ar ordonă împlinirea lor, funcționarii cari ar face repartițiunea și în fine, toți agenții, cari ar împlini asemenea dări nelegale, se vor da judecăței și se vor pedepsi conform legilor în vigoare, adică conform art. 141 din codul penal, care pedepsește asemenea delikte cu închisoarea dela 2—3 ani, interdicțiunea pe timp mărginit, amenda și cu pierderea dreptului la pensiuine.

Dacă este admis în mod constant că Adunarea deputaților are prioritate asupra Senatului, în cece privește legile de finanțe, redacțiunea însă a art. 33 din Constituțiune a dat naștere în practică la o mulțime de dificultăți, pentrucă nu se lămurește bine ce se înțelege prin cuvintele „orice lege relativă la veniturile și cheltuelile Statului, trebuie să fie votată mai întâiu de Adunarea deputaților“?

A voit Constituțiunea, întrebuițând aceste cuvinte, să înțeleagă că nici o lege care crează un impozit, nici o lege de împrumut, nici un credit, nu se poate prezenta întâiu Senatului, ci trebuie mai întâiu să se prezinte și să se voteze de Cameră, și pe urmă de Senat, sau a înțeles că nu numai Senatorii nu pot din inițiativa lor să propună nici o lege de impozite, credite sau împrumuturi, dar chiar după ce asemenea legi financiare au fost votate de Cameră, Senatul nu are dreptul să mărească țifrele adoptate de Cameră?

Cestiunea prezintă serioase dificultăți practice, și opiniunile sunt foarte împărțite asupra înțelesului art. 33 din Constituțiune.

Nu există nici o dificultate a se recunoaște că nici o lege relativă la impozite, nici un împrumut, nici un credit, guvernul nu le poate prezintă mai întâiu la Senat, ci trebuie prezintate și votate mai întâiu de către Adunarea deputaților și apoi aduse la Senat.

De asemenea, se admite fără contestațiune că Senatorii, din inițiativa lor, nu pot propune asemenea legi financiare, ci inițiativa unor asemenea legi este rezervată numai deputaților și guvernului, care nu le poate propune decât mai întâiu în Cameră; unde însă începe dificultatea, este asupra cestiunei de a se ști dacă Senatul are dreptul de a mări țifrele votate de Cameră, fie la impozite, fie la împrumuturi, fie la diferite cre-

dite ce se cer de guvern; cu alte cuvinte, dacă Senatul are dreptul de a spori țifrele creditelor votate de Cameră, sau de a mări țifra împrumuturilor, în fine, dacă Senatul are dreptul de a introduce într'o lege de impozite și alte articole supuse la impozite, pe lângă acelea votate deja de Cameră?

La noi, cestiunea nu prezintă atâta interes cât prezintă în țările acelea în cari Senatul are dreptul de a vota budgetul, căci mai cu seamă la budget se întâmplă asemenea conflicte între Cameră și Senat.

Astfel, în Franța, s'au făcut discuțiuni nesfârșite, dacă Senatul are dreptul de a mări țifrele budgetare votate de Cameră, căci în totdeauna Camera a contestat Senatului dreptul de a mări creditele votate de Cameră, sau a reintroduce în budget creditele suprimate de dânsa, și Senatul, la rândul lui, a revendicat totdeauna dreptul de a amendă lucrarea Camerei, și prin urmare a cerut să se recunoască Senatului, nu numai dreptul de a micșora creditele votate de Cameră, dar și dreptul de a le mări, sau de a restabili creditele suprimate de dânsa.

Aceia cari susțin că Senatul n'are dreptul de a mări țifrele votate de Cameră, se întemeiază — pretind dâșii — pe chiar textul art. 8 din Constituțiunea franceză din 1875 (art. 33 al nostru), care nu dă Senatului dreptul de inițiativă la legile de finanțe, și ar fi să i se recunoască Senatului un drept de inițiativă, dacă ar putea să mărească țifrele votate de Cameră, sau să supună la impozit alte articole pe cari Camera n'a voit să le impună.

În Franța, nici până astăzi această cestiune constituțională n'a fost rezolvată într'un chip definitiv, căci ceea ce a triumfat mai des în Franța a fost ceea ce se numește *Le système du dernier mot*, adică după mai multe încercări, Senatul nu ajungea la o înțelegere cu Camera pentru a admite aceeași țifră, atunci Camera trebuia să aibă cea din urmă cuvântul, deși acest sistem este viu criticat și în general se caută prin concesiuni reciproce să se ajungă la o înțelegere între Cameră și Senat,

În Anglittera, de unde s'a luat acest drept de prioritate al Camerei comunelor în votarea legilor de finanțe, controversa aceasta a fost rezolvată în sensul că nici un „*monney-bill*“, (lege de finanțe) nu poate fi amendată de Camera lorzilor, ci

ea este obligată a alege între a respinge sau a primi pur și simplu legea în total ¹⁾).

La noi, cestiunea prezintă o importanță cu mult mai mică, din cauză că Senatul nevotând budgetul, asemenea conflicte se ivesc cu mult mai rar, cu toate acestea, se poate întâmpla cu ocaziunea unei legi de impozite, sau cu o cerere de împrumut, or de credite, ca Senatul să supună la impozite articole pe cari Camera nu a prevăzut să le impună, sau să sporească țifra împrumutului, or a creditelor votate de Cameră, și în asemenea cazuri se pune întrebarea: ce trebuie să decidem față de dispozițiunile art. 33 din Constituțiune?

Creдем că înțelesul art. 33 din Constituțiune nu poate să meargă așa de departe încât să se refuze Senatului dreptul de a amendă lucrarea Camerei, căci ar fi să reducem rolul legislativ al Senatului la un simplu biurou de înregistrare, când dânsul n'ar avea dreptul să sporească țifrele adoptate de Cameră, ci ar fi obligat să primească sau să respingă în bloc ceea ce a votat Camera, și adevăratul înțeles al art. 33 nu poate să fie altul decât că Constituțiunea a voit să acorde un drept de prioritate Camerei în privința legilor de finanțe, prescriind ca ea să se rostească mai întâiu asupra unor asemenea legi, cari atrag după dânsle sarcine ce au să se impună țarei, căci dânsa este care ține punga țarei, rămânând ca Senatul să se pronunțe în urmă, după ce Camera va fi deliberat și votat, căci după art. 32 din Constituțiune, Senatul are un drept egal ca și Camera în confecționarea legilor, și Constituțiunea în nici un articol nu ridică Senatului dreptul de a conlucra cu Camera la elaborarea legilor, și acolo unde Constituțiunea a voit să ridice acest drept Senatului, a făcut'o în mod expres, cum este de pildă la votarea budgetului, pe care l-a dat în competența exclusivă a Adunării deputaților.

A decide altfel, ar fi să se anihileze cu desăvârșire rolul Senatului ca factor al puterei legiuitoare, și pentru aceasta ar trebui un text precis al Constituțiunei, care nu există.

După multe esitațiuni, jurisprudența s'a stabilit la noi în sensul că Senatul are dreptul de a modifica într'o lege de finanțe țifrele votate de Cameră, și acest drept poate să'l exercite nu

¹⁾ Thonissen, „Constitution belge“, pag. 159.

numai scăzând sumele votate de Cameră, — drept, dealtmintrelea, care nu i s'a contestat niciodată — dar și de a le mări.

În general, Senatul, la noi, n'a uzat de acest drept de a mări țișrele votate de Cameră, și când i s'a cerut să acorde vre-un credit, vre-un împrumut sau vre-o pensiuine, Senatul a fost mai totdeauna ispitit de a reduce țișra votată de Cameră, iar nu de a o mări, căci la noi se petrece acest fenomen că Senatul este mai puțin darnic decât Camera, deși după Constituțiune, Camerei îi este încredințată puna țarei, dar ca principiu de drept constituțional, nu se poate tăgădui acest drept pe care l are Senatul de a mări creditele votate de Cameră.

De curând, Senatul a uzat de dreptul său de a modifica o lege de impozite și a supus la taxe unele articole, cari nu erau prevăzute în proiectul de lege votat de Cameră.

Astfel, la legea pentru desființarea accizelor, la art. 3 din tabloul de taxe „esențe spirtoase și uleiuri esențiale“, care se votase de Cameră să fie taxate cu 2 lei și 50 bani kilogramul, d. senator P. Poni a propus să se împartă articolul în trei alineate, și s'a adoptat taxele următoare:

1. Esențele spirtoase au fost impuse cu 1 leu kgr.
2. Uleiurile esențiale „ „ „ „ 1.50 „
3. Uleiurile numite Iris, Ilang, Ilang-Rosa, de flori de portocale, nerole, precum și orice uleiuri compuse pentru fabricarea licorurilor, au fost impuse cu 10 lei kgr.

Prin urmare, prin acest amendament al d-lui senator P. Poni, pe de o parte, s'a scăzut taxa la unele articole, dar s'a mărit la altele.

Senatul a admis legea astfel amendată, la care aderase și ministrul de finanțe, și Camera, la rândul ei, a adoptat ceea ce introdusese Senatul din inițiativa sa ¹⁾.

Tot asemenea, la legea impozitului asupra petrolului, Camera admisesese o taxă de consumațiune de 5 bani la litru de petrol, și comitetul delegaților Senatului a admis o taxă de consumațiune de 7 bani la kgr. de petrol, și Camera a admis și dânsa amendamentul Senatului ²⁾.

¹⁾ Ședința Senatului din 21 Februarie 1903 (A se vede raportul d-lui raportor Ant. Carp).

²⁾ Ședința Senatului dela 27 Ianuarie 1900 (Raportul d-lui raportor N. Cesianu).

Astfel, jurisprudența s'a stabilit că Senatul are dreptul de a introduce noi articole supuse la impozit, precum și a mări țifrele admise de Cameră, totul ce se cere este ca asemenea legi de impozite să fie prezentate și votate mai întâiu de Cameră.

Restricțiunea adusă de art. 33 din Constituțiune dreptulu de inițiativă a Senatului, se aplică și la împrumuturile județelor și comunelor. Prin urmare, guvernul trebuie să supună mai întâiu votului Camerei orice cerere de împrumut pentru un județ sau comună, precum de asemenea senatorii, din inițiativa lor parlamentară, nu pot propune un proiect de împrumut pentru județ sau comună, precum nu pot propune nici un proiect de împrumut pentru Stat; însă odată ce asemenea împrumuturi au fost votate de Cameră, Senatul este liber de a mări țifra împrumutului, fără ca să calce întru ceva art. 33 din Constituție.

Un tarif vamal, ca și orice lege de impozite, trebuie supus mai întâiu deliberării Camerei, căci taxele vamale nu sunt decât niște impozite indirecte, dar Senatul are dreptul să mărească taxele vamale admise de Cameră, precum și să supună la taxele articolele cari ar fi fost scutite de Adunarea deputaților.

O chestiune importantă, care s'a ivit în practica parlamentară, cu privire la interpretarea ce trebuie să se dea art. 33 din Constituțiune, este acea relativă la convențiunile comerciale.

Intrebarea este dacă convențiunile comerciale, pe cari România le încheie cu Statele străine, pot fi propuse deliberării Senatului mai înainte de a fi votate de Cameră, sau dacă, din contră, ele trebuiesc propuse mai întâiu la Cameră?

Chestiunea prezintă o importanță deosebită, din cauză că jurisprudența se stabilise în sensul că convențiunile comerciale trebuiesc supuse mai întâiu Adunării deputaților, și această jurisprudență constantă a fost de curând schimbată.

Intr'adevăr, până la 1901, toate convențiunile comerciale pe cari România le-a încheiat cu diferitele State, și cari coprindeau tarife anexate la ele, au fost prezentate mai întâiu Adunării deputaților, și apoi au fost votate de Senat, din cauză că ele conținând scăderea de taxe la cele prevăzute în tariful vamal, se considerau ca niște legi de finanțe, cari priveau veniturile Statului, și prin urmare, după art. 33 din Constituțiune, trebuiau prezentate mai întâiu Camerei deputaților.

La 1901 însă, convențiunea cu Turcia, care avea anexate pe lângă dânsa tarife, a fost prezentată mai întâiu la Senat, și a fost votată în ședința Senatului dela 28 Noembre 1901, și în urmă a fost votată de Cameră la 5 Decembre 1901¹⁾, iar acum de curând, convențiunea comercială cu Germania a fost prezentată mai întâiu Senatului și apoi Camerei²⁾.

Astfel a fost schimbată o jurisprudență, care a fost urmată în timp de 26 ani, căci dela 1875, când s'a prezentat convențiunea comercială cu Austro-Ungaria, care a fost cea dintâiu covențiune pe care România a încheiat-o cu un Stat străin, și până la 1901, toate convențiunile comerciale au fost prezentate mai întâiu la Cameră și apoi la Senat.

Cum se explică această schimbare de jurisprudență?

În zadar am căută vre-o explicare în anele noastre parlamentare, căci nu vom găsi nimic.

Astfel, la 1901, când s'a prezentat la Senat convențiunea comercială cu Turcia, nimeni n'a ridicat în Senat nici o obiecțiune de ce nu s'a propus mai întâiu acea convențiune la Cameră, care aduceă scăderi în tariful vamal, și a fost votată întâiu de Senat și apoi de Cameră.

În 1905 însă, îndată ce s'a depus la Senat mesagiul privitor la convențiunea comercială cu Germania, d. deputat Ion I. C. Brătianu a întrebat pe d. ministru al afacerilor străine dacă nu recunoaște că din inadvertență a depus convențiunea comercială cu Germania la Senat, înainte de a fi adusă în desbateră Camerei?

D. Ministru al afacerilor străine, în ședința Camerei dela 1 Martie 1905, a răspuns d-lui deputat Brătianu că s'a întemeiat pe precedentul creat la 1901, cu ocaziunea convențiunei comerciale cu Turcia³⁾, care a fost depusă mai întâiu la Senat, și Camera, mulțumită cu răspunsul ministrului, a considerat în mod implicit că bine a fost sesizat Senatul cu convențiunea comercială cu Germania, înainte de a fi cercetată și votată de Adunarea deputaților.

În materie de drept parlamentar, precedentele joacă de

¹⁾ A se vedea ședința Senatului dela 28 Noembre 1901 și ședința Adunării deputaților dela 5 Decembre 1901.

²⁾ Convențiunea comercială cu Germania s'a votat de Senat la Martie 1905, iar de Cameră la 18 Martie 1905.

³⁾ A se vedea Desbaterile Camerei, ședința dela 1 Martie 1905

sigur un rol foarte important, căci pe ele se întemeiază jurisprudența parlamentară în rezolvarea diferitelor cestiuni cari, prezintă oarecari dificultăți în soluțiunea lor, dar dacă Parlamentul nu motivează rezoluțiunile sale, pentru a se vedea cari au fost considerațiunile cari l-au călăuzit ca să ia o hotărâre în cutare sens, totuși se poate întrezări din discuțiunile urmate în Parlament, cari au fost motivele cari l-au determinat să schimbe o jurisprudență urmată fără șovăire în curs de un pătrar de veac, și de aceea foarte des discuțiunile parlamentare servesc să explice rezoluțiunile luate de Cameră, sau de Senat.

Am văzut însă că motivele acestei schimbări de jurisprudență n'au fost arătate nici la 1901, nici la 1905, și atunci suntem nevoiți să cercetăm cari sunt principiile în această materie, pentru ca să vedem dacă această jurisprudență se poate menține pe viitor, sau dacă și aci, ca și în multe cazuri în materie de drept pozitiv, n'ar fi mai bine a se reveni la jurisprudența anterioară când s'ar dovedi că ea este conformă cu adevăratele principii.

Cestiunea prezintă serioase dificultăți, din cauză că dispozițiunea aceasta constituțională își trage originea din tradițiunea istorică, și în decursul timpurilor, în unele State constituționale ca Franța, Belgia, etc., această tradițiune pe nesimțite s'a modificat, din cauză că în acele țări dându-se Senatului aceleași prerogative constituționale ca și Camerei, s'a crezut că este indiferent a se propune Senatului, sau Camerei, asemenea proiecte de legi, și guvernele n'au nevoie să facă o așa de scrupuloasă aplicațiune a articolului din Constituțiune, care acordă un drept de prioritate Camerei în cercetarea legilor de finanțe, ci s'ar putea să se urmeze și după cum dictează conveniența guvernamentală în prezentarea unor asemenea proiecte de legi, și atunci când guvernul are nevoie în distribuirea lucrărilor legislative, să seziseze mai întâiu Senatul cu o convențiune comercială, poate să o facă fără nici un inconvenient, căci — zic partizanii acestui sistem — și Senatul în aceste țări ține băerile pungei Statului, și poate să chibzuiască tot așa de bine ca și Camera, dacă o convențiune comercială este folositoare sau nu intereselor țării, cu atât mai mult cu cât cestiunea principală de care tratează o convențiune comercială este cestiunea politică, și în al douilea rând vine cestiunea privitoare la veniturile Statului.

Dacă un asemenea sistem s'ar putea până la un oarecare

punct susține în Franța, sau Belgia, el însă nu se poate admite la noi.

Art. 33 din Constituțiunea noastră a fost copiat întocmai după art. 27 din Constituțiunea Belgiei, și obârșia lui se sue la dreptul constituțional englez, de unde a trecut în Constituțiunea franceză, belgiană și apoi la noi, cu înțelesul că Adunarea deputaților are un drept de prioritate asupra Senatului în privința legilor de finanțe. Dacă însă în aceste țări acest articol se întemeiază numai pe tradițiunea istorică, care cu timpul a putut să se slăbească, din cauză că s'a dat Senatului aceleași atribuțiuni legislative ca și Camerei, la noi însă art. 33 și-a păstrat întocmai înțelesul consfințit de tradițiunea istorică, din cauză că la noi s'a adăogat un fapt nou, care a întărit și mai mult tradițiunea istorică, și anume s'a dat numai Adunării deputaților dreptul de a vota budgetul Statului, și pe când în țările cari au adoptat sistemul bi-cameral, Senatul votează și el budgetul, și este oarecum explicabil ca tradițiunea istorică să se fi putut slăbi puțin în acele țări, căci Senatul ține și el băerile pungi țări; la noi însă, tradițiunea istorică nu numai că n'a putut să se slăbească, dar din contră, ea a fost întărită, căci s'a dat numai Camerei dreptul de a vota budgetul, și prin urmare numai ea este în măsură să aprecieze dacă o lege, care atinge așa de aproape veniturile Statului, ca o convențiune comercială, poate să fie primită sau nu. Prin urmare, la noi nu este indiferent a se propune o convențiune comercială la Senat sau la Cameră, ci trebuie propusă mai întâiu la Cameră, căci numai Camera este în măsură de a ști dacă echilibrul budgetar permite sau nu votarea unei convențiuni comerciale, care are o înrăurire netăgăduită asupra veniturilor Statului.

Dar nu este numai argumentul bazat pe tradițiunea istorică, care cere ca convențiunile comerciale să fie prezentate mai întâiu Adunării deputaților, dar și interpretarea unanimă care s'a dat înțelesului art. 33 din Constituțiune, este tot în acest sens.

Intr'adevăr, o lege prin care se înființează un impozit, sau prin care se cere desființarea, sau scăderea unui impozit existent, trebuie să fie propusă și votată mai întâiu de Cameră și apoi de Senat, și această interpretare se întemeiază nu numai pe textul art. 33 din Constituțiune, dar și pe considerațiunea specială Constituțiunei noastre că Adunarea deputaților votând singură budgetul, ea trebuie să chibzuiască mai întâiu dacă se

poate înființa, desființa sau micșora un impozit, și nimeni n'a susținut niciodată că s'ar putea propune înființarea, desființarea sau micșorarea unui impozit întâiu la Senat. Tot pentru aceleași cuvinte, nu se pot propune mai întâiu la Senat, nici convențiunile comerciale cari au anexate tarife la dănsese, căci ce alt scop are o convențiune comercială decât să scază taxele prevăzute în tariful vamal? Precum tariful vamal, care fixează taxele vamale pentru țările cari n'au convențiuni comerciale cu România, trebuie să se voteze mai întâiu de Adunarea deputaților, ca orce lege de impozite, tot asemenea și o convențiune comercială, care aduce o scădere în taxele prevăzute în tariful vamal, trebuie și dânsa să fie prezentată mai întâiu Camerei, căci numai dânsa poate să și dea seama dacă reducerile de taxe acordate prin convențiune nu sdruncină echilibrul bugetar.

Când o convențiune nu coprinde decât clauza națiunei celei mai favorizate, o asemenea convențiune se poate prezintă întâiu și la Senat, căci regimul convențional fiind deja stabilit, printr'o asemenea convențiune nu se face altceva decât se întinde și acelei țări avantajele deja acordate și cântărite de Cameră cu ocaziunea stabilirei regimului convențional.

Cu toate acestea, și în asemenea caz, credem că ar fi preferabil ca asemenea convențiuni să se prezinte mai întâiu Camerei deputaților, căci deși partea politică este partea principală a unor asemenea convențiuni, totuși partea economică este tot așa de importantă ca și partea politică, și este mai conform cu spiritul art. 33 din Constituțiune, că asemenea convențiuni să se prezinte mai întâiu Adunării deputaților.

După principiile mai sus arătate trebuie să se urmeze și în cece privește prelungirea unei convențiuni comerciale.

Senatul, neputând din inițiativa sa, să propună un proiect de lege pentru înființarea unui impozit, tot astfel trebuie să decidem și în cazul când se cere desființarea, sau scăderea unui impozit, căci și în acest caz, legea care se propune atinge veniturile Statului, de oarece ea are de scop suprimarea sau micșorarea unui venit al Statului, și Camera deputaților este în drept a decide dânsa mai întâiu dacă acel impozit trebuie să fie sau nu suprimat, or scăzut, căci desființarea sau scăderea unui impozit poate să aducă o serioasă sdruncinare în echilibrul bugetar, și numai Camera poate să se atingă de buget, de oarece numai ea votează bugetul.

Tot pentru aceleași motive nici guvernul nu poate prezintă mai întâiu la Senat un proiect de lege prin care ar propune desființarea sau scăderea unui impozit, ci trebuie să 'l propună mai întâiu în Cameră.

Senatul însă poate să voteze el cel dintâiu o lege, prin care se determină pe ce timbru trebuiesc făcute anumite acte specificate într'o lege, dacă taxa de timbru este deja prevăzută în legea timbrului, căci în acest caz nu se înființează un nou impozit, ci se asimilează acele acte în privința taxei de timbru cu alte acte anume prevăzute în legea timbrului.

Astfel, legea relativă la drepturile ce rezultă pentru proprietari din contractele de închiriere și arendare, a fost adusă de guvern întâiu la Senat, și Senatul a primit un amendament propus de d-l senator N. Crătunescu, care avea următoarea cuprindere: „Cererile de executare făcute în virtutea art. 1 și 2 din lege, vor fi făcute pe timbrul prevăzut la art. 19 alin. II din legea timbrului, când sunt adresate judecătorilor de ocoale, pe cel prevăzut de art. 23 alin. II, pentru acelea adresate președintelui tribunalului.

„Pentru toate celelalte acte se aplică legea timbrului“¹⁾.

În acest caz amendamentul se putea propune pentru întâia oară în Senat, căci pentru actele de executare se prevede în legea timbrului pe ce timbru trebuiesc făcute, și amendamentul nu făcea decât să lămurească că și actele de executare prevăzute de legea proprietarilor tot pe timbrul prevăzut deja de legea timbrului au să fie făcute.

Nu ar fi tot așa dacă o lege ar supune la impozitul timbrului anumite acte, care nu sunt prevăzute în legea timbrului, căci în cazul acesta impozitul nu este deja înființat printr'o lege anterioară pentru asemenea acte, ci se înființează prin chiar legea care se propune, impozitul deodată cu actul supus la impozit și Senatul nu are inițiativa de a crea impozite, și într'un asemenea caz legea trebuie să fie votată mai întâiu de Cameră.

Pe lângă dificultatea pe care am semnalat'o asupra interpretării art. 33 din Constituțiune, s'a ivit în practica parlamentară o dificultate și mai mare și anume s'a întrebat: ce se înțelege prin cuvintele întrebunțate de alin. II art. 33 din Constituțiune:

¹⁾ Ședința Senatului din 2. Februarie 1903.

„Totuși orice lege relativă la veniturile și cheltuelile Statului trebuie să fie votată mai întâiu de Adunarea deputaților“?

O lege care ar atrage după dânsa o cheltuială orcât de mică, va trebui să fie supusă mai întâiu votului Camerei, or se poate prezentă pentru prima oară și la Senat?

Dacă ar fi să interpretăm în mod așa de restrictiv art. 33 din Constituțiune, și îndată ce o lege ar atrage după dânsa în aplicarea ei o cheltuială orcât de mică, să zicem că Senatul nu poate să se ocupe de dânsa mai înainte de a fi votată de Cameră, atunci s'ar nimici cu desăvârșire dreptul de inițiativă pe care Constituția 'l acordă la câte-și trele ramurile puterei legiuitoare, căci mai că nu există o lege de organizare a unui serviciu public, care să nu atragă la punerea ei în aplicare o cheltuială orcât de mică. De aceea și jurisprudența noastră parlamentară, după multe discuțiuni și ezitațiuni, a stabilit: că numai acele legi al căror scop principal este înființarea unui impozit, sau o cheltuială pentru care se cere un credit, sau în fine o cerere de împrumut, numai niște asemenea legi trebuie supuse în prealabil Adunării deputaților, dar or de câte ori se va prezentă o lege care numai într'un mod cu totul accesoriu atrage după dânsa o cheltuială, sau chiar dacă va fi o lege pe lângă care este anexat un stat de personal prin care se fixează retribuțiunile funcționarilor, asemenea proiecte de legi se pot prezintă pentru prima oară și Senatului, fără a se călca întru nimic dispozițiunile art. 33 din Constituțiune, căci cuvintele „legile relative la veniturile și cheltuelile Statului“ întrebuințate de art. 33, nu se referă decât la legile de finanțe, adică la legile acelea cari înființează, desființează sau micșorează un impozit, sau se cere un credit, or un împrumut, iar toate celelalte legi cari atrag după ele o cheltuială, cum sunt în general toate legile de organizare a serviciilor publice, pot foarte bine să fie supuse mai întâiu discuțiunei și votului Senatului.

Această jurisprudență a fost totdeauna urmată în Parlamentul nostru, deși credem că s'ar procedă mai conform cu spiritul Constituțiunei noastre atunci când asemenea legi, cari crează servicii noi, cu cheltueli cari nu erau prevăzute în budget, s'ar prezentă mai întâiu Adunării deputaților.

Astfel, legea pentru organizarea poliției generale a Statului, deși este o lege, care atrage după dânsa cheltueli, și coprinde state prin cari se fixează retribuțiunile personalului polițienesc

din țară, a fost prezentată și votată mai întâiu de Senat și pe urmă de Cameră ¹⁾).

Tot asemenea legea prin care se sporește efectivul jandarmeriei rurale a fost prezentată și votată mai întâiu de Senat ²⁾).

Legea pentru organizarea comunelor rurale ³⁾, etc.

Legea pentru înființarea Casei Bisericeii prin care se organizează întreaga administrațiune a cultelor pe alte baze, a fost depusă întâiu la Senat, și Senatul a votat acea lege fără să se ridice cestiunea constituțională, deși legea aceasta atrăgea după dânsa cheltueli.

D-l senator General G. Manu, a ridicat însă pe un alt motiv o altă cestiune constituțională și anume: că această lege ar creă un impozit, și prin urmare Senatul nu ar putea să fie sesizat el cel dintâiu cu un asemenea proiect de lege, de carece se opune art. 33 din Constituțiune.

Iată în ce termeni onor. senator a ridicat această cestiune:

D-l General G. Manu: D-le președinte, am cerut cuvântul în cestiune prealabilă și voiu desvoltă numai cestiunea prealabilă, fiindcă în fond îmi voiu permite să cer cuvântul mai târziu.

Cestiunea mea prealabilă este trasă din art. 33 al Constituției noastre, care zice:

„Inițiativa legilor este dată fiecăreia din cele trei ramuri ale puterii legislative. Totuși orce lege relativă la veniturile și cheltuelile Statului, sau la contingentul armatei, trebuie să fie votată mai întâiu de Adunarea deputaților“.

D-lor, acest articol din Constituțiune ne obligă pe noi Senatul a ne declară necompetenți de a discuta această lege și a rugă pe d-l ministru al cultelor a aduce această lege mai întâiu la Cameră, ca după ce se va discuta acolo, să se aducă apoi la Senat.

În adevăr, rămâne să vă demostrez pentru ce acest articol 33 din Constituțiune este aplicabil la legea de față. Vedeți, că numai acele legi sunt rezervate a se prezentă mai întâiu Camerei, care coprind în ele un impozit. Or, dacă examinăm art. 5 alin. *b* și *f* din această lege, veți vedea că este vorba de un

¹⁾ Desbaterile Senatului, ședința dela 25 Februarie 1903.

²⁾ Ibidem, ședința dela 10 Februarie 1904.

³⁾ Ibidem, ședința dela 18 Aprilie 1904.

impozit care se crează, și acel impozit nu se poate vota decât întâiu de Adunarea deputaților.

În adevăr, ce coprinde aceste aliniate ale art. 5?

Art. 5 spune:

„Fondurile puse direct la dispoziția Casei bisericești se compune:

„Aliniatul *b.* Din 10% din veniturile averilor bisericești și religioase, pe care Casa bisericești le are sub administrația sa, în virtutea art. 12 și 16 din această lege.

„Aliniatul *f.* Din 10% al prisosului de venit net al bisericilor cari se întrețin din averea lor proprie, scăzându-se cheltuelile proprii ale bisericilor, precum și eventual, acele pentru întreținerea de instituții filantropice de interes general, întreținute din fondurile bisericilor“.

Va să zică, după această lege se impun toate bisericile acelea cari au averea lor, se impun a plăti 10% către Casa bisericești, pentru a se constitui la această Casă un fond oarecare, despre care vom vorbi, când vom discuta cestiunea în fond.

Așa dar, impozit fiind, nu suntem competenți a lua inițiativa discuțiunii acestei legi.

Această observațiune este cu atât mai fundată, cu cât toate precedentele tuturilor guvernelor și Corpurilor legiuitoare anterioare sunt în conformitate cu interpretarea pe care o dau eu.

Nu am decât să vă aduc aminte legea prin care se impunea o sumă oarecare, mi se pare 1% din reținerile cari se fac la comune și județe pentru fondul de epizootii. Acum veri-o 2, 3 ani s'a venit cu o lege prin care o parte din acele rețineri se zicea să se depună la fondul pentru epidemii, și legea aceea s'a discutat și s'a votat mai întâiu de Cameră.

O voce: Greșeală.

D-l *General G. Manu:* Greșeală după d-voastră, după mine însă nu este decât supunere la Constituțiune.

Alt precedent este iarăși care l-am avut chiar eu aci în Senat fiind ministru de interne pe vremi. Am venit cu o lege relativă la organizarea pompierilor, și fiindcă acea lege coprindea oarecare subvențiuni pe cari le ceream dela comune, ca cu acele sume să se întrețină corpul pompierilor și mi aduc aminte că atunci, după banca opozițiunii s'a ridicat obiecțiunea pe care o fac eu acum, dacă nu mă înșel de către d-l Fleva, care atunci eră în opozițiune și d-l Aurelian s'a asociat, — și

mi s'a contestat legalitatea măsurii ce propuneam cerându-mi-se să duc legea mai întâiu la Cameră, ceea ce imediat am și făcut: am retras legea și am dus-o întâiu la Cameră. Iată considerantele, care mă face ca în cesiune prealabilă să rog pe onor. Senat să se deseziseze de această cesiune.

Președintele Senatului, d-l Eug. Stătescu, a răspuns în următorii termeni la obiecțiunile d-lui senator General G. Manu:

D-l *președinte, Eug. Stătescu*: D-lor senatori, sunt nevoit să relevz cuvântul de *incompetență* întrebuițat de d-l general Manu; cred că cuvântul acesta este impropriu.

Senatul făcând parte din puterea legiuitoare, este foarte competent să cunoască de această lege, să o discute și să o voteze.

Ceea ce a vrut să zică d-l general Manu, este că legea a fost adusă în mod *intempestiv* înaintea Senatului, adică înainte de vreme. Dar și din acest punct de vedere nu cred ca observația d-lui general Manu este întemeiată. Dacă legea n'ar fi avut de obiect decât să creeze o resursă pentru Casa bisericilor, care n'ar exista deja în puterea altei legi anterioare, atunci ar fi avut dreptate d-l general. Dar legea aceasta, are de obiect principal să creeze și să instituiască Casa bisericilor și art. 5 nu este decât ca dispozițiune accesorie și de detaliu care ar putea să și lipsească fără ca economia legii să fie deranjată.

Așa fiind, d-lor, și obiectul principal al legii, fiind instituirea chiar și organizarea Casei bisericeii, principalul trage după sine accesoriul, și cred, dar, că Senatul e nu numai competent, dar și bine chemat să se rostească asupra acestei legi, deși n'a trecut încă prin Cameră ¹⁾.

Senatul a admis teoria susținută de președintele său și a respins cesiunea prealabilă ridicată de d-l general Manu, și a pășit la discuțiunea și votarea legii, și astfel s'a considerat ca bine sesizat de această lege.

Aceeași interpretare s'a dat și în Belgia art. 27 din Constituțiune, coresponzător cu art. 33 din Constituțiunea noastră.

Thonissen, comentatorul Constituțiunii belgiene, este foarte categoric în privința aceasta, căci iată ce zice dânsul asupra înțelesului art. 27 din Constituțiunea belgiană (art. 33 din Constituțiunea noastră):

¹⁾ Ședința Senatului din 17 Decembre 1901.

„Această dispozițiune, împrumutată din dreptul constituțional al Angliterei, nu trebuie întinsă dincolo de limitele pe cari le arată textul și spiritul art. 27.

Votul prealabil al Camerei reprezentanților este cerut pentru legile de finanțe propriu zise, însă nu trebuie să conchidem de aci că orice lege a cărei aplicare cere o cheltuială oarecare, trebuie să fie votată mai întâiu de Cameră. Inițiativa acesteia nu se cere decât pentru proiectele de legi al căror scop principal, dacă nu exclusiv, este votarea unui venit sau unei cheltuieli, ca împrumuturile, bugetele, crearea sau modificarea unui impozit. A admite un sistem contrariu, ar fi a reduce la cazuri extrem de rare dreptul de inițiativă pe care Constituțiunea îl acordă, în termeni generali, la câte trele ramurile puterii legiuitoare ¹⁾.

III.

Inițiativa puterii executive

Puterea executivă are dreptul cel mai larg de inițiativă. Indată ce un guvern s'a constituit și a depus jurământul, poate să prezinte Parlamentului orice proiect de lege din inițiativa sa.

Guvernul nu este supus la restricțiunea prevăzută de art. 43 din regulamentul Camerei, și prin urmare poate să propună orice proiect de lege, care atrage după dânsul o cheltuială, fără ca să fie obligat ca acea cheltuială să o acopere din impozite, și poate să ceară să fie acoperită, fie din resursele ordinare ale bugetului, fie din împrumut, sau în orice alt mod ar găsi de cuviință, căci puterea executivă are răspunderea gestiunii financiare a Statului.

Neapărat că și guvernul este ținut să respecte dispozițiunile art. 33 din Constituțiune, și nu poate să prezinte pentru prima oară la Senat o lege de impozite, de împrumut, sau pentru contingentul armatei, ci asemenea legi trebuiesc prezentate și votate mai întâiu de Cameră.

Inițiativa miniștrilor poate uneori să fie forțată și ei să fie obligați să aducă înaintea Parlamentului un proiect de lege, pe care Camerile pot să 'l ceară printr'o moțiune pe care ar vota-o,

¹⁾ V. Thonissen, „Commentaire sur la Constitution belge”, pag. 118.

și miniștrii sunt moralmente ținuți să prezinte Parlamentului legea pe care dânsul o reclamă.

Cazul acesta se întâmplă mai cu seamă cu ocaziunea rezolvării diferitelor petițiuni care se adresează Corpurilor legiuitoare, când ele recomandându-le guvernului, cer de multe ori ca el să vie cu un proiect de lege pentru a da satisfacere unor cereri pe cari Camera sau Senatul le cred întemeiate.

În Franța, inițiativa guvernului devine obligatorie, îndată ce una din Camere a votat un proiect de lege, și guvernul este dator să prezinte legea votată de un Corp legiuitor celuilalt Corp, în termen de o lună dela votarea ei, și acest termen este redus la trei zile, în cazul când Camera, printr'o deciziune specială, a declarat ca transmiterea să se facă de urgență. În caz că un proiect de lege votat de Cameră să nu fie prezentat Senatului în termen de o lună, atunci președintele Camerei este obligat să transmită din oficiu o expedițiune autentică președintelui Senatului, și astfel Senatul este sezizat de proiectul de lege, iar pentru proiectele de legi votate de Senat, ele nu pot fi transmise președintelui Camerei din oficiu, ci numai în caz când un senator ar cere aceasta¹⁾.

După regulamentul Camerei și Senatului, la noi este o procedură cu totul alta, și nu există această inițiativă obligatorie care există în Franța.

Îndată ce un proiect de lege a fost votat de unul din Corpurile legiuitoare, președintele îl transmite președintelui Consiliului de miniștri, și apoi guvernul, prin Mesagiul regal, sezizează pe celalt Corp legiuitor. În caz însă ca guvernul să nu voiască să transmită acel proiect de lege Corpului legiuitor care nu l-a votat încă, Parlamentul n'are alt mijloc de a constrânge pe guvern ca să prezinte proiectul de lege și în cealaltă Cameră, decât dreptul de interpelare. Președintele Camerei, sau al Senatului, nu poate să sezizeze din oficiu cu acel proiect de lege pe Corpul legiuitor care nu l-a votat încă.

Nu există însă precedent ca guvernul să fi refuzat să transmită și celeilalte Camere un proiect de lege depus din inițiativa sa în desbaterea Parlamentului, căci guvernul este cel dintâiu interesat ca să i se voteze legile pe cari le propune, iar pentru proiectele de legi din inițiativă parlamentară, ca un semn

¹⁾ Eug. Pierre, „Traité de droit politique et parlementaire“ No. 72.

de condescendență pentru Parlament, guvernul le duce totdeauna în desbaterea celuilalt Corp legiuitor, căci sunt alte mijloace de a înmormânta asemenea proiecte de legi în cartoanele Camerei, sau Senatului, fără ca să fie nevoie ca miniștrii să se pună în conflict cu deputații sau senatorii, cari au propus din inițiativa lor un proiect de lege, și cari sunt doritori ca să vadă opera lor prezentându-se și în cealaltă Cameră.

Cine are dreptul de a propune un proiect de lege, are dreptul și de a'l retrage.

Regulamentele Senatului și al Camerei prevăd în mod formal acest drept. Astfel, art. 76 al regulamentului Senatului zice că „orice proiect de lege propus de guvern poate fi retras de dânsul orcând: mai înainte de discuțiune, în cursul discuțiunii și chiar în momentul de a se proceda la vot“.

Regulamentul Camerei conține o dispozițiune identică ¹⁾.

Orcare din miniștri are dreptul să facă Camerei, sau Senatului, declarațiunea că retrage un proiect de lege, chiar dacă acel proiect de lege, nu privește departamentul său, căci în baza solidarității ministeriale, orcare din miniștri vorbește în numele guvernului.

Deși pentru prezentarea proiectelor de legi este nevoie de un mesagiu regal contrasemnat de ministrul respectiv, retragerea însă a proiectelor de legi se poate face fără mesagiu, printr'o simplă adresă a președintelui Consiliului de miniștri, sau a ministrului respectiv, sau chiar verbal de un ministru în ședință publică, nu numai în cursul discuțiunii, dar chiar în momentul de a se proceda la vot.

În ceea ce privește proiectele de legi din inițiativă parlamentară, atât regulamentul Camerei, cât și al Senatului, fac deosebire între cazul când discuțiunea se va fi început asupra lor, în care caz proiectele de legi nu se mai pot retrage decât cu consimțământul Senatului sau al Camerei, și între cazul când discuțiunea nu s'a început încă, și atunci se poate retrage și fără consimțământul Senatului sau al Camerei.

Regulamentul Senatului prevede însă că chiar atunci când discuția va fi început asupra unui proiect de lege din inițiativă parlamentară, autorul lui poate să'l retragă; dacă însă un alt

¹⁾ Art. 76 din regulamentul Senatului; art. 73 din regulamentul Camerei.

membru al Senatului și îl însușește, atunci complectându-se iar numărul de 7 membri pentru a-l susține, discuțiunea urmează.

Deși această dispozițiune nu este înscrisă în regulamentul Camerei, însă tot așa se urmează și la Cameră.

IV

Procedura dreptului de inițiativă

Sub Regulamentul Organic, deputații Obștești Adunării neavând dreptul de a propune nici un proiect de lege, numai guvernul exercită dreptul de inițiativă, și proiectele de legi se depuneau cu un pitac (mesagiu) al Domnului pe biroul Obșteștei Adunări și apoi se trimiteau în studiul diferitelor comisiuni ale Obșteștei Adunări.

Dreptul de inițiativă nefiind recunoscut deputaților, nici sub Convențiunea dela Paris, nici mai târziu sub Statut, aceeași procedură eră ca și sub Regulamentul Organic, adică numai guvernul depunea proiectele de legi printr'un mesagiu al Domnului.

Constituțiunea dela 1866, prin art. 33, acordând acest drept de inițiativă Parlamentului, s'a prevăzut prin regulamentele Corpurilor legiuitoare modul cum are să se exercite atât inițiativa parlamentară, cât și inițiativa guvernului.

Atât regulamentul Camerei, cât și al Senatului, prevăd că pentru ca o propunere provenită din inițiativa parlamentară să fie susceptibilă de a fi transformată în lege, trebuie să fie semnată de șapte membri ¹⁾.

Astăzi, atât la Cameră, cât și la Senat, asemenea propuneri îndată ce se citesc dela tribună de unul din subscriitori, se trimit în cercetarea secțiunilor, cari numesc delegați și apoi raportorul depune raportul și se urmează cu discuțiunea lor aceeași procedură ca și pentru proiectele de legi prezentate din inițiativa guvernului.

La Senat însă, procedura n'a fost totdeauna așa de simplă cum este astăzi, ci înainte de modificarea regulamentului Senatului, în 1893, eră o procedură cu mult mai complicată pentru proiectele de legi provenind din inițiativa parlamentară, și această

¹⁾ Art. 43 din regulamentul Camerei și art. 97 din regulamentul Senatului.

procedură avea aerul că voește să paralizeze inițiativa parlamentară.

Astfel, înainte de 1893, propunerile din inițiativa parlamentară semnate de 7 senatori, se citeau în trei ședințe publice consecutive și după a treia citire, autorul propunerii era dator să și desvolte propunerea. După aceea urmă o discuțiune generală asupra propunerii, și dacă Senatul o luă în considerațiune, numai atunci se trimetea în studiul unei comisiuni ad-hoc, compusă din 5 membri, din care autorul propunerii făcea parte de drept. Această comisiune ad-hoc jucă rolul pe care îl are în Franța comisiunea de inițiativă, în studiul căreia se trimet propunerile din inițiativă parlamentară.

Această comisiune era datoare să dea propunerii forma unui proiect de lege împărțind-o în articole și astfel transformată propunerea în proiect de lege, se mai citea odată în ședință publică, și apoi se trimetea în cercetarea secțiunilor, cari numeau delegați și apoi raportor, adică numai după aceste vânturări a propunerii, se reluă procedura care se urmează pentru proiectele de legi provenite din inițiativa guvernului.

Toată această procedură, care era de natură a împedica până la un punct oarecare inițiativa parlamentară, a fost cu totul suprimată ca nefolositoare la 1893, când s'a modificat Regulamentul Senatului, și s'a admis pentru proiectele de legi prezentate din inițiativa parlamentară, aceiași procedură ca și pentru proiectele de legi provenind din inițiativa guvernului.

S'a născut însă întrebarea: pentru ce se cere ca propunerile din inițiativa parlamentară să fie susținute de 7 membri? Nu este aceasta o piedică adusă inițiativei parlamentare? Pentru ce un singur deputat, sau un singur senator, să nu poată propune un proiect de lege, cum se practică de pildă în Franța?

Atât Regulamentul Camerei, cât și al Senatului, au admis ca propunerea să fie susținută de 7 membri, pentru ca să înlătore propunerile cari n'au nici-o probabilitate de a fi primite de Parlament, căci este foarte ușor a găsi șease colegi cari să subscrie un proiect de lege propus de un deputat, când acel proiect de lege răspunde la o nevoie simțită; și ar fi să se piardă timpul Parlamentului și să se încarce arhivele Corpurilor legiuitoare în mod inutil, când un proiect de lege nu poate să găsească nici șapte susținători cari să îl semneze.

Nu este dar o piedică care să aduce inițiativei parlamen-

tare, ci o reglementare, care este necesară pentru bunul mers al lucrărilor, căci un proiect de lege ca să fie admis în Cameră îi trebuie să întrunească cel puțin 47 voturi și în Senat 32 voturi, și dacă el nu a putut avea nici 7 aderenți, nu este a se perde timpul Camerilor de geaba a se mai discuta în secțiuni și a se face raport asupra unei propuneri, care mai dinainte este cunoscut că nu va putea întruni nici 7 voturi?

În alte țări ca să se poată da curs unui proiect de lege provenit din inițiativa parlamentară, se cere să fie susținut de un număr și mai mare de 7 membri. Astfel în Germania se cere, ca propunerea să fie semnată de 15 membri, în Austria la Camera seniorilor trebuiesc 10 membri, iar în Camera deputaților 20 deputați, în Spania tot 7 membri ca la noi, iar în Belgia o propunere provenită din inițiativa parlamentară poate să fie semnată de 2 membri, dar nu poate să fie semnată de un număr mai mare decât 6 membri.

Se naște dar întrebarea: la noi Regulamentul Camerei și Senatului, cerând pentru propunerile din inițiativa parlamentară să fie semnate de 7 membri, pot ele să fie semnate de un număr mai mare de 7 membri?

Cestiunea prezintă interes fiindcă este o deosebire în privința aceasta între Regulamentul Senatului și al Camerei, și din cauza acestei diferențe s'au născut nedumeriri asupra scopului modificărei introdusă în Regulamentul Senatului.

Regulamentul Camerei, în nici unul din articolele sale, nu oprește pe deputați de a semna o propunere din inițiativa parlamentară cu orâte semnături, și dacă în general propunerile se semnează de 7 membri, care este numărul reglementar, nimic nu împiedică ca o propunere provenită din inițiativa parlamentară să fie semnată de un număr mai mare decât 7 membri. În practica parlamentară multe proiecte de legi provenind din inițiativa parlamentară, au fost semnate de un număr mai mare decât 7 deputați și ele au fost primite de biour.

Astfel a fost propunerea d-lui deputat N. Filipescu, pentru modificarea art. 43 din regulamentul Camerei, care eră semnată de 30 deputați, propunerea d-lui deputat Tache Protopopescu, privitoare la modificarea art. 75 și 514 din procedura civilă, care eră semnată de un număr și mai mare de deputați, și o mulțime de alte propuneri provenind din inițiativa Camerei.

Tot asemenea nici un articol din regulamentul Camerei

nu oprește ca un amendament să fie semnat de un număr mai mare decât 5 deputați.

La Senat însă, deși art. 97 din regulamentul Senatului, privitor la proiectele de legi provenite din inițiativa parlamentară, nu interzice ca proiectul de lege să fie semnat de un număr mai mare decât 7 Senatori, cu toate acestea prin analogie se aplică și la proiectele de legi provenite din inițiativa parlamentară, dispozițiunile art. 68 din regulament, privitoare la amendamente sau propuneri cari n'au obiectul de a fi convertite în proiecte de legi, care dă dreptul biroului să nu dea curs propunerilor cari vor avea un număr de semnături mai mare de 7, și amendamentelor cari ar fi subscrise de un număr mai mare decât 5 senatori.

S'a căutat să se dea o explicațiune acestui articol, care la 1875 a fost introdus în regulamentul Camerei reprezentanților din Belgia, și care a trecut și în regulamentul Senatului nostru, dar care nu există în regulamentele altor Parlamente, precum nici în regulamentul Camerei noastre, și explicațiunea care s'a dat este că semnăturile pe o propunere se pot dobândi cu ușurință, prin complezență, fără ca subscriitorii să își dea seama de consecințele propunerii pe care au subscris-o, și se poate întâmpla ca după ce se discută propunerea, și fiecare își dă socoteala de gravitatea ei, subscriitorii ei să voiască să și retragă semnăturile lor, și atunci cu greu și-ar mai putea retrage iscălitura, considerându-se moralmente angajați de a vota în sensul propunerii pe care au semnat-o, și se argumentează că n'ar fi bine să se ia iscăliturile prin surprindere, sau să se dea din complezență, și de aceea s'a admis această interdicțiune ca propunerile din inițiativa parlamentară să nu poată fi semnate de un număr mai mare de 7 membri.

S'a mai zis că propunerile semnate de un număr mai mare de membri este un vot pe față asupra acelei propunerii și regulamentele Corpurilor legiuitoare prevăd votul secret, în fine propunerile semnate de un număr mai mare de membri constituie un mijloc de presiune sau de intimidare, fie față de guvern, fie față de majorități, și nu este bine a se uză de asemenea mijloace în cestiuni nediscutate, nepreparate, și care angajează votul unora dintre semnatarii propunerilor, fără să și fi dat seama îndestul de conținutul propunerilor pe care le subscriu în mod spontan, ca cestiune de colegialitate, și in-

troducerea art. 68 în regulamentul Senatului, a fost făcută tocmai în scop de a se evita surprinderile.

Cestiunea s'a prezentat în Senat cu ocaziunea discuțiunei legii pentru modificarea câtorva articole din legea pensiunelor ¹⁾.

D. senator Ilariu Isvoranu propusese la un articol al legii pensiunilor un amendament semnat de 30 senatori, și vicepreședintele Senatului, d. C. Costescu-Comăneanu 'i-a observat că amendamentul fiind iscălit de 30 senatori, conform art. 68 din regulament, îl înlătură din discuțiune, afară numai dacă amendamentul i se va da semnat numai de cinci senatori.

Amendamentul a trebuit să fie semnat de cinci senatori, ca să poată fi pus la vot, adică s'au retras 25 semnături după dânsul.

Neapărat că față cu un articol precis al regulamentului, nu se putea face altfel decât să se refuze prezentarea la biurou a unui amendament, care aveă mai mult de cinci semnături, dar introducerea acestei dispozițiuni în art. 68 din regulamentul Senatului nu 'și are întru nimic justificarea ei, căci dacă într'adevăr acest articol a fost introdus în regulamentul Senatului pentru a se evită votul pe față, sau surprinderile, atunci pentru ce nu s'a introdus și în regulamentul Camerei? Și între Senat și Cameră, deșigur un asemenea articol ar fi fost mai la locul lui să existe în regulamentul Camerei, decât în acela al Senatului, pentrucă surprinderile pot fi mai ușoare în Cameră decât în Senat, unde totul se petrece mai în liniște; dar dovadă că un asemenea articol nu este necesar, este că el lipsește nu numai din regulamentul Camerei, dar lipsește din mai toate regulamentele Parlamentelor europene.

Tot așa de puțin întemeiată este și părerea că în Parlament nu trebuie să se facă votul pe față, căci atât regulamentul Camerei, cât și al Senatului, prevăd că dacă cinci membri cer votul pe față, el trebuie să se facă, și prin urmare când 15 sau mai mulți deputați sau senatori, semnează o propunere din inițiativă parlamentară, este că cer votul pe față, care nu este contrariu regulamentului. Afară de aceasta, sunt propuneri pornite din inițiativă parlamentară, cari prin entuziazmul pe care ele îl provoacă, ar perde din caracterul lor de spontaneitate și de înălțătoare pilde, când nu s'ar da dreptul tuturilor acelora

¹⁾ Ședința Senatului din 5 Martie 1904.

cari împărtășesc vederile inițiatorilor unor asemenea propuneri, ca să le semneze unanimitatea Parlamentului.

Astfel, propunerea pentru proclamarea independenței, ștergerea din budgetul datoriei publice a tributului care se plăteă în trecut Turciei, proclamarea Regatului, etc., n'ar fi perdut din măreția lor dacă nu s'ar fi putut ca întreg Parlamentul să se asocieze la asemenea mari acte, subscriind toți membrii Parlamentului asemenea propuneri?

Ar fi a se da un brevet de puțin discernământ deputaților sau senatorilor, cari ar subscrie o propunere provenită din inițiativă parlamentară, când s'ar putea bănuși că ei au scris-o numai din complezență pentru colegii cari le prezintă asemenea propuneri, fără să-și dea socoteală de ceea ce fac, și de teamă ca să nu fie moralmente angajați a votă propunerea pe care au scris-o, să li se interzică a-și pune iscălitura lor pe orice propunere care ar conține mai mult de șapte iscălituri, căci când cineva subscrie o propunere din convingerea profundă că e bine ca acea propunere să devie lege, fie că acea propunere este semnată de 7 inși sau 70, faptul acesta nu-i va schimba întru nimic părerea, căci convingerea profundă nu se schimbă dela semnarea unei propuneri până la urna de vot, iar când s'ar întâmplă ca semnătura să fi fost pusă pe o propunere numai din complezență, acela nu se va putea considera ca angajat de a votă pentru acea propunere, când s'ar convinge că propunerea nu e bună, așa că și într'un caz și în celalt, prescripțiunea regulamentului Senatului ca o propunere să nu conțină mai mult de șapte semnături, este inutilă.

Jurisprudența Senatului merge însă mai departe decât chiar textul articolelor din regulament, căci pentru proiectele de legi din inițiativă parlamentară nu există nici o interdicțiune de a nu putea fi semnate de un număr mai mare de șapte senatori, și se aplică art. 68 privitor la amendamente și la proiectele de legi provenite din inițiativă parlamentară, deși pentru asemenea proiecte de legi trebuie să se aplice art. 97, care nu pomenește nimic de interdicțiunea de a fi semnate de un număr mai mare decât șapte membri. Cu toate acestea, se refuză la biuroșii proiectele de legi provenite din inițiativa senatorilor cari ar purta un număr mai mare de șapte semnături.

Astfel, proiectul de lege propus din inițiativa d-lui senator P. Grădișteanu, privitor la recunoașterea de persoană morală

a Ligei Culturale, care fusese semnat de mai mult de șapte senatori, a trebuit să se șteargă din el semnăturile cari treceau peste șapte, pentru a se conforma jurisprudenței Senatului ¹⁾.

O ultimă cestiune, care s'a prezentat în practica noastră parlamentară și după modul cum a fost rezolvată, a adus o restricțiune inițiativei puterii legiuitoare, este următoarea: dacă disolvarea Corpurilor legiuitoare are vre-o influență asupra dreptului de inițiativă; cu alte cuvinte, dacă un proiect de lege, votat de unul din Corpurile legiuitoare, se poate prezenta numai celui-lalt Corp legiuitor care nu apucase încă să'l voteze, sau votul dat de Corpul legiuitor dizolvat este nul și neavenit și acea lege trebuie să fie votată din nou de ambele Corpuri legiuitoare?

Această cestiune nu este prevăzută de regulamentele Corpurilor legiuitoare, și este destul de delicată, căci dacă s'ar rezolvă în sensul că o lege care a fost votată, de pildă, de Cameră, și acea Cameră a fost dizolvată, nouă Adunare nu mai are dreptul să se ocupe de acea lege, aceasta însemnează că se restrânge dreptul de control al unuia din Camere, căci cu greu s'ar concepe să existe continuitate de vederi între Corpurile legiuitoare dizolvate și nouile Adunări, mai cu seamă când s'ar întâmplă ca nouile Camere să fie de vederi politice opuse Camerilor dizolvate.

Să presupunem că o Cameră liberală ar votă o lege oarecare, legea aceea a fost depusă la Senat cu mesagiu regal, dar până să se voteze și de Senat, Corpurile legiuitoare au fost dizolvate. Întrebarea ce se pune este următoarea: este destul ca acea lege să fie votată numai de noul Senat, sau trebuie să se voteze și de noua Cameră, care n'are nici o cunoștință de acea lege, și care poate nu corespunde vederilor ei?

S'ar părea că trebuie votul ambelor Camere nou alese, pentru ca legea să fie promulgată, căci într'o Cameră liberală care a fost dizolvată, și un Senat nou conservator, nu se poate susține că poate să existe continuitate de vederi, și ar trebui ca legea aceasta să fie votată din nou și de Camera conservatoare; cu toate acestea, jurisprudența parlamentară a admis că votul Camerei dizolvate este valabil și nu mai este nevoie în cazul de mai sus, decât de votul noului Senat pentru ca legea să se poată promulga.

¹⁾ Ședința Senatului dela 2 Decembre 1904.

Asfel s'a urmat pentru legea privitoare la aprobarea tranșaciunii încheiată între Ministerul domeniilor și d-nii Lange-weld, Schram, Watson și Youell care fusese votată de Adunarea deputaților la 3 Aprilie 1900, atunci când era la guvern partidul conservator, și acea Cameră fiind dizolvată, noul Senat a votat această lege la 21 Decembre 1901, când era la guvern partidul liberal, așa încât Camera liberală din 1901 nu s'a pronunțat asupra acestei legi, considerându-se ca dat în mod valabil votul Camerei conservatoare care fusese dizolvată, și legea a fost promulgată la 25 Ianuarie 1902¹⁾.

Tot asemenea, de curând a fost votată, la 30 Noembrie 1904, de către Cameră liberală, legea pentru complectarea și modificarea unor din dispozițiunile legii asupra Băncilor populare, și Corpurile legiuitoare fiind dizolvate înainte ca Senatul liberal să fi apucat să voteze această lege, guvernul conservator a cerut noului Senat să voteze această lege, și la 5 Martie 1905 Senatul a votat-o, fără ca și Camera conservatoare din 1905 să o voteze și dânsa; cu alte cuvinte, s'a considerat ca bine dat votul Camerei liberale din 1904 asupra acestei legi.

În fine, se pot citi o mulțime de legi de indigenate votate de unul din Corpurile legiuitoare, și după dizolvarea Camerilor, acele indigenate n'au fost supuse decât votului Corpului legiuitor care nu se pronunțase încă asupra lor.

Jurisprudența adoptată de Corpurile noastre legiuitoare, deși la prima vedere ar părea că aduce o atingere prerogativelor Parlamentului, cu toate acestea ea își are explicațiunea în faptul că asemenea cazuri se întâmplă numai cu legile cari n'au nici un caracter politic, și mai cu seamă cu indigenatele, și guvernul care susține aceste legi în Corpul legiuitor care nu le votase încă, are implicit adesiunea morală și a celuilalt Corp legiuitor, căruia ar fi inutil să i mai supună la cunoștință o lege de indigenat, de pildă, sau o altă lege fără nici o importanță politică, căci rareori s'ar putea întâmpla ca o lege cu caracter politic, prezentată de un partid politic și votată de una din Camere, să fie susținută în cealaltă Cameră de partidul care urmează la guvern, așa încât cestiunea aceasta prezintă interes numai din punctul de vedere al procedurii parlamentare, iar nu și din punctul de vedere constituțional.

¹⁾ *Monitorul Oficial* No. 235 din 25 Ianuarie 1902.

În Anglita, scrupulul parlamentar eră așă de mare, încât proiectele de legi cari remăneau nevote în cursul unei sesiuni de ambele Camere, deveneau caduce, adică trebuia să se reinceapă discuținea asupra lor, chiar în Camera care le votase cu o sesiune înainte, căci se zice că dela o sesiune la cealaltă poate că s'au schimbat vederile Corpurilor legiuitoare.

Această procedură, care eră cunoscută sub numele de *massacre des innocents*, aveă însă marele inconvenient că paraliză lucrările Parlamentului, și astăzi a fost părăsită chiar în Anglita, iar în Belgia, dela 1895, s'a admis soluținea care s'a admis la noi; în Belgia însă, această soluținea a fost admisă în baza legii din 1 Iulie 1895, iar la noi a fost stabilită în temeiul uzului parlamentar.



CUPRINSUL

| | Pag. |
|--|------|
| <i>Capitolul I.</i> — Istorical Puterei legiuitoare în România | 3 |
| I. Puterea legiuitoare până la Regulamentul Organic | 3 |
| II. Puterea legiuitoare dela Regulamentul Organic până la Tratatul dela Paris (1831 — 1856) | 13 |
| III. Tratatul dela Paris din 18/30 Martie 1856. Divanurile ad- hoc ale Munteniei și Moldovei din 1857 | 26 |
| IV. Convențiunea dela Paris din 7/19 August 1858 | 38 |
| V. Constituțiunea din 1 Iulie 1866 | 40 |
| <i>Capitolul II.</i> — Prerogativele puterei legiuitoare. Intinderea și limi- tele ei | 47 |
| <i>Capitolul III.</i> — Inițiativa legilor | 79 |
| I. Inițiativa Adunării deputaților | 82 |
| II. Inițiativa Senatului | 94 |
| III. Inițiativa puterei executivă | 111 |
| IV. Procedura dreptului de inițiativă | 114 |

