

0892/29. IV. 35
minu

CURS
DE
DREPT CONSTITUȚIONAL

G. ALEXIANU

PROFESOR DE DREPT PUBLIC LA UNIVERSITATEA
DIN CERNĂUȚI

VOLUMUL III
FASCICOLA I

EDITURA CASEI ȘCOALELOR

1 9 3 4

INSTITUTUL DE ARTE GRAFICE «BUCOVINA», I. E. TOROUTIU
BUCURESTI III.—STR. GRIGORE ALEXANDRESCU 4.—TEL. AUT. 210X43

Curs de drept constituțional

1956

DE ACELAȘ AUTOR :

- Instituția jurătorilor în vechiul nostru drept*, București, 1924.
Statutul funcționarilor publici, București, 1926.
Răspunderea puterii publice, București, 1926.
Charles Gide, *Viața și opera sa*, București, 1925 (epuizat).
Coal contribuțiilor directe, în colaborare cu d. Consilier Ves-
pasian Erbiceanu și St. Mihăescu, magistrat, București 1926.
Dreptul constituțional, București 1926 (epuizat).
Ch. Gide, *Curs de economie politică*, vol. I și II, traducere.,
București 1924 și 1925.
Ch. Gide și Ch. Rist, *Istoria doctrinelor economice*, trad. 1926.
Ch. Gide, *Principii de economie politică*, trad. 1928.
Codul învățământului, în colaborare cu d. prof. Paul Negulescu
și d-nii I. Dumitrescu, T. Dragoș și O. C. C. Demetrescu, avocați,
1929.
Codul administrativ adnotat, în colaborare cu d. prof. Paul Ne-
gulescu și R. Boilă, București, 1930.
Studii de drept public, București 1930.
Curs de drept constituțional, vol. I, București 1930.
Curs de drept constituțional, vol. II, fasc. I, București 1931
Curs de drept constituțional, vol. II, fasc. II „ 1933

Inu.A.29.298

Muzi
249643

C U R S
DE
DREPT CONSTITUȚIONAL

DE
G. ALEXIANU
PROFESOR DE DREPT PUBLIC LA UNIVERSITATEA
DIN CERNĂUȚI

66267
19299

VOLUMUL III



EDITURA CASEI ȘCOALELOR
1 9 3 4

1947

58634

Re 258/01

CONTROL 1953

B.C.U. Bucuresti



C66267

1953

Corpul electoral

CAPITOLUL I.

Corpul electoral.

§ 4. — *Tendința de mărire a corpului electoral în regimul votului universal.*

SUMAR : 475. Necesitatea unor condiții pentru a face parte din corpul electoral ; — 476. Calitatea de național ; — 477. Sexul masculin ; — 478. Maturitatea judecării ; — 479. Aptitudinea intelectuală ; — 480. Demnitatea ; — 481. Incompatibilitatea.

475. — Necesitatea unor condiții pentru a face parte din corpul electoral. — Votul universal a desființat orice condiții de avere, de ereditate sau de capacitate cerute în vechile regimuri electorale pentru a putea face parte din corpul electoral. Cu drept cuvânt spune Joseph Barthélemy: „Regimului burghez i se cuvine dreptatea istoriei. Dar, oricare ar fi sentimentul pe care-l încerci constatând acest lucru, o serie de fapte indiscutabile comandă să aprobi mișcarea universală care, în cea mai mare parte din societățile moderne, tinde să sfărâme ultimele rezistențe antidemocratice. Votul cenzitar a avut mărețiile lui, dar a cunoscut și josniciile și viciile. Adeziunea, spontană sau forțată, la universalitatea votului, nu trebuie să fie pătată de nici un regret, chiar platonice, al regimurilor trecute”¹⁶⁾.

Această mișcare, întrezărită de Barthélemy în 1912, a luat o dezvoltare neașteptată. Chiar statele cele mai refractare votului universal au fost obligate să-l adopte. Dar ceiace este și

16) Joseph Barthélemy — *L'organisation du suffrage et l'expérience belge* Paris, 1912, p. 745.

mai interesant este faptul că votul universal, în evoluția sa, tinde să mărească neîncetat corpul electoral, prin admiterea a noi serii de alegători. Căci, chiar în regimul votului universal, dacă condițiunile de avere, de ereditate și de capacitate au dispărut, au rămas însă o serie de alte condițiuni care sunt cerute pentru exercițiul electoratului: vârstă, sex, moralitate, etc. Dar aceste condiții cerute tind din ce în ce să se restrângă spre a îngădui astfel să facă parte din corpul electoral categorii noi de cetățeni.

Electoratul fiind considerat ca una dintre cele mai importante funcții sociale, s'a socotit necesar să se stabilească chiar în Constituție condițiile exercitării lui. Toate Constituțiile moderne conțin principiile în baza cărora se poate acorda electoratul.

Constituția noastră din 1923 tratează chestiunea electoratului în art. 6, 61, 64, 68 și 108. Din examinarea acestor texte rezultă:

a) Constituția stabilește numai principiile necesare exercitării dreptului de vot; modalitățile de realizare și condițiile secundare sunt stabilite de legea electorală¹⁷⁾. Constituția înscrie numai *principiul votului universal*. Legiuitorul ordinar are competența să stabilească, în cadrul votului universal, condițiile necesare pentru exercitarea electoratului.

b) Constituția nu face nici o distincție între *electoratul politic* (alegerile pentru Parlament) și *electoratul administrativ* (alegerile pentru organele locale descentralizate: consiliu județean, municipal și comunal). Dimpotrivă, principiile puse în Constituție pentru ambele feluri de alegeri sunt egale, căci art. 108 cere aceleași condiții pentru exercitarea electoratului administrativ, ca și art. 64, care fixează condițiile pentru electoratul politic.

Distincția între aceste două feluri de electorat aparține legiuitorului ordinar și este mărginită numai în ceiace privește a-

17) Art. 6 „Constituția de față și celelalte legi relative la drepturile politice determină care sunt, oșebit de calitatea de Român, condițiunile necesare pentru exercitarea acestor drepturi.

Art. 61. „Legea electorală stabilește toate condițiunile cerute pentru a fi alegător la Adunarea Deputaților și la Senat, incapacitățile și nedemnitățile precum și procedura electorală“.

cordarea dreptului de vot la femei. Pe baza art. 6 din Constituție, legiuitorul ordinar, prin legi votate cu majoritate de două treimi¹⁸⁾, a acordat anumitor categorii de femei drept de vot în alegerile administrative; ne găsim deci în fața unei simple etape în vederea acordării electoratului politic¹⁹⁾. Aproape în toate țările în care femeile se bucură de electoratul politic, s'a început prin acordarea electoratului administrativ.

Votul universal a înlăturat toate condițiile de avere, de ereditate și de capacitate. Totuși, el pretinde, pentru exercitarea lui, o serie de condiții, pe care tinde continuu să le restrângă, dar care, în stadiul de azi, se pot reduce la: *calitatea de național, sexul masculin, maturitatea de cugetare, aptitudinea intelectuală și demnitatea*. Să cercetăm mai deaproape aceste condițiuni.

476. — **Calitatea de național.** — Toate legile electorale, ca și Constituția și legea noastră electorală, pretind, pentru exercitarea dreptului de vot, existența calității de național. Această condiție este cerută ca o dovadă de interes pentru treburile publice din partea acelorora cari exercită dreptul de vot. Constituția noastră, în art. 6, cere, ca o condiție indispensabilă pentru exercitarea electoratului, existența *calității de Român*. Tot Constituția, în art. 64 și 68, arată că numai cetățenii români majori au

18) Art. 6 din Constituție cere ca legile speciale, cari vor determina condițiile sub care femeile pot avea exercițiul drepturilor politice, vor trebui votate cu majoritatea de două treimi. Am discutat în altă parte care este caracterul unor atari legi, arătând că ele n'au valoarea unor legi constituționale, ci a unor legi ordinare pentru existența cărora este nevoie de o majoritate calificată: ideia aceasta este confirmată și de raportorul Constituției la Senat, prof. C. G. Dissescu care declara: „Legea însă va trebui votată cu două treimi. Aceasta nu înseamnă că o atare lege devine cu caracter constituțional, în sensul propriu al cuvântului”.

19) Trebuie să remarcăm că textul Constituției din 1923 este în aparență mai restrictiv, în privința acordării drepturilor politice la femei, de cât acel al Constituției d'n 1866. În adevăr, sub imperiul vechii Constituții s'ar fi putut acorda drepturi politice femeilor printr'o lege votată cu majoritate ordinară. Art. 6 nu cere o majoritate calificată și de nicăeri din Constituție nu rezultă un text care să arate că diferența de sex constituie o împiedecare în exercitarea dreptului de vot. Totuși, nimeni nu se îndoie, sub regimul Constituției din 1866 că femeile nu pot exercita dreptul de vot și că este necesară o modificare a Constituției spre a le acorda acest drept. De aceia Constituția din 1923 a înscris în text expres principiul acordării drepturilor politice la femei.

drept de vot ²⁰). Este prezumția legală că numai acei cari sunt cetățeni români sunt interesați la conducerea Statului și deci numai ei trebuie să aibă dreptul de vot.

Constituția actuală nu conține nici o dispoziție specială privitoare la dreptul de vot al acelor cari au obținut naturalizarea, așa cum se prevede în vechiul art. 65, după care, numai cei cari obțineau marea împământenire puteau fi aleși în Parlament. Și nu era nevoie de un text special deoarece art. 7 al. 2 din Constituție precizează în totul chestiunea, declarând că „numai naturalizarea seamănă pe străini cu Românul pentru exercitarea drepturilor politice”. Străinii deci, din moment ce au obținut naturalizarea, sunt asimilați în totul cu Românii și pot să-și exercite ca și aceștia drepturile politice.

Măsura de a se acorda de îndată electoratul politic străinilor cari au obținut naturalizarea a dat rezultate rele și a suscitât numeroase critici, mai ales în timpul ultimului războiu. S'a arătat că este o greșeală de a se acorda electoratul politic mai înainte de a se pretinde celui naturalizat să dovedească o strânsă legătură cu noua sa patrie. S'a cerut să-i se impună un *stagiul de civism* ²¹). Acest stagiul era cu atât mai necesar cu cât legea germană Delbrück, din 1913, permitea supușilor germani cari dobândeau naturalizarea în străinătate, să-și păstreze naționa-

20) Este locul să observăm aici terminologia diferită pe care o întrebunțează legiuitorul constituent în această materie. Altfel, în art. 6, el pretinde pentru exercitarea drepturilor politice existența *calității de Român*: în art. 64 vorbește de *cetățenii români majori*, iar în art. 66 cere: printre condițiile de eligibilitate la Adunarea Deputaților: a) a fi cetățean român; b) a avea exercițiul drepturilor civile și politice. Față de această situație este locul să ne întrebăm ce a voit să înțeleagă constituentul prin expresia *cetățean român*? A înțeles altceva decât pe un Român, care are exercițiul drepturilor civile și politice? Dăsigur că nu. Este numai o eroare regretabilă a Constituantului. În vechea Constituție textul, art. 65 se deosebea. El cerea următoarele condiții: a) a fi Român de naștere sau a fi primit marea împământenire; b) a se bucura de drepturile civile și politice. Și aci era o repetiție inutilă căci numai Românii se bucurau de drepturile civile și politice. Dar cum noțiunea de *cetățean* și însemnătatea ei constituțională nu este precizată într'un text expres, repetiția era explicabilă. (Vezi mai jos, p. 13—14).

21) La începutul anului 1915 deputații francezi Joseph Denais și Jean Lerolle propuneau un proiect de lege privitor la naturalizare, după care prima generație de străini naturalizați dobândeau numai drepturile civile a doua generație electoratul și a treia generație eligibilitatea.

litatea germană, printr'o simplă declarație la consulat. Cu chipul acesta se înlesnea spionajul agenților germani ²²⁾.

Efectele aceste stări de fapt s'au resimțit și 'n Franța. Acolo, spre a remedia în parte neajunsurile rezultate din modul cum se acorda naturalizarea, s'a votat în timpul războiului, la 7 Aprilie 1915, o lege temporară, care autoriza guvernul ca pe cale de decret să raporteze decretele de naturalizare obținute de supușii puterilor în războiu cu Franța. Dar aceasta era numai o măsură de circumstanță, care trebuia întregită cu introducerea unui *stagiū de civism*, care, din 1924, se fixează la zece ani.

În regimul nostru constituțional, din 1866 naturalizarea se acorda prin o lege și numai în urma unui stagiū de civism de zece ani ²³⁾.

22) În Anglia, un evreu ungar Tribitsch, devine cetățean englez, luând numele de Lincoln, și se alege, la un an dela naturalizare în Camera Comunelor, aducând astfel, după cum el singur mărturisește, însemnate servicii de spionaj în folosul imperiilor centrale.

23) Iată vechiul text al art. 7 și 8 al Constituției din 1866:

Diferența de credințe religioase și confesiuni nu constituie în România o piedică spre a dobândi drepturile civile și politice și a le exercita.

§ 1. Străinul fără osebite de religiiune, supus sau nesupus unei protecții străine, poate dobândi împământinirea cu condițiile următoare:

a) Va adresa guvernului cererea de naturalizare, în care va arăta capitalul ce posedă, profesiunea sau meseria ce exercită și voința de a-și stabili domiciliul în România,

b) Va locui în urma acestei cereri, zece ani în țară și va dovedi prin faptele sale că este folositor ei.

§ 2. Pot fi scutiți de stagiū:

a) Acei cari vor fi adus în țară industrii, invenții utile sau talente distinse, sau cari vor fi fundat aci stabilimente mari de comerț sau de industrie;

b) Acei care, fiind născuți și crescuți în România, din părinți stabiliți în țară, nu s'au bucurat nici unii, nici alții, vreodată, de vreo protecție străină;

c) Acei cari au servit sub drapel în timpul resbelului pentru Independență și cari vor putea fi naturalizați în mod colectiv, după propunerea guvernului printr'o singură lege și fără alte formalități.

§ 3. Naturalizarea nu se poate acorda decât prin lege și în mod individual.

§ 4. O lege specială va determina modul prin care străini vor putea stabili domiciliul lor pe teritoriul României.

§ 5. Numai Românii, sau cei naturalizați Români pot dobândi imobile rurale în România.

Drepturile până acum câștigate sunt respectate.

Convențiunile internaționale astăzi existente rămân în vigoare, cu toate clauzele și termenul cuprinse într'însele.

Constituția din 1923 a modificat regimul pentru acordarea naturalizării. Astfel, art. 7 din Constituție stabilește că „naturalizarea se acordă în mod individual de Consiliul de Miniștri, în urma constatării unei comisiuni, compusă din: primul președinte și președinții Curții de Apel din Capitala Țării, că solicitantul îndeplinește condițiile legale”. Aceste condiții, ca și procedura prin care se dobîndește naturalizarea, rămân să fie stabilite de legea ordinară. Ca urmare a acestei dispoziții constituționale s'a întocmit legea privitoare la dobîndirea și pierderea naționalității române din 28 Februarie 1924, care a înlocuit dispozițiile art. 6—20 inclusiv din codul civil al Vechiului Regat și textele respectivele din codurile în vigoare în diferitele provincii. Art. 5 al acestei legi declară că „străinii cari au dobîndit naturalizarea devin români”. Prin faptul naturalizării deci ei dobîndesc de drept drepturile politice.

Legea din 1924 a avut grijă să prevadă o serie de cazuri în cari naturalizarea poate fi retrasă. Astfel, art. 36 din lege, vorbind de cazurile în cari se pierde naturalizarea, prevede la lit. f retragerea naturalizării, în cazurile art. 41 și 42, adică tocmai în acele cazuri pentru cari și 'n Franța s'a prevăzut retragerea naturalizării.

Art. 41 declară că naționalitatea română poate fi retrasă oricărui naturalizat român originar al unui Stat cu care România s'ar găsi în stare de războiu. Această retragere se poate face în următoarele cazuri:

- a) Când se va constata ca a săvârșit acte contrarii ordinei publice și siguranței interioare sau exterioare a statului român;
- b) Când se va constata că a părăsit țara pentru a se sustrage serviciului militar sau oricărui alt serviciu public obligatoriu pentru români
- c) Când se va constata că în serviciul țării lui de origină sau al oricărei alte țări ar fi săvârșit acte de spionaj și ar fi ajutat acțiuni potrivnice drepturilor și intereselor naționale ale Statului și poporului român.

Această retragere de naturalizare se face prin decret regal, dat pe baza jurnalului consiliului de miniștri. Cel care a pierdut

Art. 8 „Impămîntenirea se dă de puterea leguitoare.

Numai impămîntenirea aseamănă pe străini cu Românul, pentru exercitarea drepturilor politice”.

în chipul acesta calitatea de român n'o mai poate dobîndi. Retragerea naturalizării are efect individual; ea nu se resfrînge asupra femeii și copiilor decât atunci cînd decretul prevede expres acest lucru (art. 42).

477. — **Sexul masculin.** — Potrivit legii noastre electorale, dreptul de vot este rezervat numai bărbaților. Origina acestei distincții trebuie găsită în faptul pretensei superiorități a sexului masculin. Am arătat că exercițiul dreptului de vot implică anumite aptitudini intelectuale și morale, care erau multă vreme contestate femeii și care sunt în parte și azi.

Celace este de remarcat este că această diferențiere de sexe, în ce privește exercitarea electoratului politic, nu apare în Constituția noastră în chip expres. Mai mult chiar, vechiul text al Constituției din 1866 nu lasă să apară deloc această distincțiune. El declara: „Constituțiunea de față și celelalte legi relative la drepturile politice determină cari sunt, oșebit de calitatea de român, condițiunile necesare pentru exercitarea acestor drepturi”. Art. 6 al. 1 al Constituției actuale are un cuprins identic.

Diferențierea dintre sexe nu apare nici în art. 64 din Constituție, deși acolo se vorbește de *cețățenii români*, deoarece nicăeri Constituția nu prevede care este înțelesul expresiunii *cețățean român*. Această noțiune nu este în funcție de *sexul masculin*, ci de exercitarea drepturilor politice. Legea electorală din 27 Martie 1926 nu arată nicăeri ce se înțelege prin cetățeni români; nu pune nicăeri această idee în legătură cu sexul masculin și nici nu găsește necesar să declare excluse pe femei dela dreptul de vot.

Această situațiune se bazează pe faptul că întotdeauna, în trecut, sub denumirea de cetățean, s'a înțeles bărbatul care se bucură de dreptul de cetățenie, adică acel care avea exercițiul drepturilor politice. Azi însă, cînd o serie întreagă de legislațiuni au acordat femeilor drepturile politice și cînd femeile contribuie la fel ca și bărbații la plata dărilor, expresiunea cetățean nu conține implicit și noțiunea de sex masculin.

Legea electorală franceză din 7 Iulie 1874 stabilind condițiile în care cineva poate fi înscris în listele electorale, cere, între altele, să fi satisfăcut legea recrutării. Ceiace înseamnă că lega în mod imperios calitatea de alegător de sexul masculin.

În orice caz, în nici într'o lege ceva mai veche, nu se gă-

sește necesar să se vorbească de sexul masculin, deoarece întotdeauna s'a considerat că există o legătură indisolubilă între noțiunea de cetățean și sexul masculin.

Abia acum în urmă, când începe să se acorde drepturi politice și femeilor, noțiunea de cetățean nu mai implică și sexul masculin.

În adevăr, legile care acordă drepturi politice femeilor le creiază acestora calitatea de cetățeni; la noi, legea pentru organizarea administrației locale din 1929, acordând anumitor categorii de femei dreptul de vot, le acordă acestora calitatea de cetățean. Dar întotdeauna, anterior epocii în care s'a acordat drept de vot femeilor, prin expresiunea cetățean s'a înțeles numai sexul masculin. Ca o dovadă în plus a acestui înțeles avem al. 2 și 3 al art. 6 din Constituția din 1923. După ce acest text pune în al. 1 principiul care se găsea înscris în vechiul art. 6 din Constituție, vine să adauge că „legi speciale, votate cu majoritate de două treimi, vor determina condițiunile sub care femeile pot avea exercițiul drepturilor politice. Drepturile civile ale femeilor se vor stabili pe baza deplinei egalități a celor două sexe”. Se recunoaște deci în chip formal în Constituția noastră că expresiunea de cetățean român este rezervată numai pentru bărbați și că, pentru a se extinde și la femei, este nevoie de legi votate cu majoritate de două treimi.

Astăzi însă deosibirea dintre sexe privitor la exercitarea dreptului de vot tinde să dispară și Statele, rând pe rând, acordă femeilor electoratul politic, în condițiuni de egalitate cu bărbații.

Votul femeilor se justifică prin faptul că în Statul modern, în care ideia democratică predomină, este o chestiune de dreptate și de egalitate ca și femeia să se bucure de exercițiul acestui drept. „Principiul democratic cere ca orice individ cu raționament să fie investit cu o parte din puterea politică care să-i permită să afirme și să protegiască personalitatea sa; femeia este o ființă umană și rațională. Națiunea trebuie să fie consultată; femeia face parte din națiune. Regimul nostru politic se bazează pe regimul egalității; în fața urnei cel mai incult dintre muncitori este egalul celui mai eminent om de Stat; de ce femeia n'ar fi egala muncitorului ?”²⁴).

24) J. Barthélemy — *op. cit.*, p. 271.

Dar nu numai din punct de vedere al egalității și a rațiunii principiului democratic se justifică dreptul de vot al femeilor. Femeile au și dănsese dreptul să participe în mod efectiv la viața Statului. Ele au aceleași interese de apărare ca și bărbații; ele sunt un factor economic în viața Statului și cuvântul lor trebuie să fie ascultat atunci când este vorba de organizarea societății²⁵).

Femeia este esențialmente tradiționalistă și conservatoare; ea este econoamă și prevăzătoare; rolul ei în societate este însemnat și azi nu se mai poate face abstracție de prezența femeilor în viața publică.

Dealtfel, în ultima vreme și în special dela războiul încoace, femeile sunt mereu permise în viața publică. În 1920 Statele-Unite

25) Art. 10 din legea pentru organizarea administrației locale din 1929 creiază o instituție nouă, aceia de *membru al comunei*. Cu această ocazie el nu face nici o distincție între bărbați și femei. Altfel al. 1 al art. 10 declară că „fiecare locuitor al țării, fără deosebire de vârstă, sex, naționalitate sau confesiune, trebuie să fie membru al unei comune și să participe la sarcinile ei”.

Ori, din moment ce legea impune astfel de obligații femeilor, fără a face nici o distincție de obligațiile impuse bărbaților, rezultă dela sine și pentru femei dreptul de a pretinde egalitate de tratament cu bărbații și din punct de vedere al exercitării drepturilor politice.

Este de remarcat că acest text dă denumirea de *cetățean* tuturor membrilor unei comune, deci și femeilor. În această accepție s'ar putea ajunge la concluzia că femeile pot să exercite la noi drepturile politice, deoarece în legea electorală nu este nici o restricție în privința sexului, ci se cere o singură calitate, aceea de cetățean major.

Această interpretare este și mai mult întărită prin art. 15 din legea pentru organizarea administrației locale care declară „Cetățenii cari au dobândit calitatea de membri ai comunei sunt de drept trecuți atât în listele electorale pentru alegerea autorităților comunale, cât și în listele electorale pentru alegerea consilierilor județene și alegerile pentru Cameră și Senat, dacă întrunesc condițiile legale”. Trebuie deci ca în legea electorală să se înscrie între alte condiții și aceia a sexului, căci fără aceasta, în sistemul actual al legislației, nu se găsește un text care să prohibească dreptul de vot al femeilor.

Această inadvertență a legiuitorului se justifică prin faptul că la data când a alcătuit legea electorală noțiunea cuvântului *cetățean* nu evoluase și ea nu se atribuia atunci decât bărbaților. Astăzi însă, față de legislația în vigoare, dacă legiuitorul ar voi să mai mențină diferența între bărbați și femei privitor la electoratul politic, ar trebui s'o spună expres, denumirea de cetățean nemai-puținând să justifice această diferențiere. Totuși Constituția, arătând că femeile pot dobândi drepturi politice numai prin legi votate cu majoritate calificată, a stabilit că ele nu au drept de vot decât atunci când legea îl acordă în mod expres.

acordă femeilor dreptul de vot; Norvegia și Danemarca îl acordase din 1913; Suedia în 1920.

Nouile state create pe baza principiului democratic acordă dela început dreptul de vot femeilor. Altfel, Constituția cehoslovacă din 29 Februarie 1920 § 9 și 10; Constituția poloneză din 17 Martie 1921, Constituția germană din Weimar în art. 22; Constituția bavareză din 14 Aug. 1919, § 6, ca și Constituția tuturor statelor germane, Constituția austriacă, din 1920, art. 26, Constituția irlandeză din 6 Dec. 1922, prin art. 14, Constituția Letoniei din 1922, art. 8; Constituția poloneză din 1921, art. 12; Constituția sovietică rusă astfel cum a fost revizuită la 11 Mai 1928, art. 68; Constituția statului liber Danzig, din 11 Mai 1922, art. 8; legea electorală ungară din 1925, No. 26, art. 2.

Constituția spaniolă din 9 Decembrie 1931 acordă femeilor electoratul activ și pasiv. În Jugoslavia, Constituția din 1921, prin art. 70, lăsa în căderea legii electorale puterea de a acorda femeilor drept de vot. Dar acest text n'a fost pus în aplicare. Noua Constituție din 3 Sept. 1931 păstrează aceleași dispoziții în art. 55. Iar legea electorală din 10 Sept. 1931, făcută în aplicațiunea principiilor înscrise în Constituție nu vorbește nimic de votul femeilor. În Belgia ²⁶⁾ și în Franța ²⁷⁾ s'au făcut încercări în-

26) În Belgia, prin legile din 9 Mai 1919 și 4 Martie 1920 s'a acordat drept de vot femeilor în alegerile locale. Dar în Iulie 1925 acest început a fost oprit de teama ca nu cumva prin votul femeilor partidul catolic să aibă majoritatea în Senat și să schimbe structura Statului. În Belgia votul femeilor este o chestiune de viitor.

27) În Franța problema acordării dreptului de vot femeilor s'a pus cu mai multă ardoare în discuție din anul 1919, când la 20 Mai, Camera, prin 379 voturi contra 95, după raportul d. Ferdinand Buisson, acordă femeilor dreptul de vot și de eligibilitate în aceleași condiții ca și bărbaților. Tot în acel an, la 7 Oct. 1919, ca o consecință a votului dat, Camera adoptă o rezoluție prin care Guvernul este invitat să inziste pe lângă Senat pentru a pune această chestie cât mai neîntârziat la ordinea zilei. Aceiași rezoluție se votează și în 1921 în urma raportului prezentat Camerii de d. Joseph Barthélemy. Dar în 1922 Senatul, după multe amânări, dă un vot prin care refuză să treacă, la discuția pe articole a proiectului votat de Cameră. O nouă propunere, însoțită în 1923 de raportul favorabil a d. Joseph Barthélemy n'a avut o soartă mai bună.

În schimb, în April 1925 Camera a adoptat cu 390 voturi contra 183, dreptul de alegător și de eligibil pentru femei în alegerile *municipale* și *cantonale*, în aceleași condiții, ca și bărbații. Dar nici această rezoluție nu a fost transformată în lege. În orice caz, în Franța, dreptul de vot al femeilor este o problemă rezervată viitorului cel mai apropiat.

semnate pentru a se acorda femeilor dreptul de vot. Deasemeni, dar fără nici un rezultat până acum, Constituția turcă din 20 April 1924 refuză femeilor dreptul de vot. Legea electorală italiană din 17 Mai 1928 nu modifică art. 40 din statut, care acordă dreptul de vot numai bărbaților.

La noi, acordarea dreptului de vot femeilor a făcut un pas însemnat în ultima vreme și el este cu atât mai important cu cât vine la un foarte scurt interval de timp dela acordarea votului universal. Legea din 1929 care acordă unor anumite categorii de femei dreptul de vot în alegerile locale constituie un început bun pentru acordarea electoratului politic ²⁸⁾. Dealtfel, în 1931, cu ocazia discuției care a avut loc comisia legislativă a Camerei privitor la proiectul pentru modificarea primei electorale prevăzută în legea electorală din 1926, s'a pus din nou în discuție chestiunea acordării dreptului de vot pentru femei în alegerile legislative, dar nu s'a făcut nici un pas mai departe în această direcție. Legea pentru administrația locală din 1929, care acordă femeilor electoratul activ și pasiv în alegerile locale se aseamănă mult cu legea ungară No. 26 din 1925, privitoare la alegerea deputaților în Dieta maghiară ²⁹⁾.

28) Vezi supra, vol. II, fas. II, p. 180 și urm.

29) Iată § 2 al legii susmenționate: „1^o Posedă dreptul de vot pentru Dietă orice femeie, în vârstă de treizeci de ani împliniți, având naționalitatea maghiară de zece ani, locuind sau având o locuință de doi ani în aceiași comună și având terminată cu succes clasa a șasea a școlii populare elementare sau o clasă (an) echivalent din punct de vedere al gradului de instrucție al unui alt stabiliment de învățământ sau justificând dobândirea unui grad de instrucție de valoare echivalentă.

2^o Posedă deasemeni dreptul de vot, cu condiția de a satisface celelalte condițiuni, femeia care justifică terminarea cu succes a clasei a patra a școlii populare elementare sau a dobândit un grad de instrucție de valoare echivalentă, dacă:

1. A dat naștere la trei copii legitimi sau mai mult și dacă cel puțin trei din copii săi trăesc. Copii morți pe câmpul de onoare în timpul războiului trebuie, din punct de vedere al acestei dispoziții, să fie considerați ca vii; sau

2. Dacă ea trăește din venitul propriului său patrimoniu sau din profesunea sa și are o casă independentă.

3. Femeia care a dobândit dreptul de vot pentru că îndeplinește condițiile enumerate la No. 1 al al. precedent, îl păstrează, oricare ar fi numărul de copii care-i mai trăesc.

4. Femeia care a obținut diploma de studii a unei Universități sau a unei alte școli esuperioare posedă dreptul de vot, oricare ar fi vârsta sa.”



478. — **Maturitatea judecării.** — Legiuitorul cere ca o condiție esențială a exercitării dreptului de vot maturitatea judecării. Acest fapt este presupus existent de drept la toți acei cari îndeplinesc o anumită vârstă, cari ating majoritatea politică, pe care legiuitorul o fixează în mediu la 21 de ani împliniți.

La noi legea electorală din 1926 nu stabilește vârsta la care alegătorii sunt presupuși că au dobândit maturitatea de cugutare, ci le cere ca o condiție esențială pentru exercitarea dreptului de vot majoratul. În sistemul legilor noastre, majoratul este fixat de codul civil. Art. 434 din codul civil declară că majori se socotesc atât bărbatul cât și femeia cari au împlinit 21 de ani. Deci la noi legiuitorul stabilește la 21 de ani împliniți vârsta când se dobîndește majoratul politic.

Cu cât o țară este înclinată ca să adopte mai mult regimul democratic, cu atât limita de vârstă pentru acordarea majoratului este scăzută. Tineretul este presupus partizan al curentelor democratice, al ideilor generoase și prezența lui în corpul electoral, este de natură să schimbe configurația regimului politic. Dimpotrivă, atunci când curentul democratic este înlocuit printr'un curent conservator, limita de vârstă pentru dobîndirea majoratului politic este simțitor ridicată, de oarece oamenii mai în vârstă sunt prin natura lor înclinați către tradiție și conservatorism.

Această situație se observă în toate statele cu regim bicameral, unde cel de al doilea corp, care, prin natura sa este chemat să fie elementul de pondere, de tradiție și de conservatorism, este recrutat totdeauna de alegători, cărora li se cere un majorat politic special, spre exemplu vârsta de 40 de ani împliniți. Dar chiar în statele cu regim unicameral, mărirea sau micșorarea majoratului politic este în funcție de curentul democratic sau conservator care reușește să se instaleze la putere.

Astfel, la noi, legea electorală din 2 Iulie 1864, dată de Cuza, fixează majoratul politic pentru alegători la vârsta de 25 de ani împliniți, iar pentru cei aleși, la vârsta de 30 de ani împliniți. Legea electorală din 28 Iulie 1866 reduce majoratul politic la 21 de ani împliniți pentru alegători și la 25 de ani pentru aleși. De atunci încolo majoratul politic la noi a rămas neschimbat.

În țările în care odată cu întinderea votului universal re-

gimul democratic a câștigat teren nou, majoratul politic a fost redus pentru a se mări astfel corpul electoral prin introducerea de noi membrii. Constituția germană din Weimar reduce pentru bărbați ca și pentru femei majoratul politic la 20 de ani. Legea electorală engleză din 6 Februarie 1918, menține pentru bărbați majoratul politic la 21 de ani și îl reduce chiar la 19 ani pentru marinari și soldați.

În schimb constituția federală austriacă din 1920 fixează majoratul politic pentru ambele sexe la 25 de ani.

O chestiune interesantă în legătură cu majoratul politic și cu necesitatea reducerii sale, este aceea privitoare la împiedicarea militarilor de a participa la vot. În adevăr, în momentul în care împlinesc 21 de ani tinerii sunt obligați să se înroleze în armată și în timpul serviciului militar, care durează dela doi până la 3 ani, ei nu pot exercita dreptul de vot. De fapt, majoratul politic nu începe la vârsta de 21 de ani, ci numai după terminarea serviciului militar. Beneficiază de majoratul politic chiar dela 21 de ani tocmai acei cari sunt scutiți sau dispensați de serviciul militar și cărora li se dă astfel o primă din faptul că nu aduc nici o contribuție în serviciul militar al statului. Beneficiază de asemeni de acest majorat politic și femeile în țările în care dreptul de vot este acordat femeilor în condiții egale cu ale bărbaților.

Aceste critici destul de întemeiate caută a fi în parte remediate prin reducerea treptată a serviciului militar pe de o parte, iar pe de altă parte prin stabilirea pentru femei a unui majorat politic mai mare decât pentru bărbați, diferența dintre aceste două majorate echivalând cu stagiul pe care bărbații sunt obligați să-l facă în serviciul militar și în care timp ei nu pot să exercite dreptul de vot ²⁹⁾.

29) Față de textul art. 6 alin. ultim din Constituția noastră, care declară: „Drepturile civile ale femeilor se vor stabili pe baza deplinei egalități a celor două sexe” — se pune problema de a se ști dacă majoratul politic al femeii ar putea să fie diferit de acel al bărbatului. Am arătat că chestiunea majoratului este tratată de art. 434 cod. civil și că acest majorat civil coincide, în sistemul legilor noastre, cu majoratul politic. Pentru a pune de acord, textul art. 6 din Constituție cu desideratul exprimat mai sus și care este menit să înlăture inegalitatea politică dintre cele două sexe, ar trebui în sistemul nostru electoral, să se creeze un majorat civil egal pentru ambele sexe și un majorat politic care ar putea fi diferit.

Tendința actuală a votului universal este de a face ca să intre în sfera sa de activitate câți mai mulți membrii ai societății. Principiul democratic pretinde ca fiecare membru al societății să participe la viața publică; dar, pe de altă parte, necesitatea unei serioase guvernări pretinde încredințarea acestei atribuțiuni unei elite politice, unui număr restrâns de indivizi. Aceste două principii se găsesc în neîncetată luptă și majoratul politic variază în măsura în care unul din aceste principii reușește să se impună.

479. — Aptitudinea intelectuală. — Ca o consecință firească a maturității judecății, legiuitorul pretinde ca acei cari sunt chemați să-și exercite dreptul de vot, să se bucure de deplină-tatea facultăților lor mintale, să fie în stare de a judeca și de a alege. Este de necontestat că nu se poate lăsa să decidă de soarta unei țări acei cari sunt incapabili de a decide de propria lor persoană. Dar legile electorale inspirate de curente democratice reduc la extrema limită condițiile cerute pentru aptitudinea intelectuală. Astfel în sistemul nostru electoral, aptitudinea intelectuală este redusă la ultima expresie. Sunt considerați că au aptitudinea intelectuală de a alege, toți cetățenii majori. Sunt excluși dela dreptul de vot, fiind considerați incapabili, cei puși sub interdicțiune sau consiliu judiciar. Art. 26 din legea electorală declară că „sunt incapabili de a fi alegători sau aleși acei puși sub interdicțiune sau consiliu judiciar, precum și cei în stare de faliment declarați și nereabilitați”. În spiritul articolului 435, din codul civil, prin interzși trebuie să înțelegem: „majorele care este într'o stare obicinuită de imbecilitate, de sminteală sau de nebunie cu furii”. Iar art. 548 din codul civil, când vorbește de consiliul judiciar, arată că „se pot opri risipitorii de a pleda, a face transacțiuni, a se împrumuta, a primi un capital și de a da chitanță de primire, de a înstrăina și ipoteca averea lor, fără asistența unui consiliu orânduit de tribunal”. Legea electorală reduce deci condițiunea aptitudinii intelectuale la aceste două condiții: să nu fie interzis sau pus sub consiliu judiciar. Toți ceilalți majori cari nu sunt într'una din aceste două situațiuni, sunt presupuși că au aptitudinea intelectuală pentru a exercita dreptul de vot. Este adevărat, că art. 26 din legea electorală mai cere încă o condiție, aceea de a nu fi în stare de faliment. Dar aceasta nu este atât o condiție de aptitudine intelectuală, ci mai mult o condiție de demnitate și legiuitorul face o

confuzie înglobând-o în condițiile cerute pentru aptitudinea intelectuală. Ne vom ocupa deci de dânsa la locul respectiv. Dificultatea care naște, atunci când este vorba de a distinge pe cetățenii cari se bucură de aptitudinea intelectuală de acei cari nu o au, este mult redusă, deoarece sistemele electorale moderne ridică dreptul de a constata această situațiune organelor însărcinate cu alcătuirea listelor electorale. Aptitudinea intelectuală a alegătorilor trebuie să fie constatată și stabilită de organele judiciare înainte de alcătuirea listelor electorale. Numai pe baza constatării obiective pe care o face magistratul asupra aptitudinii intelectuale a unui cetățean urmează să se alcătuiască lista electorală. Când legea electorală declară că sunt incapabili de a fi alegători acei puși sub interdicțiune sau consiliu judiciar, ea pretinde ca anterior operațiunii electorale să existe o hotărâre definitivă a justiției care să constate aceste fapte.

Dacă legea electorală nu declară ca incapabil pentru exercitarea dreptului de vot decât pe cele două categorii de incapabili pe care-i prevede codul civil, ea o face desigur, pe de o parte din cauza dificultății de a creia o capacitate specială electorală și mai ales din cauza așa numitului spirit democratic. Căci în afară de acești incapabili pe care legea electorală îi recunoaște că nu au aptitudinea intelectuală de a exercita dreptul de vot, câte alte categorii de incapabili nu rămân cari nu au discernământul necesar pentru exercitarea dreptului de vot. Câți demenți sau imbecili nu rămân fără să fie puși sub interdicție, câți risipitori, fără să fie puși sub consiliu judiciar; căci procedura aceasta fiind greoaie și costisitoare, nu aparține decât oamenilor bogați, singurii cari pot și au interesul să o pună în mișcare, căci punerile sub interdicție la cererea ministerului public sunt din ce în ce mai rari.

Dar în rândul prim al incapabililor cari au totuși dreptul de vot, trebuie să punem pe analfabeții care votează prin semne electorale. Este suficient acest exemplu pentru a arăta la ce limită redusă a ajuns aptitudinea intelectuală necesară pentru exercitarea dreptului de vot. În Franța s'a mers și mai departe și s'a acordat drept de vot și celor puși sub consiliu judiciar; dar cel puțin acolo nu există marea masă a analfabeților.

480. — Demnitatea. — Numai membrii societății cari nu sunt izbiți de nici un fel de nedemnitate pot să exercite dreptul

de vot. Nedemnităţea atrage excluderea de drept din corpul electoral.

Dar pentruca nedemnităţea să nu fie un element de apreciere personală a organelor însărcinate cu întocmirea listelor electorale, putând da astfel naştere la abuzuri în detrimentul corpului electoral, legiuitorul a căutat să precizeze în termeni formali cari sunt cazurile de nedemnităţea care atrag excluderea din corpul electoral. Această excludere operează, ca şi pentru incapacitate, numai în cazul când o hotărâre judecătorească definitivă a constatat faptele şi a pronunţat pedeapsa. Este deci de principiu că toţi cetăţenii sunt demni de a lua parte la vot; sunt excluşi numai acei cari sunt condamnaţi pentru una din crimele şi delictele prevăzute în legea electorală; pentru a fi deci alegător trebuie să nu fi fost condamnat în chip definitiv pentru o cauză care atrage nedemnităţea.

Art 27 din legea electorală face aplicaţia acestui principiu când declară că: „Sunt nedemni a fi alegători sau aleşi cei condamnaţi...” El distinge deoparte pe cei condamnaţi pentru crime şi anumite delictes şi de altă parte pe cei pentru care excluderea dela vot este pronunţată ca pedeapsă complementară, în baza legii, prin hotărâre judecătorească.

A. Când este vorba de cei condamnaţi, art. 27 din legea electorală distinge mai multe categorii de condamnări cari atrag nedemnităţea:

a) în primul rând sunt cei condamnaţi pentru crime; b) în al doilea rând cei condamnaţi pentru anumite delictes, limitativ enumerate. Aceste delictes sunt:

1° călcarea atribuţiunilor din partea autorităţilor administrative şi judecătoreşti (art. 108 c. pen.).

2° plăsmuirea sau falsificarea (art. 112—121 c. pen.).

3° falsificarea de înscrisuri publice sau autentice şi de comerţ sau bancă (art. 123—128 incl. c. pen.).

4° fals în acte publice, sustracţiuni comise de funcţionarii publici în exerciţiul funcţiunei lor, nedrepte luări săvârşite de funcţionarii publici, mituire (art. 135—146 inclusiv c. pen.).

5° tănuire (art. 197 c. pen.).

6° spargere de sigilii şi luare de acte sau lucrări aflate în depozite publice (art. 203, 204, 205 c. pen.).

7° atentat contra bunelor moravuri (art. 263, 264, 267, 268 c. pen.).

8° călcarea legiuirilor asupra înmormântărilor (art. 285—286 c. pen.).

9° mărturie mincinoasă (art. 287—293 incl. c. pen.).

10° furtul (art. 306—311 c. pen.); (art. 316 c. pen.).

11° abuz de încredere (art. 322—325 inclusiv c. pen.).

12° înșelăciune (art. 332—334 și 336 c. pen.).

Aceste delictе, limitativ enumerate în legea electorală, se referă toate la codul penal român, în vigoare în vechiul regat. Art. 27 din legea electorală, care este în vigoare în tot cuprinsul țării, aplică aceleași sancțiuni pentru cei condamnați pentru aceleași delictе prevăzute în codurile penale locale³⁰⁾.

În afară de aceste delictе, care, aproape în toate legislațiile atrag pierderea drepturilor politice, legea electorală vine să înscrie noi delictе, cari atrag aceeași sancțiune. Astfel în al. 4 al art. 27 se declară nedemni de a fi alegători și aleși cei condamnați pentru speculă ilicită sau delictе electorale prevăzute în legea electorală, pentru timpul cât au fost condamnați la pierderea dreptului de vot.

Legiuitorul adaugă că nedemnitatea pentru delictеle enumerate la litera b încetează la 10 ani după ispășirea pedepsei, dacă cel condamnat nu este recidivist.

Tot în art. 27 se prevăd o serie întreagă de cazuri de nedemnitare:

1° cei condamnați pentru acte de trădare și spionaj în contra Statului român sau națiunii române;

2° cei condamnați pentru că s'au sustras dela recrutările orânduite de autoritățile Statului român sau pentru că au refuzat prestarea jurământului de credință militar;

3° cei condamnați la pierderea drepturilor politice pe timpul prevăzut în sentință;

4° cei cari, după declarațiunile de unire la Regatul României ale provinciilor eliberate, au luptat sau uneltit în contra puterii armate a Statului român ori s'au făcut vinovați de vreo in-

30) În codul penal, în vigoare în Transilvania și Bucovina, sunt o serie de texte cari permit, pe lângă aplicarea pedepsei, dreptul pentru judecător de a pronunța și pierderea drepturilor politice pentru un anumit timp. Această dispoziție se menține și azi în vigoare și este prevăzută la al. e al art. 27, din legea electorală.

fracțiune în contra Statului român, constatate prin hotărâri judecătorești rămase definitive.

5° cei condamnați pentru dezertare;

6° cei condamnați la degradare militară ca pedeapsă principală sau accesorie;

7° cei cari țin case de prostituție sau case de joc de noroc, aceștia din urmă numai atunci când vor fi osândiți printr'osentință definitivă.

Legiuitorul exceptează dela nedemnități o categorie de condamnați cari au o situație specială. In această categorie sunt:

1° cei condamnați de judecătoriile ungare în legătură cu intrarea armatelor române în Ardeal în 1916;

2° cei condamnați în decursul războiului pentru delictе cu caracter politic de către judecătoriile civile și militare austro-ungare sau Austriace;

3° cei condamnați pentru delictе corecționale în timpul minorității.

Din examinarea acestor nedemnități stabilite de legea electorală se desprind următoarele principii:

a) în caz de condamnare pentru crimă, pierderea dreptului de vot operează de plin drept; condamnățiunea atrage de plin drept și pedeapsa decăderii electorale (pedeapsa accesorie).

Această decădere este perpetuă.

b) în caz de condamnățiune pentru vreunul din delictеle enumerate de art. 27 din legea electorală, decăderea din dreptul de vot operează de asemeni de plin drept; ea constituie și în acest caz o pedeapsă accesorie.

Sunt însă legi speciale și în special codul penal în vigoare în Ardeal și Bucovina care prevăd în caz de condamnățiune pentru anumite delictе, posibilitatea pentru magistrat de a pronunța și pedeapsa pierderii dreptului de vot. In acest caz, această pedeapsă ia caracterul unei *pedepse complimentare*, rămânând la facultatea judecătorului de a aprecia dacă, față de gravitatea faptului, este locul de a aplica și a doua sancțiune. Pe când sistemul întâiu al pierderii dreptului de vot ca pedeapsă accesorie este mai simplul și-l pune pe judecător la adăpost de diferitele solicitări, sistemul al doilea este mai suplu și înlesnește o mai justă aplicare a intențiilor legiuitorului. In sistemul actual al

legislației noastre penale și al articolului 27 din legea electorală cei condamnați în Ardeal și Bucovina pentru vreunul din delictele prevăzute de art. 27 al. b, din legea electorală, sunt decăzuți din dreptul de vot chiar dacă hotărârea condamnatoare n'a pronunțat ca pedeapsă complimentară această decădere. Legea electorală a modificat în această privință dispozițiunile codurilor penale în vigoare și a făcut o unificare care se impunea chiar prin natura sa. Nu se putea concepe ca un individ condamnat pentru excocherie în vechiul regat, să-și piardă dreptul de vot, pe când un alt individ, condamnat pentru aceeași faptă în Ardeal, să nu-și piardă dreptul de vot, decât dacă hotărârea judecătorească pronunță această pedeapsă în mod complimentar.

Pedeapsa complimentară a pierderii dreptului de vot se menține în vigoare în Ardeal și Bucovina în cazul unor condamnațiuni pentru delicta neprevăzute în art. 27 din legea electorală și pentru care codurile în vigoare ar prevedea ca pedeapsă complimentară pierderea dreptului de vot. Aceste dispoziții, deși constituiesc și ele o neegalitate în fața legii, au fost totuși menținute în vigoare în chip expres de art. 27 al. e, din legea electorală.

c) în caz de condamnațiune pentru contravenție nu există incapacitate electorală.

Legea electorală este destul de riguroasă atunci când este vorba de a exclude dela exercițiul dreptului de vot pe acei condamnați pentru crime și delicta. Dar această rigoare a legii este mult atenuată prin două serii de măsuri:

1° prin deseale amnistii cari au loc, prin care o serie de delicta cu caracter politic, care ar atrage excluderea din corpul electoral, sunt desființate. Cu acest sistem se face să între în corpul electoral o categorie întregă de indivizi cari altfel ar fi fost excluși.

2° tendința generală a dreptului penal de a aduce o îmblânzire a dispozițiunilor sale în această materie. Ca o consecință a acestei tendințe avem reabilitarea, care în Franța a fost pusă în aplicare prin legea Berenger, iară la noi este propusă în capitolul VI al proiectului de cod penal.

Situația falșilor. În sistemul nostru electoral falșii sunt excluși dela dreptul de vot. Am arătat mai sus cum art. 26 din legea electorală înglobează starea de faliment prin re cazurile de incapacitate, ceea ce este uneori impropriu. Starea de faliment

poate constitui nu numai o incapacitate, ci și o nedemnitate, socotită de legea electorală ca suficient de puternică, pentru a-l face pe cel astfel declarat să-și piardă dreptul de vot până la reabilitare. Codul de comerț nu prevede această decădere decât pentru bancruta frauduloasă (art. 882); legea electorală a extins-o însă la toate cazurile de faliment.

Rațiunea acestei excluderi trebuie văzută în faptul că falitul este un om diminuat moralmente în ochii semenilor săi; că dacă nu se poate spune în toate cazurile despre dânsul că și-a însușit averea altuia, (bancruta frauduloasă), în orice caz se poate spune că prin modul cum a administrat a făcut pe alții să-și piardă averea. Dar aici sancțiunea pierderii drepturilor politice pentru faliti are și un caracter economic: ea constituie o măsură represivă care este de natură să împuțineze numărul falimentelor, comercianții ținând foarte mult să nu fie isbiți de această nedemnitate.

Astăzi însă această sancțiune e departe de a-și împlini rolul pentru care a fost edictată. Legile cari s'au votat după războiu și în special legea concordatului preventiv din 10 Iulie 1929 ca și legea pentru lichidarea judiciară a datoriilor comerciale din 25 Aprilie 1932²²⁾, care desființează falimentul civil, sunt menite să facă ca excluderea dela dreptul de vot să se păstreze numai în caz de bancrută frauduloasă.

Această decădere durează până la reabilitarea falitului făcută în condițiunile prevăzute de codul de comerț. Cu toată diminuarea pe care legile ulterioare au adus-o acestei sancțiuni, totuși excluderea dela dreptul de vot a comercianților isbiți de starea de faliment este criticată de doctrină. Ca o consecință a acestei critici, legea electorală germană din 27 Aprilie 1920, suprima vechea incapacitate electorală a falitilor; acelaș lucru îl face și legea electorală engleză din 6 Februarie 1918.

Trebuie deasemeni să remarcăm că art. 4 din legea electorală, vorbind de senatorii colegiilor comunale și județene declară că alegătorii acestor colegii pierd dreptul de a vota în aceste colegii:

- a) Când au fost excluși din Consiliu pentru motive legale și

22) Hamangiu — *Codul General*, vol. XVIII, p. 563 și vol. XX, p. 470.

când această excludere s'a confirmat de ultima instanță competentă.

b) Când consiliile au fost dizolvate pentru vreunul din cazurile prevăzute de art. 273 din legea pentru unificarea administrativă și când dizolvarea a fost încuviințată definitiv de autoritatea competente, conform art. 174, 275 și 276 din legea unificării administrative.

Această dispoziție ar părea neînțeleasă la prima lectură. În adevăr, din moment ce acești membri au pierdut calitatea de membri ai consiliilor comunale sau județene, fie că au fost excluși, fie că li s'a dizolvat consiliile, ei nu mai pot participa la alegerile pentru senatorii consiliilor locale. Chestiunea însă are interesul ei pentru cazul când ar trebui să se procedadă la alegeri mai înainte de a se complecta locurile vacante din Consiliu sau mai înainte de a se alege un alt consiliu în locul celui dizolvat. Căci în acest caz, potrivit principiilor, participă la vot membrii fostului consiliu. Vezi tratată această chestie mai jos, cu ocazia examinării alegerii senatorilor consiliilor locale.

481. — **Incompatibilitatea.** — În afară de condițiunile înșirate mai sus, necesare pentru exercitarea dreptului de vot, legea electorală mai pretinde, ca cetățeanul, pentru a fi alegător sau ales, să nu fie în nici unul din cazurile de incompatibilitate prevăzute de legi. Când este vorba de incompatibilitatea electorală, trebuie să distingem între incompatibilitatea pentru electoratul activ și incompatibilitatea pentru electoratul pasiv.

a) în ce privește electoratul activ, legea electorală înscrie în art. 28, pentru militarii în activitate, dispozițiunea că nu pot fi nici alegători nici aleși. Rațiunea acestei incompatibilități trebuie găsită în faptul că militarii în activitate au menirea să asigure ordinea internă a Statului și ei nu pot lua parte la manifestațiuni cu caracter politic.

b) în ce privește electoratul pasiv, art. 30 din legea electorală declară incompatibilitate între mandatul electiv și funcțiunea de orice natură retribuită de Stat, județ sau comună, sau de așezăminte de utilitate publică ale căror bugete se votează de Adunarea deputaților. Această incompatibilitate se aplică și acelor care îndeplinesc servicii retribuite în instituțiuni particulare, dar pentru numirea cărora este necesară existența unui decret regal. Incompatibilitatea prevăzută de legea electorală dispăre, dacă cel care candidează demisionează din funcțiunea

retribuită cel mai târziu 5 zile libere după convocarea corpului electoral al Adunării pentru care voește să candideze.

Dar și aci, această incompatibilitate este mult micșorată prin excepțiile prevăzute de art. 30. Astfel pot candida fără a demisiona primarii orașelor, urmând ca ei să opteze în caz de alegere între locul de primar sau de parlamentar, în conformitate cu legea administrativă ²³).

În sfârșit, pot fi aleși deputați sau senatori, fără obligațiunea de a demisiona, ministrii, sub-secretarii de stat, profesorii universitari și toți ceilalți membrii ai corpului didactic, membrii clerului, protopopii cari nu fac funcțiunea de protoerei de județ, medicii cu titlu definitiv, avocații, inginerii și arhitecții titrați, toți aceștia numai dacă nu ocupă funcțiuni administrative.

Pot deasemeni candida și directorii școalelor secundare, speciale și primare de orice categorie, urmând ca în cazul când vor fi aleși, să opteze pentru direcția de școală sau mandatul legislativ.

Și în acest domeniu al incompatibilităților întâlnim aceiași tendință a măririi corpului electoral și a diminuării din ce în ce mai pronunțată a numărului celor excluși dela electoratul activ și pasiv. Aceasta învederează odată mai mult că tendința de mărire a corpului electoral, în regimul votului universal, este în funcție de realizare mai mult sau mai puțin integrală a principiului democratic. În măsura în care principiul democratic reușește să se instaureze ca mijloc de guvernământ, condițiu-

23) Legea pentru organizarea administrațiunii municipiului București, din 11 Septembrie 1929, ca și legea pentru organizarea administrației locale din 1929 nu au vreo dispozițiune specială în privința incompatibilității dintre funcția de primar și mandatul parlamentar, astfel că trimiterea din art. 30, al legii electorale nu-și găsește un text corespunzător. Este drept că în art. 176 al legii pentru organizarea administrației locale se arată că toate incompatibilitățile stabilite pentru funcționarii administrativi ai Statului se aplică și funcționarilor locali. Dar o dispozițiune privitoare la această incompatibilitate nu există. În vechea lege de unificare administrativă din 1925, în art. 31 al. ultim se găsea dispoziția că primarii municipiului sunt eligibili în Corpurile legiuitoare. Legea nouă administrativă ne mai conținând nici o dispoziție în această privință, s'a ajuns la interpretarea eronată, socotim noi, de a se menține în vigoare art. 31, aliniatul ultim, din legea din 1925, dându-se posibilitate primarilor de municipii de a fi în acelaș timp și parlamentari.

nile de admisibilitate la exercițiul electoratului activ și pasiv devin din ce în ce mai puțin exigente. Ne apropiem astfel de concepția că exercițiul votului constituie un drept individual și nu o funcție socială. Dacă această tendință este justificată sau nu, vom vedea mai jos.

CAPITOLUL II

Caracteristicile dreptului de vot.

§ I. — *Obligativitatea votului.*

SUMAR: 482. Poate fi instituită obligativitatea votului? ; — 483. Legitimitatea votului obligatoriu; — 484. Poate fi realizată obligativitatea votului?

482. — Poate fi instituită obligativitatea votului? — Constituția noastră proclamă prin art. 64 și 68 obligativitatea votului. Această măsură a fost introdusă la noi prin modificarea adusă Constituției la 20 Iulie 1917, când se introduce pentru prima dată votul universal. La noi apare deci *obligativitatea votului* odată cu introducerea *votului universal*. Am putea spune chiar că obligativitatea votului este o consecință firească a votului universal, izvorâtă din necesitatea de organizare a democrației.

Și totuși, sunt țări cari au adoptat de mult regimul votului universal și care nu cunosc încă votul obligatoriu. În rândul acestora putem cita Franța, care, cu toate încercările făcute și în constituanta din 1871 și cu ocazia discuției legii electorale din 30 Noembrie 1875 și chiar acum în urmă, în Iulie 1922, n'a introdus votul obligatoriu. La fel, Constituția poloneză, deși introduce votul universal, nu adoptă și obligativitatea votului. Constituția jugoslavă din 3 Sept. 1931, deși consacră principiul votului universal, nu cunoaște obligativitatea sa. Acelaș lucru îl face și Constituția cehoslovacă din 29 Februarie 1920. Dar acum în urmă s'a introdus și aici, prin legea electorală, obligativitatea votului.

Votul este obligatoriu în republicele Americii centrale și în republica Argentina (legea din 7 Mai 1912), în anumite cantoane din Elveția, care practică guvernarea directă (Uri, Appenzel, Unterwald) sau guvernarea semi-directă (Saint-Gall, Zurich, Argovie, Thurgovie), în Ungaria, în Danemarca. Constituția austriacă, prin modificările introduse la 7 Decembrie 1929, proclamă posibilitatea introducerii votului obligatoriu (Art. 26). În sfârșit, obligativitatea votului a fost introdusă în Belgia, odată cu introducerea votului universal (1893) și în Spania, prin legea electorală din 7 Aug. 1907. Art. 52 din Constituția spaniolă din 9 Dec. 1931, vorbind de compunerea Camerei deputaților, declară că se face cu reprezentanți aleși prin vot universal, egal, direct și secret.

Diversitatea aceasta de atitudini face ca 'n chip firesc să se ridice problema legitimității votului obligatoriu și mai ales a posibilității sale de realizare.

483. — Legitimitatea votului obligatoriu. — Problema obligativității votului este privită după concepția pe care ne-o facem despre vot. Dacă socotim că exercițiul votului constituie pentru titularul său un drept, atunci acesta este liber să-și exercite sau nu dreptul care-i aparține. Nimeni nu-l poate constrânge să facă uz de dreptul ce-i este conferit.

Dar când acest drept constituie în același timp și o obligație pentru titular, când el părăsește forma dreptului individual pentru a o îmbrăca pe aceea a dreptului social, devenind o adevărată *funcție socială*, obligativitatea votului se impune dela sine.

Constituția noastră și legea electorală, prin larga participare pe care o acordă corpului electoral la exercițiul votului, se pare că au adoptat formula că votul constituie pentru titular un adevărat drept. În acest caz obligativitatea votului, introdusă chiar prin Constituție, este nefirească și nejustificată. Dacă totuși s'a introdus obligativitatea votului, ca o consecință a votului universal, aceasta s'a făcut de teama ca nu cumva absenteismul electoral să priveze corpul electoral de elementele cele mai bune. Introducerea unei mase enorme de analfabeți în corpul electoral și acordarea dreptului de vot în condiții egale, erau de natură să descurajeze elementele superioare și să le facă să se abțină dela vot. Obligativitatea votului a fost socotită drept remediul cel mai potrivit. Dar rezultatele date de obligativitatea votului fac să se discute nu principiul în sine, care,

într'o democrație cu lungă tradiție este necontestat un principiu bun, ci posibilitățile sale de realizare.

484. — Poate fi realizată obligativitatea votului? — Fără îndoială, în momentul în care legiuitorul constituant a edictat votul universal, necesitatea obligativității votului a apărut în chip mai pronunțat. Și sub regimul votului censitar absenteismul era destul de pronunțat, dar în regimul votului universal obligativitatea votului se impune, deoarece ea forțează pe cetățenii liniștiți și așezați să se prezinte la urnă și să anihileze astfel, prin votul lor, reușita grupărilor extremiste. Desigur, idealul este ca întreaga masă a cetățenilor să participe la exercițiul dreptului cetățenesc, ca fiecare să-și spună cuvântul în conducerea treburilor publice. Dar chestiunea cea mai importantă este de a ști dacă poate fi realizat acest ideal.

Sunt desigur mai multe mijloace pentru a asigura obligativitatea votului și care au dat rezultate destul de bune în țările în care au fost experimentate. Dar independent de aceste mijloace, noi socotim că obligativitatea votului poate fi impusă cu succes în acele țări unde nu este prea mare distonanță în corpul electoral și în acele democrații cari au o practică mai îndelungată a votului universal. Presupuneti că într'o țară în care s'ar introduce pentru prima dată votul universal, creindu-se un corp electoral nou, din care 85% participă pentru prima dată la vot, iar mai mult de jumătate din alegători ar fi analfabeți, s'ar introduce în același timp și obligativitatea votului. Ea n'ar fi de natură să corecteze absenteismul, oricâte sancțiuni s'ar introduce. În acest caz singura soluție pentru corectarea absenteismului ar fi revizuirea corpului electoral și înlăturarea din acest corp cel puțin a celor cari nu știu scri sau citi, sau, dacă aceasta n'ar fi cu puțință, acordarea votului plural unor categorii cari ar merita atenția legiuitorului. Numai în aceste condiții s'ar putea impune obligativitatea votului. Și pentruca această obligativitate să poată fi realizată, ar trebui impuse sancțiuni foarte severe.

Absenteismul constituie un mare pericol pentru viața Statului. El înlătură elementele cele mai bune dela conducere; falsifică sinceritatea votului universal; face să hotărască de soarta țării o infimă minoritate, formată nu din elementele cele mai bune. Astfel, la noi, la o populație de peste 18.000.000 locuitori, corpul electoral care participă la vot numără abia 2.000.000,

cari aleg 387 de deputați, cari sunt legal constituiți cu jumătate plus 1 adică 194 și cari pot hotărî cu majoritate, ceiace înseamnă ca 98—100 persoane hotărăsc de soarta unui popor de optsprezece milioane. Desigur, n'ar fi nimic de zis împotriva acestui fapt dacă selecțiunea ar fi dintre cele mai bune.

Dar, atunci când ai toate desavantagiile votului universal, când ai defectuozitatea selecției în regimul votului universal, obligativitatea votului se impune ca o slabă posibilitate de corectare a acestor defecte. Prin sancțiuni severe, strict aplicate, ea poate fi realizată în țările în cari nu există prea mare deosebire în corpul electoral ²³).

Sancțiunile cari s'au imaginat pentru realizarea obligativității votului sunt de două feluri: *morale* și *materiale*. Nimeni nu s'a gândit că ar fi posibil aducerea cetățenilor la vot *manu militari*, sau că absenteiștii ar putea fi pedepsiți cu închisoarea.

Sancțiunile morale preconizate pentru realizarea obligativității votului sunt: observația, afișarea, suspendarea sau ridicarea definitivă a dreptului de vot, pierderea dreptului de vot cu toate consecințele sale, cu imposibilitatea de a ocupa funcții publice.

Sancțiunile materiale constau în aplicarea unei amenzi, care, în caz de recidivă, se poate agrava. Insfârșit, în unele cazuri, sancțiunile materiale pot fi combinate cu sancțiunile morale, aplicându-se pe lângă amendă și o sancțiune morală.

În Belgia, unde experiența obligativității votului a dat rezultate foarte bune — trebuie să subliniem faptul că nu există discordanță în sânul corpului electoral, iar numărul analfabecilor este extrem de redus — se întrebunează sistemul sancțiunilor mixte. Pedepșa este aplicată de judecătorul de pace, fără drept de apel și ea se aplică proporțional cu absentările de la vot. Pentru prima absentare nescuzată se dă sau observația sau o amendă dela 1—3 franci; prima recidivă, în timp de șase ani, se pedepsește cu amendă dela 3—25 franci; a doua recidivă, în interval de zece ani, e pedepsită cu aceeași amendă și cu afișarea numelui alegătorului timp de o lună la primărie; în

23) La noi, d. Prof. Paul Negulescu, *Drept constituțional*, p. 360 se de-
ciară partizanul obligativității votului, pe care-l consideră drept o consecință
firească a concepției dreptului de vot ca o *funcție socială*.

sfârșit, dacă absentează a patra oară nejustificat, în timp de 15 ani, în afară de amendă și afișare, alegătorul este șters pentru zece ani din listele electorale și 'n acest timp nu poate primi nici o numire sau distincție din partea guvernului sau a autorităților locale ²⁴⁾.

Cu sistemul acesta rezultatul obligativității votului a dat, incontestabil, rezultate foarte bune. Numărul alegătorilor a crescut considerabil în Belgia.

Experiența dela noi, în ce privește obligativitatea votului, n'a dat rezultate favorabile și n'a fost în măsură să aducă o temperare neajunsurilor votului universal, din două considerații: a) discordanța mare din sânul corpului electoral; b) lipsa de sancțiuni.

Obligativitatea votului, introdusă la noi prin modificarea Constituției în 1917, a găsit cea dintâi aplicare cu prilejul alegerilor din 1919, când 54% din corpul electoral se abține dela vot. Deși această absentare era sancționată cu o amendă dela 20 până la 500 lei ²⁵⁾, totuși ea n'a dat nici un rezultat și întâlnim un atât de mare număr de absenteiști tocmai din cauza discordanței care exista în corpul electoral. În adevăr, dela un regim cenzitar, trecem deodată la votul universal obligatoriu, fără nici o distincție pentru neștiutorii de carte. Alegătorii s'au arătat neîncredători în eficacitatea, ca mijloc de guvernământ, a noului sistem și au preferit să se abțină dela vot, știind că votul lor, dat cu diligență, se va pierde în marea masă a voturilor date de cei cari n'ar avea capacitatea și posibilitatea să se rostească cu competență ²⁶⁾. Numărul mare de abțineri, la alegerile cari au avut loc ulterior, se justifică în bună parte tot prin această discordanță în sânul corpului electoral, prin desinteresarea ce o arăta alegătorul cult, știind că votul lui valorează tot atât cât valorează votul alegătorului analfabet. Și aceasta n'ar fi încă nimic; el știe însă că totalizate pe țară, voturile alegătorilor culți înseamnă prea puțin lucru; ele se pierd

24) Vezi Joseph Barthélemy, *op. cit.*, pag. 299.

25) Art. 53 D. Lege electoral din 16 Noembrie 1918, (Hamangiu, vol. VII, p. 1140).

26) Trebuie să arătăm că numărul mare de abțineri la alegerile din 1919 se justifică și prin faptul că armata nu era complet demobilizată, și că nu se întorseseră toți locuitorii la vetrele lor.

în masa celorlalte voturi. Adăugați sistemul primei electorale, care face ca votul să-și piardă egalitatea, defectuoșitatea procedurii exercitării dreptului de vot, care face ca cetățeanul să-și piardă ceasuri întregi în fața biuroului de votare, așteptându-și rândul în ploaie sau în soare și lipsa oricărei sancțiuni pentru cei cari nu vin la vot, pentru a vedea de ce obligativitatea votului n'a putut fi realizată la noi²⁷⁾.

În adevăr, a doua cauză pentru care obligativitatea votului n'a dat rezultate favorabile la noi este lipsa oricărei sancțiuni. D.-lege din 16 Noembrie 1918, care organizează pentru întâia dată obligativitatea votului, prevede pentru alegătorul care lipsește nemotivat dela vot o amendă dela 20—500 lei. Amenda se pronunță de judecătorul de ocol, cu drept de apel la Tribunal și potrivit art. 103 din Constituție, cu drept de recurs în Casație. Dar și această sancțiune este diminuată, căci art. 54 din D. Lege prevede motivarea absenței pentru toți alegătorii *impiedecați* să vină la vot, destul numai să adreseze o cerere de motivare în preziuma sau în cursul alegerii președintelui biuroului electoral. Sancțiunea este însă ca și desființată căci alegătorii trimiși în judecată pot, potrivit art. 55, să-și justifice absența prin orice fel de dovadă admisă de judecător.

Dar, dacă s'ar găsi totuși alegători — și sunt destui — cari să nu se deplaseze până la judecătorul de ocol sau să nu-i adreseze o întâmpinare, justificând absența, atunci, sancțiunea este desființată și pentru aceștia prin amnistie. Astfel, după alegerile din 1919 și după cele cari au urmat, s'au amnistiat toți cei cari au absentat dela vot. Guvernul, ca o recompensă pentru reușita sa în alegeri, acordă amnistie celor cari n'au participat la vot și grație cărora poate a putut obține majoritatea.

27) Acolo unde nu există discordanță în sânul corpului electoral aproape nu întâlnim absentări dela vot. Astfel, cu ocazia alegerii senatorului univertar, absentările sunt foarte reduse și întotdeauna justificate. Același lucru se întâmplă la alegerile camerilor profesionale sau ale diferitelor consilii de conducere. La alegerile pentru consiliile de conducere ale barourilor participă întotdeauna un număr impresionant de membri; absentări sunt și aici, dar mult mai reduse; introducerea unei sancțiuni ar fi de natură să le facă să dispară pe când în alegerile generale nu. Alegătorul va alege între neplăcerea unei amenzi și neplăcerea de a lua parte la vot, alături de alți alegători, în condiții de multe ori imposibile.

Legea electorală din 27 Martie 1926, deși se pare că mărește sancțiunile, nu se deosibește întru nimic ca efecte de cea din 1918. Astfel, art. 69 al acestei legi sancționează pe cei cari lipsesc nejustificat dela vot, cu o amendă de 500 lei, care se pronunță de președintele secției de votare prin chiar procesul-verbal dresat de el pentru constatarea încheierii operațiunilor. Sancțiunea este foarte severă pentru alegătorii din colegiile senatoriale, ale consilierilor comunali și ale Camerelor profesionale. Pentru aceștia se prevede o amendă de 10.000 lei, care nu poate fi redusă sub nici un motiv. Amenda se pronunță în folosul comunei unde domiciliază alegătorul. Numele alegătorilor condamnați este afișat la primărie, nu ca o penalitate, ci ca un mijloc de a se aduce la cunoștință condamnarea, spre a curge termenul de apel. Amenda se încasează după legea de urmărire.

Dar această sancțiune, care pare destul de severă, este desființată în fapt prin ușurința cu care se scuză absențele, prin lipsa de diligență a organelor însărcinate de a urmări amenda, prin tacita înțelegere a tuturor, că alegerile sunt o simplă formă de a ratifica desemnarea capului Statului făcută cu ocazia nimirii guvernului.

Adăugați la toate acestea și faptul că liberarea cărților de alegător se face cu foarte mare înlesnire, fără o verificare serioasă a identității, putându-se prezenta să voteze cu aceste cărți agenții guvernului sau ai partidelor politice și veți înțelege lesne de ce numărul absenteiștilor nu mai este așa de mare și de ce lipsa de sancțiune este complectă.

După noi, când după o experiență de 15 ani de vot universal și obligatoriu am ajuns la această situație, înseamnă că întreg sistemul electoral este defectuos și că trebuie revăzut fundamentul său, în cadrul Constituției, sau cu modificarea sa.

§ 2. — *Egalitatea votului.*

SUMAR: 485. *Votul universal pretinde egalitatea votului;* — A. *Suprimarea votului plural și multiplu;* — 486. *Votul plural și multiplu la noi;* — B. *Reprezentarea proporțională între circumscripțiile electorale;* — 487. *Recrutarea voturilor poate atrage desființarea egalității;* C. *Reprezentarea proporțională;* — 488. *Sistemul majoritar;* — 489. *Sistemul proporționalist;* — 490. *Avantagiile reprezentării proporționale;* — 491. *Criticele reprezentării propor-*

ționale; — 492. *Extinderea reprezentării proporționale*; — 493. *Diferite sisteme de reprezentare proporțională*; — 494. *Reprezentarea proporțională*; — 495. *Atribuirea mandatelor la resturile electorale în sistemul proporționalist cu coeficient electoral*; — 496. *Atribuirea mandatelor la resturile electorale în sistemul proporționalist cu număr uniform*; — 497. *Legea electorală din 1918*; — 498. *Critica legii electorale din 1918*; — 499. *Legea electorală din 1926*; — 500. *Critica legii electorale din 1926*; — 501. *Proiectele din 1932 pentru modificarea legii electorale*; — 502. *Reprezentarea proporțională în alegerile administrative*.

485. — **Votul universal pretinde egalitatea votului.** — Constituția noastră ca și legea electorală, proclamând principiul votului universal, adaugă în acelaș timp, ca o consecință, principiul egalității votului. Din moment ce votul este un drept, din moment ce el aparține fiecărui individ, este firesc ca acest vot să fie egal.

Această egalitate este de două feluri: de *drept* și de *fapt*.

Egalitatea de *drept* constă în excluderea totală a votului *plural* (dreptul de mai multe voturi pe care-l are un cetățean în aceiaș circumscripție electorală) și a votului *multiplu* (dreptul pe care-l are un alegător de a vota în mai multe colegii electorale).

Principiul votului universal nu se mulțumește însă numai cu egalitatea de drept; el pretinde și egalitatea de fapt, în sensul că buletinul de vot al fiecărui alegător să aibă aceiaș valoare de desemnare.

Modul de repartiziție al țării în circumscripții electorale, modul de repartiziție al mandatelor parlamentare între diferitele circumscripții electorale, însfârșit modul de a asigura minorității electorale o reprezentare egală cu valoarea voturilor obținute sau inferioară lor, constituiesc probleme în legătură imediată cu egalitatea de fapt a dreptului de vot.

Egalitatea votului, proclamată de Constituția noastră, pretinde pentru realizarea ei: a) suprimarea votului plural și multiplu; b) reprezentare proporționată între diversele circumscripții electorale; c) reprezentare proporțională.

A. — Suprimarea votului plural și multiplu.

486. — Votul plural și multiplu la noi. — În sistemul nostru electoral nu întâlnim existența votului plural. S'a susținut și la noi introducerea votului plural, după exemplu Belgiei și al Angliei²⁸); se propusese în 1913, după campania din Bulgaria, ca trecerea dela sistemul censitar la votul universal să se facă prin intermediul unui *colegiu unic*²⁹), adică prin alcătuirea unui singur colegiu, în care să intre toți știutorii de carte, indiferent de cens, urmând să voteze mai departe indirect numai cei cari nu știau carte. Dar izbucnind războiul, trecerea s'a făcut în 1917 direct, la votul universal, cu consecința lui firească, egalitatea.

Votul plural a fost introdus în Belgia în 1893, ca o atenuare ce trebuia adusă votului universal. Organizarea acestui vot era astfel făcută: a) primul vot era acordat *individului*. Ori ce cetățean bărbat, în vârstă de 25 ani, capabil de a vota, avea drept la un vot; b) al doilea vot era acordat *familiei*, era considerat ca votul femeii și al copiilor, cari nu puteau participa la vot; el aparținea capului de familie (căsătorit sau văduv cu copii) în vârstă de 35 de ani și plătind o contribuție personală de cincisprezece franci în plus; c) votul al treilea era rezervat *economiei*; el se acorda proprietarilor cari aveau o anumită avere; d) în sfârșit, se acordau două voturi suplimentare capacității, care era constatată prin titluri de învățământ superior sau de învă-

28. Vezi Joseph Barthélemy — *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, Paris, 1912.

29) Ideia reformei electorale și sociale a apărut imediat după terminarea campaniei în Bulgaria, când partidul liberal, prin scrisoarea manifest a șefului său I. I. C. Brătianu, se declară partizanul revizuirii Constituției, pentru a se putea înfăptui reformele. Iată rezoluția privitoare la *Colegiul unic* votată de Congresul partidului liberal în ședința dela 20 Oct. 1913:

„Congresul mai declară că se impune neapărat schimbarea sistemului electoral de azi; trebuie modificată organizația corpurilor legiuitoare și întocmit pentru Adunarea deputaților *Colegiul unic al tuturor știutorilor de carte, cu reprezentarea minorităților*, neștiutorii de carte votând indirect în acelaș colegiu”. *Istoricul partidului național-liberal*, 1923, p. 205—206).

Această rezoluție se pune în aplicarea prin propunerea de modificare a Constituției făcută în ședința din 24 Febr. 1914. (M. Of. Desbateri, No. 4 din 26 Febr. 1914, p. 23) și sensul ei se învederează atât din raportul d. Stere cât și din declarația d. Duca, pe atunci ministru al Instrucțiunii.

țământ mediu de grad superior. Dar legea adaugă că nu era permis cumulul votului decât până la trei voturi.

Votul plural constituia o concesiuune pe care stânga democratică o făcea în 1893 partidului catolic din Belgia; el era considerat ca o tranziție de la sistemul cenșitar la sistemul votului universal. Prin acest mijloc, partidul catolic a voit să-și asigure preponderanța politică.

Dar, la 7 Februarie 1921, când se modifică art. 47 din Constituția belgiană, se desființează votul plural, introducându-se votul universal. Constituția adaugă că „fiecare alegător n'are drept decât la un singur vot”³⁰⁾.

Votul *multiplu*, la fel, n'a avut aplicațiune la noi. Și totuși, întâlnim câteva exemple de vot multiplu, pe care Constituția din 1923 le-a amplificat. Astfel, încă din timpul legii electorale din 1866 se admite dreptul pentru Universitățile din București și Iași de a alege din sânul lor un senator. Profesorii universitari aveau deci un vot dublu: ei votau în alegerile generale pentru Senat, dacă întruneau condițiile de vârstă și aveau un al doilea vot, când participau la alegerea senatorului universitar.

Constituția din 1923, în ce privește compunerea Senatului, a înmulțit numărul categoriilor sociale cari pot desemna un senator reprezentant al lor, astfel că votul multiplu a dobândit o întrebuintare mai pronunțată. În adevăr, art. 69 din Constituție dă dreptul membrilor aleși în consiliile județene și membrilor aleși în consiliile comunale, urbane și rurale, să leagă un senator. Art. 70 din Constituție dă dreptul membrilor camerelor de comerț, de industrie, de muncă și de agricultură, ca, întruniți în colegii separate, să aleagă din sânul lor câte un senator de fiecare categorie și circumscripție electorală. Cu sistemul acesta avem realizat votul multiplu: în adevăr, un profesor universitar poate fi în acelaș timp membru ales într'un consiliu comunal și membru al unei camere de industrie, agricultură, etc. În felul acesta el va avea patru voturi și va putea participa la toate aceste alegeri, cumulul în această materie nefiind prevăzut la

30) „Deputații în Camera reprezentanților sunt aleși direct de cetățenii în vârstă de 21 de ani împliniți, domiciliați de șase luni cel puțin în aceeaș comună și nefiind în nici unul din cazurile de excludere prevăzute de lege.

„Fiecare alegător are drept numai la un vot”. (Art. 47 Const. belg.).

noi ³⁰⁾. Datele la care se fixează efectuarea alegerilor la noi sunt de natură să favorizeze votul multiplu.

Dacă examinăm cu atenție Constituția noastră observăm că există o nepotrivire între egalitatea votului proclamată de art. 64 și 68 și între votul multiplu, înscris la art. 69, 70 și 71. Explicația trebuie găsită în faptul că s'a căutat să se proclame egalitatea votului în cazul când este vorba de alegerile generale și să se deroge dela această egalitate a votului în cazul desemnării senatorilor.

Dealtfel, toate constituțiile moderne proclamă egalitatea votului. Constituția germană din 11 August 1919 proclamă egalitatea votului și prin art. 17 obligă țările să consacre același principiu. Constituția austriacă (art. 26 § 1), poloneză (art. 11 și 36) cehoslovacă (§ 8) consfințesc principiul egalității votului.

B. Reprezentarea proporționată între circumscripțiile electorale.

487. — Recrutarea voturilor poate atrage desființarea egalității. — Principiul egalității votului, proclamat de Constituție și de legile electorale, poate rămâne fără efect printr'o defecțuoasă proporționare a votului între diversele circumscripții electorale. Astfel, deși votul este egal, deși principiul *un om un vot*, este pedeantregul respectat, totuși, în fapt, votul dintr'o circumscripție electorală poate diferi și fi cu totul inegal față de votul din altă circumscripție. În adevăr, iată două circumscripții electorale, cu număr inegal de alegători, una având 50.000 alegători și alta 100.000 alegători, dar alegând fiecare din ele un număr egal de deputați. Deși votul este în drept egal, totuși în fapt el este inegal, pentru că cele 100.000 de voturi din circumscripția a doua au aceeași putere de desemnare ca și cele 50.000 de voturi din prima circumscripție. Această inegalitate

30) În Anglia, cu ocazia votării legii electorale din 6 Febr. 1918 s'a criticat foarte mult privilegiul acordat Universităților de a-și alege un senator și cu tot tradiționalismul englez, era pe punctul să dispară. Vezi J. Barthélemy — *op. cit.*, pag. 304.

a votului devine și mai aparentă atunci când votul este repartizat pe diferite colegii, cari aleg acelaș număr de deputați. Astfel, la noi, sub regimul censitar, colegiile electorale, deși diferu enorm ca număr de alegători, alegeau aproape acelaș număr de deputați. Deasemeni, legea electorală din 16 Ncembrie 1918, introducând votul universal, fixează în art. 2 raportul dintre corpul electoral și numărul deputaților de ales. Ea pune principiul că fiecare județ formează o circumscripție electorală și va alege un deputat la fiecare 30.000 de locuitori și la fracțiunea superioară numărului de 20.000 de locuitori. Dacă ar fi fost statistici la curent, această dispoziție tot ar fi avut o urmare mai bună. Dar legiuitorul substituie statisticelor voința sa și fixează el numărul deputaților de ales în fiecare județ, ținând de multe ori socoteală nu de realitățile statisticelor, ci de necesitățile politice ³¹⁾.

Legea electorală din 27 Martie 1926 dă și mai mult posibilitatea de a se consacra neegalitatea votului. Astfel, după ce în art. 1 declară că fiecare județ constituie o circumscripție electorală, vine, în art. 2 să arate că „numărul deputaților pentru întreaga țară și, pentru fiecare județ este stabilit în tabloul anexat și nu se va putea modifica decât prin lege. El va fi proporțional cu populația ce se va constata pe baza recensemântului general”. Legea deci se ferește să stabilească o proporție numerică; ea fixează în mod arbitrar numărul deputaților la 387 și mai ales repartitia lor pe județe, adică pe circumscripțiile electorale. Acest mod de procedare poate constitui o serioasă atingere a principiului egalității votului ³²⁾.

31) Județul Bihor, care este cel mai mare județ, ca întindere și populație, are 9 deputați, pe când jud. Dolj are 10 deputați. Populația Bihorului este aproape egală cu a Bucovinei. Aceasta are 18 mandate, pe când Bihorul 9. Și exemple de acestea se pot repeta. Vezi Paul Negulescu — *Drept constituțional*, p. 353.

32) Un sistem pe care Bismark l'a caracterizat „sistemul electoral cel mai ticălos care a fost în lume” întâlnim în Prusia. Înainte de războiu Dieta prusiană era aleasă prin vot universal. În fapt însă se ajungea la suprimarea votului universal, deoarece alegătorii, — toți cetățenii dela vârsta de 24 de ani impliniți — erau împărțiți în clase: prima clasă reprezenta un sfert din impozite și era formată din alegătorii cei mai greu impuși; a doua clasă reprezenta două sferturi din impozite și era formată din alegătorii cei mai greu impuși, până la concurența acestei cote; a treia clasă reprezenta masa micilor contribuabili, plătind un sfert din impozite. Fiecare din aceste clase alegea un număr egal de

Pentru înlăturarea acestui neajuns s'a propus crearea unor noi împărțiri, unor circumscripții electorale, deosibite de împărțirile administrative. Sistemul acesta este nepractic, deoarece poate produce confuzie și necesită cheltueli cu stabilirea nouilor împărțiri.

A doua soluție propusă și care este urmată de cele mai multe din țări, este ca să se păstreze împărțirile administrative existente, ca circumscripțiile electorale să coincidă cu circumscripțiile administrative, dar numărul deputaților să varieze în proporție cu populația. Să se ia, spre exemplu, 40 sau 50.000 locuitori și să avem atâția deputați de ales de câte ori acest număr se cuprinde în populația unei circumscripții.

Dar și sistemul acesta prezintă inconveniente prin resturile cari rămân în fiecare circumscripție și cărora nu li se atribuie nici un mandat. Sistemul electoral german introdus prin legea din 1920 prezintă un corectiv însemnat, căci el adună resturile electorale pe întreaga țară, repartizând fiecărui partid politic dreptul de a atribui un număr de mandate proporțional cu numărul de voturi obținut prin adunarea tuturor resturilor electorale pe țară. Numărul mandatelor de atribuit se stabilește în acelaș chip în care se fixează și celelalte mandate, adică se atribuie atâtea mandate de câte ori divizorul electoral — ales pentru a da un deputat — se cuprinde în restul electoral. Este de remarcat că în Germania mandatele se fixează după numărul alegătorilor, nu al populației. Cu chipul acesta se reușește să se atenueze neegalitatea de fapt a votului și ne apropiem ceva mai mult de dezideratul exprimat de Constituție.

Dar problema egalității votului se pune mai ales atunci când este vorba de repartitia mandatelor între candidații din aceeași circumscripție electorală. Atunci depinde numai de modul cum se face repartitia spre a se ști dacă voturile alegătorilor din aceeaș circumscripție electorală au aceeaș valoare, sunt sau nu egale.

alegători secundari, cari aveau să desemneze deputații din Dietă. Se poate lesne înțelege că egalitatea votului era desființată. S'au întâlnit și aici colegii formate dintr'un singul elector, așa cum se întâlneau și la noi în timpul legii electorale anterioare lui Cuza.

C. — Reprezentarea proporțională.

488. — Sistemul majoritar. — Necesitatea egalității votului s'a învederat cu prisosință cu prilejul repartiției mandatelor în sânul aceleași circumscripții electorale. In mod firesc, pentru repartiția mandatelor, s'a adoptat *sistemul majoritar*, care constituie o mare nedreptate. Sistemul majoritar prezintă și el două înfățișări, majoritate *absolută* și majoritate *relativă*.

Repartiția mandatelor după sistemul majorității absolute se face astfel: dacă într'o circumscripție electorală candidează mai multe partide și dacă unul din aceste partide a obținut jumătate plus unu din numărul voturilor, acel partid obține toate mandatele, iar celelalte partide nu obțin nici un mandat. Iată o circumscripție electorală care trebuie să aleagă 5 deputați. Participă la alegeri 5 partide, iar numărul voturilor exprimate este de 50.000. Să presupunem că partidele obțin următoarele voturi:

Partidul A = 25.001

B = 10.000

C = 5.000

D = 5.000

E = 4.999

Total = 50.000

Cu sistemul majorității absolute, partidul A obține toate cele 5 mandate, iar celelalte patru partide, cari au obținut cu 2 voturi mai puțin decât partidul A, nu obțin nici un mandat. Neegalitatea votului apare aici evidentă. Voturile alegătorilor cari au votat partidul A sunt incomparabil superioare voturilor acordate celorlalte partide, care în cazul de față au valoarea zero.

Dar nedreptatea apare și mai evidentă în sistemul majorității relative, când toate mandatele se atribuie acelui partid care a obținut majoritatea relativă a voturilor. Să reluăm exemplul de mai sus sub altă ipoteză ce se poate prezenta. Presupunem o circumscripție electorală care are de ales 5 deputați, iar numărul voturilor exprimate este 50.000. Participă la alegeri 5 partide cari obțin următoarele voturi :

Partidul A = 10.001

B = 10.000

C = 10.000

D = 10.000
 E = 9.999
 Total = 50.000

Cu sistemul majorității relative partidul A, care a obținut majoritatea față de celelalte partide, ia toate mandatele, iar toate celelalte partide, având aproape de patru ori mai multe voturi decât partidul A, nu iau nici un mandat. Lipsa de egalitate între valoarea voturilor exprimate nu mai are nevoie să fie demonstrată.

Pentru înlăturarea acestei nedreptăți s'a preconizat creierea sistemului proporționalist, care, în oarecare măsură, corectează această situație.

489. — Sistemul proporționalist. — Sistemul proporționalist urmărește să atribue fiecărui partid un număr de mandate proporțional cu numărul voturilor obținute. Reluând exemplul de mai sus, cu sistemul proporționalist partidele vor obține următoarele mandate : A, 2 mandate, partidele B, C și D câte un mandat; singur partidul E nu va obține nici un mandat. Cu sistemul acesta se corectează într'o mare măsură inegalitatea voturilor exprimate. Aproape toate voturile au aceiași valoare deși vedem că partidul E, care a obținut 9999 voturi, nu ia nici un mandat, iar partidul A, care a obținut 2 voturi mai mult decât partidele B, C și D, ia două mandate, pe când partidele B, C și D, cari au obținut câte un singur vot mai mult decât partidul E, obțin câte un mandat. În sistemul proporționalist, nu putem pretinde o proporționalitate matematică, ci numai o proporționalitate *aproximativă*, care se încearcă să fie apropiată, prin diferite sisteme de calcul, cât mai mult de proporționalitatea matematică. Această situație este datorită faptului că nu se pot acorda partidelor cari participă la alegeri, fracțiuni de deputat, după desemnările ce-ar face proporționalitatea matematică.

490. — Avantagiile reprezentării proporționale. — Din simpla expunere a sistemului proporționalist s'au putut vedea marile sale avantagii. El răspunde în primul rând simțului de echitate și reușește să asigure egalitatea votului, care este o consecință firească a votului universal. Parlamentul trebuie să fie imaginea reală a țării; el trebuie să aibă reprezentate toate curentele din țară; singur sistemul proporționalist face cu putință acest lucru. Sistemul majoritar nu ne poate da imaginea reală a țării; el nu

poate reprezenta toate curentele sociale cari au participat la lupta electorală.

Cu sistemul majoritar putem lesne ajunge ca minoritatea dintr'o țară să devină majoritate; sistemul proporționalist înlătură această posibilitate și asigură reușita adevăratei majorități. Este drept că se susține că și sistemul majoritar reușește să stabilească o proporție în sânul circumscripțiilor electorale prin faptul *compensațiilor*. Astfel, un partid care a pierdut mandatele într'o circumscripție, poate să le câștige în alta și cu chipul acesta vor fi reprezentate în Parlament toate curentele sociale. Dar această compensație este o simplă probabilitate, care, tocmai prin acest fapt, face să se înlătore sistemul majoritar și să se adopte sistemul proporțional, care asigură această situație, excluzând probabilitățile.

491. — Criticele reprezentării proporționale. — Și sistemul reprezentării proporționale este supus criticelor. Astfel, i se reproșează că nu este în stare să suprime sistemul majoritar, de oarece Parlamentul odată ales, lucrează prin majoritate. Desigur, este aceasta o obiecțiune, dar nu de prea mare importanță, de oarece majoritatea aceasta parlamentară poate fi formată și din minoritatea din parlament. Astfel nu guvernează și hotărăște numai majoritatea, ci țara întregă. după cum curentele de opinii reușesc să se impună.

A două critică care i se aduce este că nu reușește să asigure reprezentarea proporțională *matematică*. Am arătat care este cauza acestei imposibilități. Dar reprezentarea proporțională se sforțează să se aproprie cât mai mult de proporționalitatea matematică și ea nu trebuie înlăturată numai pentru faptul că nu poate realiza absolutul. Dealtfel, sistemele înfățișate pentru repartizarea resturilor electorale se sforțează să corecteze din ce în ce mai mult această lipsă a sistemului proporționalist.

Insfârșit, i se impută reprezentării proporționale faptul că nu poate crea majorități stabile și din această cauză parlamentul nu poate lucra în mod serios, iar guvernele se schimbă cu mare ușurință, neputându-se asigura o continuitate operii guvernamentale. În afară de aceasta, ea permite intrarea în parlament, alături de șeful de partid, a elementelor slabe și nepregătite, care fără acest sistem, nu s'ar fi putut alege. Criticele sunt în parte întemeiate, dar, în ce privește prima, ea se poate petrece tot așa de bine și sub regimul majoritar; iar în ce privește critica a doua,

ea nu este specifică reprezentării proporționale, ci scrutinului de listă.

Critica cea mai întemeiată însă care i se aduce reprezentării proporționale este că dânsa înlesnește creșterea partidelor politice și a facțiunilor de partide, ceea ce aduce nestabilitatea.

492. — **Extinderea reprezentării proporționale.** — Principiul reprezentării proporționale a luat în ultima vreme o mare extindere și s'a introdus în multe state. Acest principiu, împreună cu egalitatea votului, este o consecință firească a votului universal, elementul cel mai prețios al democrației.

Reprezentarea proporțională a fost adoptată în Suedia, la 1907, în Austria de Sus, la 1909, în Portugalia la 1911. În Belgia, începând încă din 1895, se aplică reprezentarea proporțională în alegerile comunale, iar dela 28 Decembrie 1899 se extinde și la alegerile legislative. În 1908 ea este adoptată și de confederația elvețiană, care, în anumite cantoane, o adoptase cu mult înainte. Danemarca în 1915 și Olanda, cu ocazia modificării Constituției, în 1917, adoptă deasemeni acest sistem.

Alegerile pentru constituantă în 1919 în Germania s'au făcut pe baza reprezentării proporționale, care a fost consacrată în chip expres de textul constituțional și impusă și țărilor Reichului. Noile Constituții date după războiu consacră toate reprezentarea proporțională. Astfel Constituția austriacă (art. 26), Constituția cehoslovacă (§ 8), Constituția poloneză (art. 11 și 36). Singură Italia, care în 1919, adoptase principiul, revine și-l înlătură complectamente sub regimul legilor electorale create de Mussolini. Dar aici faptul are altă explicație; el trebuie pus în legătură cu regimul fascist, care înlătură democrația și introduce regimul cesarian.

Legea electorală jugoslavă, din 10 Sept. 1931, introduce și dânsa un sistem proporționalist, care se apropie întrucâtva de al nostru, dar care este totuși mult mai sever.

În adevăr, art. 61 dă în căderea comitetului electoral central dreptul de a stabili care dintre listele naționale de candidați a obținut cel mai mare număr de voturi pe țară. (majoritate relativă).

Odată această operație făcută, comitetul central va proclama deputați pe toți capii de liste naționale cari au obținut mai mult de 50.000 voturi pe toată țara.

Va declara deputați ai Belgradului și ai teritoriului prefecturei Belgradului, cei trei candidați ai listei care a obținut cel mai mare număr de voturi pe țară.

Restul mandatelor se distribuie astfel: se acordă listei care a obținut majoritatea relativă a voturilor două treimi din numărul total al deputaților de ales. Aceste mandate se repartizează pe Banovine, proporțional cu numărul deputaților de ales și apoi, proporțional pe județe.

Mandatele ce mai rămân de atribuit se repartizează astfel:

a) dacă toate celelalte liste au obținut un număr de voturi inferior listei majoritare, restul mandatelor se împart între toate listele inclusiv lista majoritară. Această repartiție se face între toate listele, proporțional cu numărul de voturi obținute în Banovina.

b) Dacă voturile obținute de toate celelalte liste sunt superioare sau egale cu numărul voturilor obținute de lista majoritară, atunci repartitia se face fără a se mai atribui listei majoritare nici un mandat. Participă la repartitia resturilor numai celelalte liste.

c) Dacă o listă electorală națională n'a obținut în toată țara un număr de voturi egal cu numărul propunătorilor cerut de lege (200 persoane pentru fiecare circumscripție administrativă), atunci ea nu va participa la repartitie, iar voturile obținute de dânsa nu vor intra în calculul total al voturilor.

Când cele două liste mai mari obțin un număr egal de voturi, alegerea se repetă în a doua Duminică.

Constituția noastră din 1866 proclamă, în art. 64, adoptarea principiului reprezentării proporționale pentru Adunarea Deputaților. Acest principiu a fost introdus prin modificarea făcută Constituției în 1917³¹⁾ și el a fost pus în practică prin decretul-lege electoral din 16 Noembrie 1918. În adevăr art. 78 din acea lege declară că „repartiția mandatelor la care are drept circumscripția pentru Adunarea Deputaților, se face proporțional cu masa electorală a fiecărei liste”. Pentru Senat nu se aplică principiul reprezentării proporționale, ci al majorității relative (art. 79).

31) Vezi *supra*, vol. II; fasc. II, pag. 178.

Constituția din 1923 adoptă numai în parte acest principiu. În adevăr, art. 64 din Constituție nu mai vorbește de principiul reprezentării proporționale, ci de acel al reprezentării *minorității*. Noțiunea legiuitorului constituant în această privință n'a fost destul de clară. Intrebuițarea cuvântului *reprezentarea minorității* înseamnă revenirea asupra vechiului principiu al reprezentării proporționale. Justificările cari s'au dat acestei expresiuni, deși se silesc să dovedească că, principal, nu s'a adus nici o schimbare vechii situații, dovedesc tocmai contrariul.

În adevăr, raportorul Constituției la Senat, prof. C. G. Disescu declara: „În art. 64 s'a introdus o idee nouă. Reprezentarea tuturor elementelor politice este o nevoie simțită de mult și în cele mai multe țări. Reprezentarea proporțională este desigur un mijloc de reprezentare a minorităților (nu etnice, ci politice). Este *una* din metodele acestor reprezentațiuni, nu este singura și nu cea mai bună, căci se bazează pe operațiuni de calcul complicate și de ficțiuni. De aceea s'a preferit sistemul reprezentării minorității. Sistemul electoral propus prin art. 64 se va desvolta și reglementa în aplicarea lui de legea electorală”.

Și aceiași idee o întâlnim în raportul făcut Camerei de d. N. D. Chirculescu: „La art. 65 devenit 64 s'a înlocuit cuvântul „minorităților” prin „minorității”, deosibirea de noțiune între ambele cuvinte fiind mare.

„S'a înlocuit cuvintele: „pe baza reprezentării proporționale” din vechiul text prin: „pe baza reprezentării minorității”. Motivul e explicat prin nici un gând de restrângere a situației minorității față de cea din sistemul de azi. S'a criticat, ca producător de nedreptăți și de absurdități, sistemul reprezentării proporționale actual — s'au adus cifre și fapte doveditoare în sprijinul acelor critici. De aceea s'a pus principiul reprezentării minorității, lăsând să se prevadă în lege sistemul cel mai bun. Sunt numeroase sisteme de reprezentare a minorității, între care și acel al reprezentărei proporționale, care are și el la rându-i mai multe sisteme”.

Din toate aceste explicații, ca și din desbaterile cari au avut loc ³²⁾, rezultă că noi am părăsit sistemul reprezentării pro-

32) Iată declarațiile d-lui raportor Chirculescu în discuțiile cari au avut loc la Cameră: „De ce n'am pus în text reprezentarea proporțională? Înseamnă

porționale instituit în Constituția din 1917, pentru a adopta un sistem de reprezentare a minorității, care ar putea fi și reprezentarea proporțională, dar și oricare alt mijloc, fie din acele cunoscute, fie unul pe care-l va imagina legiuitorul nostru. Iar legiuitorul din 1926 înlătură complectamente principiul proporționalei, înlocuindu-l cu un sistem de primă majoritară, inspirat de legea electorală italiană atunci în vigoare. El păstrează sis-

că, vorbind de reprezentarea minorității, excludem prin aceasta posibilitatea legii electorale de a admite și reprezentarea proporțională? nici de cum!... Și mai departe: „Noi am aplicat deja reprezentarea proporțională și din primele alegeri am văzut că nu este cel mai fericit sistem de reprezentare a minorității.

„Ori, sistemul reprezentării minorității are mai multe subsisteme din care face parte și reprezentarea proporțională; reprezentarea proporțională are și ea la rândul ei mai multe sisteme de aplicare și am zis atunci: dacă mai avem încă timp de gândit și de judecat de ce să nu întrebuițăm o formulă care este generală și ne lasă libertatea de a alege sistemul cel mai bun?

„Deaceia am întrebuițat în Constituțiune cuvântul „minorității”, rămânând ca atunci când vom veni cu legea să discutăm toate modalitățile în care trebuie să fie reprezentată minoritatea; se poate întâmpla foarte bine să revinim la sistemul proporționalei, dacă el va fi mai bun ca altele”.

Iar G. G. Mărzescu, ministrul muncii, declara în debaterile de la Cameră:

„Nimănui nu i-a trecut prin minte să împiedice în viitor reprezentarea curentelor de opinii. Formula reprezentării minorităților din art. 64 nu exclude reprezentarea proporțională, dar, evident, dă și posibilitatea substituirii unui alt sistem rezervat pe o altă idee decât aceea a proporționalității. Dar de ce s'a făcut aceasta? Pentru că nu trebuie să uitați că în momentul de față nu trăim sub un regim electoral unitar. Avem în vechiul regat și în Basarabia votul universal, egal, direct, obligator și cu reprezentarea proporțională. Basarabia nu diferă de vechiul regat decât în materie de incompatibilități. În Ardeal și în Bucovina avem însă un alt sistem electoral, stabilit de Adunările populare din acele provincii. Aceste provincii au votul universal, direct și secret, dar n'au nici obligativitatea votului, nici circumscripția județeană, nici reprezentarea proporțională cu scrutinul de listă al centralizării rezultatelor. Adunările populare regionale și consiliile dirigente provizorii, ce au cărmuit acele provincii, îndată după unire, au crezut — și cu drept cuvânt — că reprezentarea proporțională aplicată la circumscripțiile județene dela vechile Stăpâniri ar constitui o primejdie națională și o falsificare a voinței masei mari a populațiunii românești. De aceea ei au mărșăluit-o la două trei centre orășenești cu doi candidați. Ce înseamnă însă reprezentarea proporțională la doi candidați, dacă nu alegere cu majoritate relativă?

„Astfel stând situația, pentru a se putea înlesni unificarea sistemului electoral s'a prevăzut formula reprezentării minorității, care este mai aproape de spiritul și interesele provinciilor ardelenne și bucovinene. Această formulă însă nu va împiedeca și adoptarea reprezentării proporționale”.

temul proporționalei numai în caz când nu s'a declarat nici o grupare majoritară (art. 93 al. 4). Deasemeni, modul de distribuire al mandatelor ce mai rămân după acordarea primei majoritare este tot acel al proporționalei (art. 93 al. 3). Dar în acest caz reprezentarea proporțională nu mai joacă nici un rol deoarece efectele ei au fost falsificate prin introducerea primei majoritare.

Cu toate criticele cari s'au adus sistemului integral de reprezentare proporțională introdus la 1918³³⁾, el era mult mai bun de cât sistemul introdus de legea electorală din 1926, care a fost viu criticat, întocmindu-se și proiecte pentru modificarea sa, care n'au fost însă votate. Dar aceste critici le vom discuta mai jos.

Sistemul reprezentării proporționale n'a putut pătrunde în America, unde sistemul majoritar este în mare considerație. Explicația trebuie găsită în faptul că în America nu este cunoscut fenomenul înmulțirii exagerate a partidelor, fapt care impune în mod necesar adoptarea regimului proporțional. Am putea spune chiar că în mare măsură, acest regim favorizează creațiunea partidelor și a facțiunilor. În America există două partide mari, democrat și republican, cari, prin sistemul majoritar, alternează la conducerea Statului. Incercarea de a se crea partide noi a dat greș și una din cauze trebuie găsită și în sistemul majoritar.

În Anglia reprezentarea proporțională nu este introdusă decât pentru alegerea deputaților universităților și aceasta numai dela legea din 6 Februarie 1918. În adevăr, universitățile engleze trimit 15 deputați în Camera Comunelor. Reprezentarea proporțională este introdusă pentru acele Universități cari trimit câte doi deputați, 11 locuri în total. Incercarea de a se introduce acest sistem și 'n alegerile generale n'a reușit.

În Franța s'a introdus în parte reprezentarea proporțională prin legea electorală din 12 Iulie 1919. Dar ea n'a dat rezultate satisfăcătoare și prin legea din 21 Iulie 1927, s'a reintrodus scrutinul de arondisment. Discuțiile asupra modificării legii electorale continuă și azi³⁴⁾.

33) Vezi mai jos, No. 498.

34) Legea franceză din 12 Iulie 1919 înlocuiește scrutinul de arondisment, introducând scrutinul de listă cu reprezentare proporțională. Dar graba cu care s'a votat, tranzacțiile cari s'au făcut pentru satisfacerea diferitelor interese elec-

Noi socotim că reprezentarea proporțională este menită să satisfacă revendicările democrației, dar că aplicarea ei la diferite popoare este în funcție nu numai de adoptarea principiului democratic, ci și de mentalitatea și deprinderile de viață politică ale aceluia popor. Dar pentru a ne da seama mai bine de însemnătatea sistemului de care ne ocupăm, trebuie, în prealabil, să examinăm diferitele sisteme pentru punerea în aplicare a principiului reprezentării proporționale și modul său de funcționare.

493. — Diferite sisteme de reprezentare proporțională. — În străduința de a căuta să se asigure o reprezentare proporțională cât mai apropiată de realitatea electorală, s'au imaginat o serie de sisteme cari n'au reușit să facă altceva decât să asigure o reprezentare arbitrară a minorității, departe de reprezentarea proporțională.

1°. — *Votul cumulativ*, este sistemul care a fost introdus la 6 Mai 1870 în Constituția statului *Illinois* și care a fost consacrat în Anglia, la 9 Aug. 1870, pentru alegerile din consiliul școlar.

După acest sistem, alegătorul poate dispune de voturile sale după cum crede de cuviință, fie votând un singur candidat, fie împărțind voturile sale la toți sau o parte din candidați. Să presupunem că într'o circumscripție electorală sunt de ales 5 deputați. Cu sistemul votului cumulativ fiecare alegător are dreptul să voteze 5 nume; el poate atribui voturile sale la 5 candidați, dar le poate concentra și numai asupra unuia sau a câtorva din ei. Acest sistem are avantajul că dă alegătorului libertatea votului său, înlăturând toate neajunsurile scrutinului de listă. Dar el prezintă pericolul că poate falsifica majoritatea electorală, acordând majoritatea locurilor minorității electorale. Faptul pare paradoxal, dar examinarea exemplurilor cari se pot prezenta ne edifică. Să presupunem că într'o circumscripție electorală sunt de ales 5 deputați și avem 150 de alegători. Acești alegători aparțin

torale, primele numeroase care se acordau majorității, au reușit să ne dea un sistem hibrid și fără sorți de durată. Rezultatul alegerilor din 1924 dovediră cu prisosință acest lucru. Mai mult, împingea la fărâmițarea partidelor politice și așa destul de numeroasă în Franța și făcea cu neputință o guvernare durabilă. Legea din 21 Iulie 1927 reintroduce sistemul scrutinului de arondisment. (Vezi pentru mai multe amănunte M. Hauriou, op. cit., 483 și urm.).

la două partide politice A și B. Partidul A se bucură în localitate de o mare popularitate, are 120 alegători, partidul B de o popularitate foarte redusă, are 30 alegători, dar este foarte disciplinat. Partidul B, cumulând voturile reușește să obțină locuri, variind după cum majoritatea își împarte sau concentrează voturile.

Partidul A votează pentru toți cei 5 candidați, obținând astfel fiecare din ei câte 120 voturi; partidul B votează pentru un singur candidat, concentrând toate voturile asupra sa; candidatul partidului B obține astfel ($30 \times 5 = 150$) 150 voturi și este ales în fruntea listei, deși partidul său reprezintă o slabă minoritate. Și situația poate apare mult mai diferit și mai arbitrar atunci când circumscripția electorală e mai mare și majoritatea nu știe dinainte care-i vor fi forțele ei. J. Barthélemy spune cu drept cuvânt că „votul cumulativ, care încearcă să asigure empiric o reprezentare a minorităților, este un sistem de confuzie, de surpriză și de arbitrar”³²⁾.

2°. *Votul limitat.* — Este un sistem care se bazează pe acelaș principiu ca și votul cumulativ și care constă în faptul că fiecare alegător nu poate vota decât un număr de candidați inferior numărului de deputați ce sunt de ales. Dacă într'o circumscripție electorală trebuie să se aleagă 3 deputați, fiecare alegător n'are drept să voteze decât doi. Cu sistemul acesta se asigură o reprezentare minorității, dar ea este tot atât de arbitrară ca și în sistemul votului cumulativ. Mai mult chiar, o majoritate disciplinată poate lua toate locurile de deputat, fără să se atribuie niciun mandat minorității.

Iată 144 alegători cari au ales 3 deputați. Partidul A are 102 alegători iar partidul B 42. Partidul A își împarte alegătorii spre a vota astfel:

34	alegători	votează	pentru	candidații	X și Y
34	„	„	„	„	Y și Z
34	„	„	„	„	X și Z

În această ipoteză candidații X, Y și Z sunt aleși cu 68 de voturi fiecare iar candidații partidului B, cari au 42 voturi, nu iau nici un loc.

Acest sistem a funcționat în Anglia dela 1867 la 1885, în

32) *Op. cit.*, pag. 318.

Spania, prin legea din 26 Iunie 1890 și dela 1912 funcționează în Argentina.

3° *Minimum electoral*. — Prin această metodă se caută să se reprezinte minoritatea, îngăduindu-i-se unui candidat care a participat la alegeri în mai multe circumscripții, să-și adune voturile din toate aceste circumscripții, chiar dacă n'are majoritatea în nici una din ele, cu condiția ca să întrunească un anumit număr de voturi (*minimum electoral*). Dar cum lesne se poate observa, acest sistem este bazat pe probabilitate și arbitrar; el nu satisface noțiunea de dreptate, care trebuie să stea la baza reprezentării proporționale și are marele dezavantaj de a multiplica fără sens candidaturile în circumscripții, numai pentru a se atinge minimum-ul electoral.

494. — *Reprezentarea proporțională*. — Singurul sistem care este menit să asigure o reprezentare cât mai dreaptă a minorității este sistemul reprezentării proporționale, care se silește să asigure fiecărui partid o „reprezentare în Parlament aproximativ proporțională cu forța sa numerică”. Pentru a face proporția dintre forța numerică a partidelor, sistemul reprezentării proporționale își alege ca element de comparație fie *coeficientul electoral*, fie *numărul uniform*.

a) *Coeficientul electoral* se stabilește, în sistemul reprezentării proporționale în chip foarte ușor. Luăm numărul alegătorilor dintr'o circumscripție și-l împărțim la numărul locurilor de deputat. Rezultatul obținut este *coeficientul electoral* sau minimum indispensabil de voturi pentru ca un partid să poată obține un mandat. Un partid va obține atâtea mandate câte ori voturile cuprind acest coeficient electoral. Ia'ă o circumscripție electorală cu 150.000 alegători, cu trei partide politice și 10 deputați de ales. Potrivit principiilor de mai sus, coeficientul electoral se stabilește foarte ușor:

$$\frac{150.000}{10} = 15.000.$$

Acest număr de voturi, 15.000 este coeficientul electoral și oridecâteori un partid va obține acest număr de voturi, va avea drept la un mandat.

Repartiția mandatelor, la aceste trei partide, este ușor de făcut. Să presupunem că voturile s'au repartizat astfel între partide:

Partidul A = 75.000 voturi,
 „ B = 45.000 „
 „ C = 30.000 „

Repartiția se va face astfel: se împarte masa electorală a partidului prin coeficientul electoral și numărul care rezultă din această împărțire, sau de câte ori se cuprinde coeficientul în masa electorală.

După acest sistem:

$$\text{Partidul A va avea } \frac{75.000}{15.000} = 5 \text{ mandate;}$$

$$\text{Partidul B va avea } \frac{45.000}{15.000} = 3 \text{ mandate;}$$

$$\text{Partidul C va avea } \frac{30.000}{15.000} = 2 \text{ mandate.}$$

În felul acesta repartiția se face foarte simplu și este matematic proporțională. Dar exemplul luat aici este ales numai pentru interesul demonstrației; el nu se poate întâmpla decât extrem de rar în practică, deoarece arareori voturile obținute de fiecare listă dau cifre care să poată fi divizate fără să rămână resturi. Pentru reprezentarea proporțională problema cea mai dificilă este aceea a atribuirii mandatelor la resturile electorale ale partidelor. Căci prin modul cum se pot atribui mandatele ce rămân neîmpărțite, se poate schimba complectamente caracterul reprezentării proporționale.

Să reluăm exemplul de mai sus:

O circumscripție electorală, cu 150.000 alegători și 10 deputați de ales. Am văzut cum coeficientul electoral sau divizorul comun, este stabilit la 15.000 de voturi. Să presupunem însă că cele trei partide au obținut următoarele voturi: Partidul A = 72.841; partidul B = 48.317 și partidul C = 28.842. Cum se va face repartiția mandatelor?

$$\text{Partidul A va avea } \frac{72.841}{15.000} = 4 \text{ mandate și un rest de } 12.841 \text{ vot.}$$

$$\text{Partidul B va avea } \frac{48.317}{15.000} = 3 \text{ mandate și un rest de } 3.317 \text{ vot.}$$

$$\text{Partidul C va avea } \frac{28.842}{15.000} = 1 \text{ mandat și un rest de } 13.842 \text{ vot.}$$

S'au repartizat pe această cale 8 mandate. Rămân însă de repartizat încă două mandate. Aici începe dificultatea problemei.

b) *Numărul uniform.* — Dificilă este această situație apare și în sistemul proporționalist care întrebunțează pentru atribuirea mandatelor, în loc de *coeficientul electoral*, *numărul uniform*. Acest sistem constă în alegerea unui număr, *uniform* pe întreaga

țară și cunoscut mai dinainte. De câte ori un partid politic întrunește un număr de voturi egal cu numărul uniform, obține un mandat. Este sistemul adoptat de legea electorală germană, care acordă pentru 60.000 de voturi un mandat. Dar după ce această primă repartitie s'a făcut, naște și aici aceeași problemă a repartitiei resturilor electorale.

495. — **Atribuirea mandatelor la resturile electorale în sistemul proporționalist cu coeficientul electoral.** — Pentru a atribui, în exemplul de mai sus, restul mandatelor electorale cari n'au putut fi încă atribuite, avem două sisteme practicate în diferite țări: a) *sistemul mediei celei mai mari* zis și *sistemul lui D'Hondt*, sau al *divizorului comun* și b) *sistemul elvețian* sau al *celor mai mari resturi*.

Cum am arătat mai sus, dificultatea atribuirii restului de mandate provine din faptul că numărul mandatelor este indivizibil pe când numărul voturilor obținute de fiecare partid variază încontinuu. Deaceia atribuirea mandatelor nu se va face decât în mod aproximativ proporțional. Să procedăm la repartitie, urmând, pe rând, ambele sisteme.

a) *Sistemul mediei celei mai mari.* Acest sistem se bazează pe ideia că mandatele neatribuite trebuiesc date acelei liste care, divizată prin numărul mandatelor obținute, să reprezinte cel mai mare număr de voturi pentru un mandat față de celelalte liste divizate și ele cu numărul mandatelor obținute. Deci împărțind fiecare listă cu numărul mandatelor obținute, mandatul se va atribui acelei liste care va obține cea mai mare medie. Să reluăm exemplul de mai sus și să căutăm să atribuim pe rând fiecărui partid primul mandat ce este de atribuit.

Partidul A a obținut 4 mandate; dacă îi atribuim încă un mandat vom avea media:

$$\text{Partidul A } \frac{72.841}{5} = 14.568$$

$$\text{Partidul B } \frac{48.317}{4} = 12.079$$

$$\text{Partidul C } \frac{28.842}{2} = 14.421$$

Dacă oferim un mandat, din cele două disponibile, partidului A, el va avea cea mai mare medie, 14.568; deci partidului A i se cuvine un mandat, iar mandatul al doilea se cuvine partidului C, pentru că dânsul rămâne cu cea mai mare medie.

În adevăr repetând din nou operația de mai sus, vom avea următoarele medii:

$$\text{Partidul A } \frac{72.841}{6} = 12.140$$

$$\text{Partidul B } \frac{48.317}{4} = 12.079$$

$$\text{Partidul C } \frac{28.842}{2} = 14.421$$

Deci partidul C având cea mai mare medie electorală, are drept la ultimul mandat.

Sistemul acesta se practică în Belgia, dela legea electorală din 1899 și este cunoscut sub numele divizorului comun sau sistemul lui D'Hondt.

b) *Sistemul celor mai mari resturi zis și „elvețian”*. Acest sistem atribuie mandatele cari n'au putut fi distribuite la prima repartiziție, acelor liste cari au rămas cu cel mai mare rest electoral, adică cu cel mai mare număr de voturi neutilizat.

Să reluăm exemplul de adineauri.

Resturile obținute de cele trei partide sunt:

$$\text{Partidul A} = 14.568$$

$$\text{Partidul B} = 12.079$$

$$\text{Partidul C} = 14.421.$$

Și după acest sistem cele două mandate neatribuite se vor da partidului A și C, cari au cele mai mari resturi. S'ar părea că nu există, din cauza rezultatelor egale, nici o diferență între aceste două sisteme. Și totuși, sistemul lui Hondt este cel mai apropiat de proporționalitatea matematică și deci de dreptate, pe când sistemul celor mai mari resturi se bazează pe echitate, voină să favorizeze partidele mici.

Un alt exemplu ne poate inveda diferența dintre cele două sisteme de repartiziție a mandatelor.

Iată o circumscripție electorală cu 80.000 votanți și 5 deputați de ales. Participă la alegeri 5 partide cu următoarele rezultate: A=27.000; B=23.000; C=15.000; D=7.600; E=7.400. Cum se va face repartiziția mandatelor?

După sistemul lui D'Hondt:

Impărțim cele 5 liste prin 1 și avem următorul rezultat:

A	B	C	D	E	
27.000	— 23.000	— 15.000	— 7.600	— 7.400	; împărțim acum și prin 2 și avem:

A	B	C	D	E
13.500	— 11.500	— 7.500	— 3.800	— 3.700.

Ordinea coeficienților este următoarea:

27.000	din	seria	listei	A
23.000	"	"	"	B
15.000	"	"	"	C
13.500	"	"	"	A
11.500	"	"	"	B

Pe baza acestui rezultat Partidul A ia 2 locuri; partidul B 2 locuri; partidul C 1 loc, iar partidele D și E nici un loc.

După sistemul celor mai mari resturi:

Stabilim întâi coeficientul electoral:

$$\frac{80.000}{5} = 16.000$$

La prima distribuție partidele A și B iau câte un loc iar restul de trei mandate se distribuie partidelor cu resturile cele mai mari:

$$A=11.000; B=7.000; C=15.000; D=7600.$$

Restul de trei mandate se vor atribui astfel: primul mandat va fi luat de lista C, al doilea de lista A și al treilea de lista D³³⁾.

Pe când în sistemul lui D'Hondt partidul D nu ia nici un loc, în sistemul acesta partidul B ia numai un loc, în schimb ia un loc partidul D.

496. — Atribuirea mandatelor la resturile electorale în sistemul proporționalist cu număr uniform. — Acest sistem face să ne apropiem cât mai mult de proporționalitatea matematică. El constă în următorul procedeu: în fiecare circumscripție electorală se acordă listelor cari au participat la alegeri numărul de mandate corespunzătoare, adică atâtea mandate de câte ori *numărul electoral* se cuprinde în numărul de voturi obținut de fiecare listă. Resturile electorale ale fiecărui partid din fiecare circumscripție se totalizează apoi, pe o regiune întreagă, sau pe țară și

33) Exemplul este luat după J. Barthélemy — *op. cit.*, p. 323. Vezi o interesantă critică a sistemului Hondt în G. Moch — *La représentation vraiment proportionnelle*, p. 6 și urm.



se atribuie fiecărui partid atâtea mandate de câte ori *numărul electoral* se cuprinde în restul voturilor neutilizate.

Acest sistem, care a primit adeziunea celor mai de seamă matematicieni, Paul Apell, Adolphe Carnot, Emile Picard, H. Poincaré, a fost adoptat de legea electorală germană din 1920. Potrivit acestei legi, fiecare listă care obține într-o circumscripție un număr de 60.000 de voturi (*numărul electoral uniform*) dobândește un mandat. Restul voturilor neatribuite se acordă listei Reichului, care totalizează ast. el toate voturile neatribuite și acordă atâtea mandate fiecărei liste decâteori numărul electoral uniform se află cuprins în restul electoral al listei. Legea prevede posibilitatea pentru partide de a crea uniuni de circumscripții. Voturile neatribuite în circumscripția electorală se totalizează întâi pe uniunea de circumscripții, atribuindu-se mandatele convenite uniunii; resturile rămase se totalizează apoi pe lista Reichului, procedându-se la atribuirea ultimelor mandate. Mandatele atribuite rămân la dispoziția partidului, care le distribuie notabilităților partidului, cari n'au putut intra pe calea alegerii directe, corectând astfel erorile locale ale reprezentării proporționale și introducând în parlament toate elementele de valoare cari, eventual, ar fi înlăturate³⁴⁾.

Singura critică care-i se aduce acestui sistem este că dânsul nu prevede mai dinainte numărul deputaților și că, prin dreptul partidelor de a atribui mandatele, se poate ca într-o localitate să fie prea mulți deputați, ceiace ar nemulțumi publicul local. Dar aceste critici sunt cu totul neînsemnate față de marile avantagii pe care le prezintă sistemul. În afară de faptul că el se apropie atât de mult de regula proporționalei, el îngăduie pătrunderea în parlament a elementelor de valoare, a competențelor, cari nu pot intra pe calea votului direct, fie din cauza îm-

34) Un astfel de sistem a fost propus și la noi în Ante-proiectul de Constituție al partidului Tărănesc, întocmit în 1922 și justificat în prefața d. C. Stere. Sistemul era denumit automat și împărțea țara în circumscripții electorale ideale, de câte 15.000 votanți, fiecare din ele alegând un deputat (art. 43). Se admiteau însă trei corective ale acestui sistem: a) totalizarea voturilor se făcea numai pe provincii, nu pe țara întreagă; b) nu se putea atribui unei liste un mandat pe provincie, dacă nu reușea cel puțin într-o singură circumscripție; c) numărul total de mandate atribuite unei liste pe provincie, nu poate întrece numărul de mandate obținute de la circumscripții.

prejurărilor electorale locale, fie din cauza temperamentului lor politic, lipsit de combativitate, element atât de necesar în lupta electorală.

E. — Reprezentarea minorității în sistemul legilor noastre electorale.

497. — *Legea electorală din 1918.* — Am arătat că la 1917, cu ocazia introducerii votului universal, Constituția înscrie și principiul reprezentării proporționale. Legea electorală din 16 Noembrie 1918 a venit să facă o justă aplicare a acestui principiu.

În primul rând trebuie să arătăm că potrivit art. 61 al acelei legi, alegătorul nu era obligat să voteze o listă întreagă, ci avea drept să aleagă din listele propuse atâția candidați câți trebuiau de ales. Legea din 1918 introduce deci scrutinul de listă cu *panașaj*. În acest sistem alegătorul avea următoarele posibilități :

- a) să voteze o listă întreagă, anulând toate celelalte liste,
- b) să voteze numai anumiți candidați după fiecare listă, însă nu mai mult decât numărul total de deputați ce trebuia ales în circumscripție.

Repartiția și atribuirea mandatelor în acest sistem se făcea astfel:

Președintele biuroului electoral totalizează rezultatele primite de la fiecare secție de votare, alcătuind două liste: una, cuprinzând suma totală a voturilor obținute de toți candidații cari formează o listă; a doua cuprinzând suma totală a voturilor obținute de fiecare candidat în parte. (Art. 72).

Odată aceste liste întocmite, legea declară (art. 73) că repartiția mandatelor la care are drept circumscripția pentru Adu-narea Deputaților, se face proporțional cu masa electorală a fiecărei liste, după caștile următoare:

„Masa electorală a fiecărei liste se împarte succesiv cu numerile 1, 2, 3 4... și așa mai departe, până la concurența numărului de mandate ce revin circumscripției și câturile obținute sunt înscrise în ordinea importanței lor, până ce se termină, în această ordine, atâtea câturi câte mandate sunt de ales”.

Legea fixa deci un *divizor comun* sau un *coeficient electoral* ³⁴⁾ și de că'e ori acest divizor comun se cuprindea în masa electorală a unei liste, dădea drept la atâtea mandate pentru această listă. Mandatele neatribuite pe această cale se repartizează după sistemul celor mai mari resturi, zis și „sistemul elvețian” ³⁵⁾. (art. 74). Atribuirea mandatelor în sânul fiecărei liste se făcea în ordinea numerică a voturilor obținute de candidați, și 'n caz de egalitate între doi candidați, se procedea prin tragere la sorți. Dacă există egalitate între două sau mai multe liste, mandatele se atribuie candidaților de pe ambele liste care au întrunit individual cele mai multe voturi și 'n caz de egalitate între candidați, se procede prin tragere la sorți (Art. 75). După acelaș sistem, candidații nealeși ai fiecărei liste, se declară supleanți (Art. 77).

498. — **Critica legii electorale din 1918.** — Legea electorală din 1918, cum se poate lesne observa, întrebunțează pentru repartiția mandatelor atât sistemul divizorului comun (Hondt) cât și sistemul celor mai mari resturi. Această confuzie de sisteme a dat naștere în practică la rezultate bizare și extrem de nedrepte.

Sistemul acesta electoral era aplicabil numai în Vechiul Regat, Dobrogea și Basarabia. Sub imperiul său s'au efectuat trei rânduri de alegeri, în 1919, 1920 și 1922. Pentru Transilvania și Bucovina am avut un Decret-lege special, care stabilea circumscripții electorale reduse, alegând un singur deputat, după sistemul majorității absolute. Mai mult chiar, potrivit art. 46 din acest decret-lege, dacă într'o circumscripție electorală solicită voturile un singur candidat, atunci alegerea nu mai are loc și președintele biuroului electoral proclamă ales deputat pe acest candidat ³⁶⁾.

Ceiace este deasemeni de remarcant la aceste decrete-legi din 1918—1919 atât în Vechiul Regat cât și 'n restul provinciilor, este numărul mare de deputați pe care-l prevedeau. Astfel în alegerile din 1919 avem un număr de 568 deputați, repartizați pe 79 de circumscripții electorale, precum urmează:

34) Vezi *supra*, p. 54.

35) Vezi *supra*, p. 55.

36) Vezi aceste D. Legi în *Colecția Ministerului de justiție*.

	circ. elect.	No. deputațiilor
Vechiul Regat și Dobrogea	24	247
Basarabia	9	90
Bucovina	12	26
Transilvania și Banat	24	205
	79	568

Numărul mare de deputați făcea foarte anevoioasă funcționarea parlamentului. Când se dizolvă parlamentul din 1919 și se hotărăște facerea de noi alegeri, se procedează imediat la reducerea numărului deputațiilor pe cale de decret-lege³⁴⁾. În urma acestei reduceri, numărul total al deputațiilor este 369, iar al circumscripțiilor electorale 77. Repartiția circumscripțiilor electorale și a deputațiilor pe provincii este următoarea:

	circ. elect.	No. deputațiilor
Vechiul Regat și Dobrogea	34	180
Basarabia	9	51
Bucovina	12	17
Transilvania și Banat	22	121
	77	369

Principiul pe baza căruia s'a făcut această reducere este următorul: 50.000 locuitori aleg un deputat; acelaș drept îl are și fracțiunea superioară numărului de 30.000 de locuitori. Legea mai adaugă că în nici într'un caz un județ nu poate să aibă mai puțin de patru deputați. Dar cum recensământul populației nu era făcut de mult, fixarea numărului deputațiilor s'a făcut prin lege, în mod aproximativ.

Legea din 1926 modifică din nou atât numărul circumscripțiilor electorale cât și al deputațiilor. Astfel, dânsa reduce la 71 numărul circumscripțiilor electorale, dar mărește numărul deputațiilor la 387. Repartiția lor pe provincii este următoarea:

34) Vezi Decretul-lege 1460/920; 1539/920; 1868/920 în *Colecția Ministerului de Justiție*.

	No. circ.	No. deputațiilor
Vechiul Regat	30	179
Ardeal	19	92
Banat	4	30
Dobrogea	4	17
Basarabia	9	51
Bucovina	5	18
	71	387

498. — Critica legii electorale din 1918. — Rezultatele celor trei alegeri care au avut loc sub imperiul acestei legi au învederat neajunsurile ei, și au făcut să se nască necesitatea unei noi legi electorale.

Cea dintâi critică care i s'a adus acestei legi a fost aceea că admitând scrutinul de listă cu panașaj, a făcut operația electorală foarte complicată, repartizarea mandatelor necesitând calculele destul de lungi. Tot din această cauză operația electorală dura foarte mult, alegătorul având nevoie de un timp mai îndelungat pentru a desesmina candidații pe care-i votează. Cu chipul acesta alegerea pentru Cameră, dat fiind faptul că circumscripțiile electorale erau destul de mari, dura trei zile (art. 56); în timpul nopților paza urnelor era greu de făcut și dădea astfel naștere la vii nemulțumiri.

Legea din 1918, admitând sistemul panasajului, complica foarte mult exercițiul dreptului de vot, anulându-se numeroase buletine din această cauză. Dar această critică constituia în acelaș timp și un merit al legii, pentrucă înlătura dela vot persoanele cari deși aveau exercițiul dreptului de vot, nu aveau putința de a face uz de el, fiind analfabeți sau necunoscând bine mecanismul votării. Pentru înlăturarea acestui neajuns s'a recurs la votul cu stampila, votându-se astfel o listă întregă.

Dar legea aceasta a dat în Ardeal și Bucovina rezultate și mai rele, deoarece acolo fiind înlăturată reprezentarea proporțională și admitându-se sistemul majoritar, guvernul obținea întotdeauna majorități compacte. Mai mult, se practica foarte ușor împiedecarea punerii de contracandidați și în acest caz alegerea nu mai avea loc, proclamându-se ales singurul candidat propus.

În ce privește repartizarea mandatelor, legea din 1918 în-

trebuinând ambele sisteme (Hondt și elvețian) ajungea la rezultate neașteptate și contrarii de multe ori, oricărei idei de proporționalitate. Este adevărat că toate sistemele de reprezentare proporțională sunt criticabile, ele neputând să realizeze o proporționalitate desăvârșită, deoarece nu este cu puțință ca partidele să trimită în parlament fracțiuni de deputați. Toate sistemele se străduiesc să asigure o mai justă utilizare resturilor electorale, și din acest punct de vedere nu există mare deosebire întru ele. Dar a întrebuiința pentru repartizarea mandatelor două sisteme diferite, înseamnă a mări neajunsurile reprezentării proporționale³⁵⁾.

Toate aceste critici și faptul că minoritățile erau larg reprezentate cu sistemul acestei legi, a determinat pe legiuitorul constituant să înscrie în Constituție principiul *reprezentării minorității*, nu principiul *reprezentării proporționale*. Era deci necesar să vină o lege nouă, care să înlăture neajunsurile semnalate și să facă aplicațiunea noului principiu constituțional.

499. — Legea electorală din 1926. — Constituția din 1923 apreciind criticele cari s'au adus reprezentării proporționale, instituită la 1918, a crezut necesar să corecteze vechiul text, înlocuind expresiunea de *reprezentare proporțională*, cu aceia de *reprezentare a minorității*. Această expresiune are un conținut mai larg; ea cuprinde posibilitatea de adoptare a diferite sisteme de reprezentare³⁶⁾, din care unul poate fi și acel al reprezentării proporționale. Constituantul, fără s'o mărturisească direct, s'a declarat contra principiului reprezentării proporționale; dar a lăsat posibilitatea ca acest principiu să poată fi totuși introdus. Constituția, cu textul ei actual, nu oprește introducerea reprezentării proporționale.

Legea electorală din 27 Martie 1926, ținând socoteală de această intenție a legiuitorului constituant — este votată de acelaș parlament care o votat Constituția — aduce un sistem de repartitie a mandatelor, care diferă esențial și de principiile votului universal și de regulele formal înscrise în Constituție. Dar să examinăm mai întâiu principiile legii.

35) Vezi critica acestor sisteme în M. Manolescu — *Reprezentarea Proporțională după noul decret-lege*, Buc. 1919.

36) Vezi *supra*, p. 47.

În repartizarea mandatelor trebuie să distingem două operații: a) aceia făcută de președintele biuroului electoral județian și b) aceia făcută de comisia centrală electorală.

Art. 86 declară că în alegerile pentru Adunarea Deputaților — căci pentru alegerile dela Senat nu se aplică reprezentarea minorității, ci mandatele se atribuie pe baza majorității relative (art. 99) — președintele biuroului electoral județean procedează la totalizarea rezultatelor din circumscripție astfel :

a) Face suma totală a votanților, a buletinelor anulate și a voturilor obținute de fiecare listă în parte; oricare ar fi numărul candidaților după o listă, se socotește un singur vot pentru fiecare listă;

b) Înaintează rezultatele astfel obținute președintelui comisiei centrale electorale, care funcționează pe lângă Ministerul de Justiție.

Odată aceste calcule făcute, rolul biurourilor electorale județiene încetează și începe rolul comisiei centrale electorale. Această comisie îndeplinește următoarele atribuții:

a) Repartizează mandatele grupărilor politice pe țară;

b) Repartizează mandatele atribuite fiecărei grupări politice pe circumscripțiuni;

c) Atribuește mandatele candidaților de pe fiecare listă (Art. 89).

Când este vorba de repartiția mandatelor grupărilor politice pe țară, comisiunea face următoarele operațiuni:

a) Întâi procedează la totalizarea pe țară a numărului votanților, al buletinelor anulate și al voturilor obținute de grupările politice. Acest calcul îl face pe baza rezultatelor primite dela biurourile electorale județene. Cu această ocazie comisia centrală electorală este în drept să rectifice erorile materiale ce s'ar fi făcut în calculile totale trimise de biurourile electorale. Ea nu poate rectifica buletinele de vot, ci numai calculele aritmetice greșite.

b) În al doilea rând stabilește procentul de voturi obținut de fiecare grupare politică față cu numărul total al votanților din întreaga țară.

Cu ocazia stabilirii procentului de voturi, comisiunea are obligația să declare *gruparea politică majoritară*, adică acea grupare politică care a obținut cel mai mare număr de voturi pe țară, dar cel puțin un procent de 40% față de celelalte gru-

pări. Pentru ca să se declare o grupare de majoritară este deci necesar să aibă un procent minim de 40 la sută din voturile exprimate pe înreaga țară.

În caz când niciuna din grupările politice n'au obținut acest procent de voturi pe țară sau în caz când ambele grupări care ar trebui să fie declarate majoritare, au obținut acelaș procent de voturi, nu se declară nici o grupare majoritară.

c) În al treilea rând calculează procentele de voturi obținute în fiecare circumscripție electorală de fiecare grupare politică, față de numărul total al votanților din circumscripție, grupându-se circumscripțiile într'un tablou, în ordine descrescândă. Dacă sunt circumscripții electorale cu procente egale, se preferă la ordinea înscrierii acea circumscripție care are cel mai mare număr de voturi.

Odată aceste operații terminate, comisiunea procede la repartitia mandatelor.

În primul rând cercetează să vadă dacă grupările declarate minoritare n'au obținut în unele circumscripții majoritatea absolută a voturilor. În acest caz ele vor dobîndi în aceste circumscripții un număr de mandate proporțional cu procentul de voturi ce au față de totalul voturilor exprimate în circumscripția respectivă, chiar dacă pe țara întreagă n'au întrunit procentul de 2 la sută din voturile exprimate. Pentru a stabili numărul de mandate ce trebuie atribuit acestor grupări, se înmulțește numărul de mandate atribuit în circumscripție cu procentul de voturi obținut; fracțiunile zecimale mai mari ca 0,5 se întregesc la o unitate, iar cele egale sau mai mici ca 0,5 se suprimă.

Voturile obținute în aceste circumscripțiuni de grupările minoritare se scad din totalul voturilor obținute pe țară de aceste grupări (Art. 91)³⁷⁾.

37) Pentru a învedera mai bine acest calcul reproducem aici exemple după procesul verbal încheiat de comisia centrală electorală la 25 Iulie 1932 privitor la repartizarea mandatelor de deputați.

Totalul alegătorilor înscriși pe țara întreagă a fost	4.220.731
---	-----------

Voturile exprimate (în cari intră și cele contestate și anulate la despuiera scrutinului)	2.987.129
---	-----------

După ce s'au stabilit astfel numărul mandatelor ce se atribuie grupărilor politice minoritare care au obținut majoritatea absolută a voturilor într'o circumscripție electorală, aceste mandate se scad din numărul total de mandate stabilit pe întreaga țară. Restul de mandate neatribuit, se repartizează grupărilor politice pe țară, precum urmează:

a) se dă în primul rând grupării majoritare jumătate din aceste mandate;

b) cealaltă jumătate se împarte între toate grupările, in-

Pe partide sau grupări politice aceste voturi se repartizează astfel :

Partidul Național-Tărănesc	1.203.700	sau	40,30%
Partidul Național-Liberal (I. G. Duca)	407.023	„	13,63%
Partidul Național-Liberal (G. Brătianu)	195.048	„	6,53%
Partidul Tărănesc (Dr. Lupu)	170.860	„	5,72%
Liga Apărării Naționale Creștine	159.071	„	5,32%
Partidul Maghiar	141.894	„	4,75%
Partidul Național Agrar (O. Goșa)	108.857	„	3,64%
Partidul Social Democrat	101.058	„	3,38%
Gruparea Corneliu Zelea Codreanu	70.674	„	2,37%
Uniunea națională	68.116	„	2,88%
Partidul Evreesc	67.582	„	2,26%
Partidul Poporului	63.525	„	2,16%

Restul voturilor au fost obținute de diferite grupări politice cari n'au dobândit 2% din voturile exprimate pe întreaga țară.

Constatându-se că partidul național-tărănesc a întrunit mai mult de 40% din voturile exprimate pe întreaga țară, a fost declarat grupare majoritară, conform art. 90 din legea electorală.

S'a procedat apoi la o doua operație, anume s'au calculat procentele de voturi obținute în fiecare circumscripție electorală de fiecare grupare politică, față de numărul total al voturilor din circumscripție, întocmindu-se un tablou în ordinea descrescândă a procentelor.

În urma acestui calcul s'a constatat că „partidul maghiar” a avut majoritatea absolută în următoarele județe:

Județul Ciuc	53,10%
Județul Odorhei	51,53%
Județul Trei-Scaune	50,37%

Potrivit acestui rezultat s'au repartizat acestui partid, în conformitate cu art. 91 al. 2 din legea electorală, câte două mandate în fiecare din aceste trei județe.

clusiv cea majoritară, proporțional cu procentele de voturi obținute de fiecare din ele.

c) dacă nu există grupare majoritară, mandatele se împart între toate grupările proporțional cu procentul de voturi obținut de fiecare din ele.

Calcululele acestea se vor face după acelaș sistem ca și cele pentru stabilirea mandatelor de atribuit grupării minoritare care a obținut majoritatea absolută a voturilor într'o circumscripție. (Art. 93) ³⁸⁾.

38) Iată cum s'a făcut acest calcul cu prilejul alegerilor din 1932:

Din totalul de 387 de mandate sau scăzut cele 6 mandate atribuite partidului maghiar care a obținut majoritatea absolută a voturilor în cele trei circumscripții electorale. Rămân deci de atribuit 381 de mandate. Jumătate din aceste mandate, adică 190 au fost date grupărei majoritare, conform art. 93 din lege, urmând ca cealaltă jumătate să se împartă la toate grupărilor, inclusiv cea majoritară, cari au întrunit pe întreaga țară un procent mai mare de 2%, proporțional cu procentele de voturi obținute pe întreaga țară de fiecare grupare politică (art. 91 al. 2).

Procesul verbal arată că pentru facerea acestei repartiții s'a făcut următorul calcul:

a) s'a scăzut din totalul general al voturilor pe țara întreagă voturile din circumscripțiile electorale unde anumite partide politice au întrunit majoritatea absolută, în baza căreia i s'au atribuit mandate.

b) s'a scăzut din totalul general al voturilor, voturile obținute de grupările politice cari n'au obținut procentul de 2% pe țară, precum și voturile anulate la despuerea scrutinului.

c) în urmă s'a procedat la o nouă procentare pe întreaga țară pentru împărțirea restului de mandate, proporțional cu numărul de voturi rămas după scăderile de mai sus, iar rezultatul a fost următorul:

Partidul Național-Tărănesc	1.203.700	voturi sau	44,19%	=	84	mandate
Partidul Liberal (Duca)	407.023	" "	14,94%	=	28	"
Partidul Liberal (Brătianu)	195.048	" "	7,16%	=	14	"
Partidul Tărănesc (Dr. Lupu)	170.860	" "	6,27%	=	12	"
Liga Apărării Creștine	159.071	" "	5,84%	=	11	"
Partidul Maghiar	107.634	" "	3,95%	=	8	"
Partidul Național-Agrar (Goga)	108.857	" "	4,00%	=	8	"
Partidul Social-Democrat	101.068	" "	3,71%	=	7	"
Gruparea Corneliu Z. Codreanu	70.674	" "	2,59%	=	5	"
Uniunea Națională	68.116	" "	2,40%	=	5	"
Partidul Evreesc	67.582	" "	2,48%	=	5	"
Partidul Poporului	64.525	" "	2,37%	=	4	"
Total	2.724.158	" "	100%	=	191	"

După aceasta se procedează la repartitia pe circumscripții a mandatelor atribuite grupărilor politice.

Intâi se atribue mandatele cuvenite grupărilor minoritare, după procentul de voturi obținut de listele respective, începând cu circumscripția unde lista minoritară are cel mai mare procent ³⁹⁾.

La aceste mandate distribuite astfel, se adaugă mandatele distribuite în baza primei majoritare sau a majorității absolute. Partidul Național-țărănesc, fiind declarat majoritar a obținut jumătate din mandatele ce mai erau de atribuit după ce s'au scăzut cele 6 mandate obținute de partidul maghiar prin majoritate absolută. Partidul Țărănesc mai obține deci 190 de mandate, iar partidul maghiar încă 6 mandate. Rezultatele generale din lista de mai sus trebuiesc deci modificate astfel:

Partidul Național-Țărănesc	$190 + 84 = 194$ mandate
Partidul Maghiar	$6 + 8 = 14$ „

39) Art. 94 din legea electorală a dat naștere cu prilejul alegerilor din 1932; unei situațiuni destul de curioase. Astfel, în județul Storojineț, situația electorală a fost următoarea:

Storojinețul trimite în parlament 3 deputați. Pentru ocuparea acestor locuri se prezintă 11 liste electorale. Totalul alegătorilor înscriși este 43.448 dar se prezintă la vot numai 30.000 de alegători.

Grupările politice cari s'au prezentat în alegeri au obținut următoarele rezultate:

Partidul Național-Liberal	2.506 voturi
Partidul Național-Țărănesc	9.389 „
Partidul Național-Agrar (Goga)	574 „
Partidul Național-Liberal (Brătianu)	672 „
Liga Apărării Naționale Creștine	5.718 „
Partidul Poporului	338 „
Gruparea Comeliu Zelea Codreanu	406 „
Partidul Țărănesc (Dr. Lupu)	2.511 „
Partidul Evreesc	2.533 „
Partidul Social-democrat	3.399 „
Sfatul negustoresc	774 „
Voturi anulate la despuierea scrutinului	1.180 „

Pe baza acestor rezultate, raportate la rezultatele pe țara întreagă obținute de partidele minoritare, au fost proclamați aleși deputați primii după listele Ligei Apărării Naționale Creștine, a partidului evreesc și a partidului social-democrat. Observăm astfel că partidul național-țărănesc, care obține în circumscripție 9389 de voturi, nu ia nici un loc; în schimb partidele evreesc, care obține 2533 voturi, Social-democrat cu 3399 și Liga Apărării Creștine cu 5718 voturi, obține câte un loc. Iată curiozități pe cari le invederează actuala lege electorală și care constituiesc desigur nedreptăți față de principiul proporționalității.

Se trece apoi la repartizarea pe circumscripții a mandatelor grupării majoritare, scăzându-se la fiecare circumscripție, din numărul mandatelor fixate de lege, mandatele atribuite grupărilor politice minoritare.

Grupărilor politice care n'au întrunit pe întreaga țară un procent de 2 la sută din numărul total al voturilor, nu li se repartizează nici un mandat. (Art. 94).

Atribuirea mandatelor candidaților de pe fiecare listă se face în ordinea înscrierii lor pe listă. Candidații nealeși se proclamă supleanții listelor respective. (Art. 95).

Ceiace este interesant privitor la mecanismul repartiției mandatelor la noi este și dispoziția art. 127 din legea electorală, după care încetează de a mai avea exercițiul mandatului lor deputații și senatorii care vor fi trecut în alt partid politic decât acela pe lista căruia au fost aleși. Această măsură nu se aplică parlamentarilor aleși în cărțile electorale pe țară sau circumscripții. Prin această dispoziție, ca și printr'o serie de alte dispoziții, legea electorală recunoaște în mod formal existența partidelor politice, stabilind dispoziții legale care să ajute funcționarea lor. Dar despre aceasta ne vom ocupa mai jos. Pentru un moment reținem măsura legiuitorului ca una ce este menită să schimbe caracterul mandatului parlamentar și să modifice natura votului.

500. — Critica legii electorale din 1926. — Impotriva modului de repartiție al mandatelor prevăzute de legea electorală din 1926 s'au adus o serie întreită de critici :

a) o critică de natură *constituțională*, legea violând principiile electorale stabilite în Constituție;

b) o critică de natură *politică*, legea creind în mod artificial o majoritate și falsificând astfel votul universal;

c) o critică de natură *technică*, căci prin modul cum stabilește repartiția mandatelor, creiază nedreptăți locale, nereușind să dea o reprezentare aproximativ exactă a expresiunii voturilor dintr'o localitate.

Să examinăm pe rând toate aceste obiecțiuni.

A. Din punct de vedere constituțional, legii electorale din 1926 i se pot aduce următoarele critici :

1° Constituția, în art. 65 declară că alegerea deputaților se face pe circumscripții electorale cari nu pot fi mai mari decât un județ. Numărul deputaților de ales în fiecare circumscripție

electorală se stabilește de legea electorală, *proporțional cu populația*.

Din examinarea acestui text rezultă că alegerea și desemnarea deputaților trebuie să se facă de corpul electoral al județului; ori legea electorală, deși principial încearcă să dea această alegere corpului electoral județean, totuși, în fapt, prin modul de repartitie al mandatelor, dă alegerea și desemnarea deputaților corpului electoral al țării întregi. Legea electorală creiază o circumscripție electorală nouă, neprevăzută de Constituție, circumscripția țării întregi.

Constituția a voit ca expresiunea curentelor locale să fie cât mai bine reprezentată, să fie icoana fidelă a realităților locale. Deaceia dânsa a declarat în chip categoric în art. 65 că „circumscripția electorală nu poate fi mai mare decât un județ”. Când constituantul s'a referit la *circumscripție electorală*, el a înțeles acea împărțire administrativă în hotarele căreia să se facă întreaga operație electorală, fără ca această circumscripție să aibă vreun amestec cu circumscripția electorală vecină în desemnarea deputaților. Ori, legea electorală creind o singură circumscripție electorală pen'ru desemnarea deputaților, a violat dispozițiile art. 65 din Constituție ³⁵⁾.

2° Art. 64 din Constituție declară între altele că votul este *egal*. Legea electorală, prin modul cum repartizează mandatele, reușește să stabilească un principiu exact contrariu, să consacre *neegalitatea votului*. În adevăr, prin stabilirea *primei majoritare*, legea electorală desființează aproape complectamente regulele sistemului proporționalist, care era consecința logică și sistemul cel mai în măsură să asigure egalitatea votului ³⁶⁾. Cu legea electorală de azi partidul minoritar, care, într'o circumscripție electorală a obținut mult mai multe voturi decât partidul majoritar, dar n'a obținut majoritatea absolută a voturilor din circumscripție, i se vede atribuindu-i-se un singur mandat, sau poate nici unul dacă n'a obținut 2 la sută din voturile exprimate pe întreaga țară. Iată, cu chipul acesta votul este neegal, căci vo-

35) Critica aceasta a fost ridicată și cu ocazia discutării legii electorale. S'a arătat atunci netemeinicia ei, deoarece votul se exprimă pe circumscripție electorală și numai totalizarea lui se face pe țară.

36) Vezi *supra*, p. 35.

turile date partidului majoritar au o mult mai mare putere de desemnare decât voturile date partidului minoritar.

3° Legea electorală, prin dispozițiile art. 127 declară că deputații și senatorii sunt aleșii grupărilor politice; că partidul politic pe lista căruia s'a ales este proprietarul scaunului de deputat sau senator și din moment ce un deputat sau senator trece în alt partid politic, el pierde locul, urmând ca acest loc să revină supleantului după listă.

Această dispoziție este în totul contrară art. 42 din Constituție care declară că „membrii Adunărilor reprezintă Națiunea”. Ori, nu se poate concepe ca legea electorală să declare că membrii Adunărilor reprezintă partidul politic din care fac parte și că din moment ce părăsesc acest partid, ei nu mai reprezintă națiunea și pierd mandatul. Legea electorală confundă națiunea cu partidele politice. Ea crede că partidele politice înglobează națiunea și că nu poate exista națiune în afară de partidele politice³⁷⁾.

Dar legea electorală mai aduce prin acest text încă o violare a principiilor constituționale deoarece răpește membrilor Adunărilor libertatea de opinie. Cu chipul acesta membrii parlamentului devin în funcție de șefii de partide, cari hotărăsc în mod absolut și obligă pe toți să li se supună voinței lor. Am ajuns atât de departe cu această dispoziție a legii electorale încât unul din partidele care se consideră cel mai democrat la noi, a cerut parlamentarilor săi demisia în alb de care să poată uza în cazul când aceștia n'ar fi următorii deciziunilor partidului.

Presupuneți însă că un deputat sau senator, la un moment dat, nu împărtășeș e punctul de vedere al partidului, ia atitudine și este obligat să plece din partid și să se înscrie în alt partid, cu părerile căruia este de acord. Este posibil ca acest fapt

37) Dacă totuși Adunarea Deputaților ar aplica unui deputat dispozițiile art. 127 din legea electorală noi credem că împotriva acestei dispoziții, deputatul lezat are deschisă calea acțiunii în contenciosul administrativ. În adevăr, constatarea pe care o face Adunarea că un deputat intră în prevederile art. 127 constituie un act de autoritate, censurabil de contenciosul administrativ. Înalta Curte, în secții-unite a stabilit că actele pe care le tac președinții corpurilor legiuitoare privitoare la funcționarii acelor corpuri, au caracterul de acte administrative; censurabile în contencios.

Cu ocazia judecării procesului în contencios, partea va invoca neconstituționalitatea art. 127 din legea electorală, în raport cu art. 42 din Constituție.

să atragă pierderea mandatului? Este posibil ca un deputat să fie prigonit pentru părerile și voturile emise? Nu este oare acest fapt împotriva textului art. 54 din Constituție? Parlamentarii reprezintă națiunea, independent de partidele politice și ei nu pot să-și piardă mandatele date de națiune din cauza credințelor politice pe care le manifestă. Aceasta ar echivala cu o retragere a mandatului pentru opiniunile emise, ceiace 'n sistemul nostru constituțional nu este admis⁸⁷).

Art. 127 din legea electorală a fost edictat pentru a asigura o tiranie partidelor politice și a le constitui în organisme putternice, care să excludă posibilitate de activitate politică în afară de partide. Înțelegem foarte bine că este neelegant ca un parlamentar, ales pe lista unui partid, cu programul și credințele acestuia, să treacă într'o bună zi în partidul advers. Pentru aceasta nu se poate edicta sancțiunea pierderii mandatului, ci partidele să-și ia toate garanțiile atunci când primesc candidații pe listele lor. Presupuneți că un partid politic care s'a ales cu un anumit program, în timpul legislaturii, își modifică pedeantregul programul și atitudinea. Pot fi oare senatorii și deputații obligați să-l urmeze? Pot ei să-și piardă mandatul dacă urmează

37) În legătură cu această chestiune trebuie să punem pe aceia de a ști dacă unui funcțional ales i se poate retrage de corpul electoral funcția cu care a fost investit. Sunt, în sistemul nostru legislativ numeroase cazuri de funcționari desemnați prin alegere. Acesta este cazul Rectorilor și al decanilor, cari sunt aleși de corpul profesoral pe un anumit termen. Acest corp profesoral care a făcut desemnarea, pe baza căreia funcționarul a fost investit cu funcția sa, are drept să revină asupra votului dat și să ceară revocarea funcționarului? Este necontestat că odată desemnarea făcută, iar cel desemnat fiind investit cu atribuțiile funcției, rolul corpului electoral a încetat și funcționarul astfel numit deține puterile sale dela lege și nu dela corpul care l-a ales. Acesta a avut dreptul să aleagă persoana pe care a crezut-o cea mai aptă pentru îndeplinirea misiunii încredințate. Odată acest drept epuizat rolul corpului electoral încetează și situația funcționarului devine guvernată de lege. O singură excepție s'a admis dela această regulă: corpurile deliberative sunt în drept să și retragă hotărârile lor, atâta vreme cât pe baza lor n'au născut drepturi. Dar și aceste reveniri nu pot fi făcute decât în aceiaș formă în care a fost făcut actul prim (Cas. III, 9 feb. 1927. *D. V. Barnovski în Pand. Săpt., 1927*).

Dacă din punct de vedere juridic, corpul electoral nu poate reveni asupra desemnării făcute, el are însă o serie de mijloace indirecte pentru a face acest lucru. În categoria acestora trebuie să punem votul de neîncredere refuzul de a colabora cu cel ales, etc. Toate aceste mijloace sunt de natură să-l facă pe cel ales să demisioneze singur.

linia dreaptă de conduită și trec la partidul care reprezintă punctul lor de vedere? Netăgăduit, dispoziția art. 127 din legea electorală este contrară Constituției. Ceiace este mai curios este faptul că această dispoziție se aplică numai atunci când parlamentarii trec în alt partid politic, nu și atunci când creiază un partid propriu. Care este rațiunea acestei distincții e greu de spus.

Dealtfel, această dispoziție n'a avut nici un fel de aplicație, ci a rămas literă moartă. În adevăr, dela primele alegeri efectuate sub regimul legii electorale din 1926 am avut numeroase retrageri din partide, cu constituiri de partide noi, fără să se fi aplicat sancțiunea pierderii mandatului. Mai mult, în timpul parlamentului ales în 1932 grupul majoritar a suferit o defecțiune, prin crearea partidului țărănist radical. Parlamentul n'a aplicat sancțiunea pierderii mandatului deputaților cari s'au retras din gruparea majoritară, între altele și pentru considerația că dacă se scădeau voturile acestei grupări, partidul majoritar pierdea coeficientul cerut de lege pentru a mai fi majoritar și pierdea astfel prima electorală, trebuind să se facă o nouă repartizare a mandatelor.

4° Legea electorală din 1926 a creiat în chip legal *partidele politice*, care, deși existau și până atunci, n'aveau însă o consacrare oficială. Dar acolo unde dânsa vine în contradicție cu Constituția este atunci când nu mai dă nimănui posibilitate să candideze decât dacă este înregimentat într'un partid politic. Aceste organisme nu sunt prevăzute de Constituție, care le nesocotește existența; Constituția nu cunoaște nici un organ care să se interpună între cetățeni și națiune și care singur să aibă dreptul să vorbească în numele acestora și nimic să nu se poată face fără prezența lui.

Această dispoziție favorizează înmulțirea partidelor politice și creierea fracțiunilor politice; orice membru al unui partid, nemulțumit cu situația care o are, își creiază imediat un partid propriu, adună doi trei nemulțumiți și în fața lor se proclamă șef și astfel ia naștere întreprinderea pentru conducerea politică a țării. Grație acestei legi electorale, contrarii spiritului Constituției, asistăm în ultima vreme la înmulțirea peste măsură a partidelor politice, la fărâmițarea zădarnică a atâtor energii. Să fie oare o transformare a vieții noastre publice, să rezulte oare vreun bine din acest fapt? Vom examina această chestiune la capitolul *Partidelor politice*.

B. Obiecțiunile de natură politică cari se aduc legii electorale din 1926 sunt că dânsa a căutat să creeze o majoritate artificială și să acorde o primă partidului majoritar. În adevăr, din lucrările preparatorii ale legii electorale, rezultă că intenția legiuitorului a fost să asigure guvernului majorități stabile, cu care să poată governa; opera de guvernare este grav atinsă prin schimbarea continuă a guvernelor, fruct al instabilității majorității parlamentare.

Dar aceste argumente rămân fără nici un fel de valoare, mai ales azi, când, în urma statutului funcționarilor publici, schimbarea guvernului se face cu totul nesimțită pentru administrație. Prima electorală constituie o falsificare a votului universal și atinge grav sentimentul de dreptate. Ea nu răspunde nici unei critici aduse votului universal; ea nu este un sistem de corectare a votului universal. Prima electorală este o simplă armă în mâna guvernului pentru a-și crea majorități. Căci la noi, parlamentul vine odată cu guvernul și pleacă cu acesta. Viața noastră constituțională nu cunoaște încă regimul guvernului parlamentar. Guvernul se constituie și acesta alege parlamentul, care-i rămâne recunoscător guvernului pentru silința ce și-a dat de a-l fi ales. Singura soluție de înlăturare a acestei situații ar fi modificarea nu numai a legii electorale, ci a întregului nostru sistem politic. Dar despre aceasta ne vom ocupa mai jos ³⁸⁾.

38) Necesitatea de a se acorda o primă majorității a fost simțită și de legea electorală franceză din 12 Iulie 1919, care, introducând scrutinul de listă pe departament a combinat sistemul majoritar și sistemul proporțional, dând o primă majorității. Această primă este de două feluri: a) în primul rând toți candidații cari obțin majoritatea absolută, adică jumătate plus unu din voturile exprimate sunt declarați aleși, în limita locurilor disponibile, fără ca reprezentarea proporțională să mai intre în funcție. În acest caz întreaga reprezentanță a unui județ este aleasă pe calea sistemului majoritar; aceasta este cea mai importantă primă dată majorității.

Reprezentarea proporțională intră în funcție numai atunci când nici una din liste n'a obținut majoritatea absolută a voturilor exprimate.

b) A doua primă acordată majorității are loc atunci când se procedează la repartizarea resturilor electorale între liste, după ce s'au atribuit primele mandate prin sistemul proporțional. În adevăr, legea declară (art. 10 § 6) că mandatele ce urmează să se repartizeze, după aplicarea coeficientului, vor fi atribuite listei care a obținut cea mai mare medie. Atribuirea mandatelor cuvenite

C. Criticele de natură tehnică care se aduc legii electorale din 1926 sunt că prin modul cum a organizat repartiziia mandata atribuite minorității, se poate întâmpla ca partidul majoritar, care a obținut voturi mai numeroase într'o circumscripție electorală decât toate partidele minoritare, să nu obțină totuși nici un mandat. Acesta este cazul care s'a petrecut la alegerile din 1932 în circumscripția electorală Storoginet³⁹⁾.

501. — Proiectele din 1932 pentru modificarea legii electorale — Aceste neajunsuri ale legii electorale au dus la necesitatea modificării ei, în special la necesitatea desființării primei electorale. S'a întocmit atunci un proiect pentru modificarea legii electorale.

Inițiativa acestei întocmiri aparține d. deputat *Ed. Mirto* și este împărțită de un număr însemnat de deputați din toate partidele politice. Proiectul a fost depus la Camera în ședința dela 26 Martie 1932, admitându-se urgența asupra lui⁴⁰⁾.

Proiectul acesta, așa cum arată expunerea de motive, urmarea două tendințe în organizarea reprezentanței naționale:

resturilor electorale se face deci după sistemul majoritar, acordându-se toate mandatele nedistribuite listei cu media cea mai mare.

Legea electorală franceză acordă și dânsa o primă majorității; ea se potrivește desigur cu spiritul și felul de viață al poporului francez. Duguit susține, că această primă majoritară „este principiul esențial al oricărei republici democratice și condiția necesară pentru ca o majoritate omogenă de guvernământ să poată să se constituie”. Noi credem că majoritatea de guvernământ urmează să se creeze, într'o republică democratică prin colaborarea principalelor grupări și mai puțin prin creația artificială a legiuitorului. În orice caz, în Franța nu există un text constituțional ca la noi, care să împiedice acordarea de primă majoritară. Art. 1 § 2 al legii constituționale franceze din 25 Februarie 1875 declară: „Camera deputaților este numită prin vot universal în condițiile determinate de legea electorală”. Deci legea constituțională impune o singură condiție legiuitorului ordinar, votul universal, încolo fiind liber să organizeze cum va crede recrutarea deputaților. Pe când la noi, textul Constituției diferă și impune o serie de obligațiuni precise legiuitorului ordinar. Și apoi și în Franța, nemulțumirile provocate de legea din 1919 sunt numeroase; propunerile de modificare a acestei legi o dovedesc. De altfel, prin legea din 1927 s'a desființat acest sistem, revenindu-se la votul uninominal.

39) Vezi supra, p. 67, nota 39.

40) Vezi Adunarea Deputaților. Sesiunea ordinară (prelungită) 1931-1932, No. 125 A.

1° Adunarea reprezentativă să fie imaginea cât mai fidelă a corpului electoral;

2° Sistemele de determinare a voinței corpului electoral să fie astfel alese încât să facă cât mai mică cu putință deformarea acestei voințe.

Plecând dela aceste principii, proiectul din 1932 propune să se adopte sistemul reprezentării proporționale în distribuirea mandatelor. Astfel, art. 89 din proiect pune principiul că mandatele se repartizează „proporțional cu numărul de voturi obținut de fiecare listă, față de numărul total al voturilor valabil exprimate”.

În vederea realizării acestui principiu, art. 89 din proiect dă în cădere comisiei centrale electorale — al cărui număr a fost mărit cu magistrați dela Inalta Curte și cu reprezentanți ai partidelor politice cari au avut cel puțin 10 deputați în ultimul parlament — să efectueze următoarele două lucrări principale:

1° Repartiția mandatelor atribuite fiecărei liste pe circumscripțiuni electorale județene;

2° Repartiția mandatelor rămase neatribuite grupărilor politice pe țară.

Pentru efectuarea primei operațiuni comisia centrală va împărți numărul voturilor valabil exprimate la numărul de mandate la care are drept județul. Rezultatul acestei operațiuni va reprezenta numărul de voturi necesar pentru a obține un mandat. Va proceda apoi la efectuarea operației a doua, care constă din împărțirea numărului de voturi obținut de fiecare listă cu numărul de voturi necesar pentru a obține un mandat. Rezultatul va reprezenta numărul de mandate obținut de acea listă. Mandatele se atribuie candidaților în ordinea înscrierii în listă.

Pentru atribuirea resturilor de mandate ce n'au putut fi repartizate în urma acestei prime operațiuni, comisia centrală electorală procede la totalizarea pe țară a resturilor rămase fiecărei grupări politice, după ce s'au atribuit mandatele prin operația de mai sus. (Art. 90 proiect). Se consideră ca resturi și numărul de voturi obținut de listele ce nu au întrunit numărul de voturi necesar pentru a obține un mandat, cu condițiunea ca aceste liste să fi obținut în vreun județ un mandat sau să fi obținut 20% din totalul voturilor valabil exprimate pe țară.

Locurile de deputați care urmează să fie astfel completate

se vor atribui grupărilor politice, pe baza unor liste de prezentare ce vor întocmi aceste grupări.

Comisia centrală electorală va repartiza între grupările politice mandatele rămase neatribuite în felul următor:

a) va împărți totalul resturilor obținute cu numărul de mandate rămase neatribuite, obținând astfel numărul de voturi necesar pentru a dobândi un mandat;

b) va împărți apoi numărul de voturi reprezentând resturile fiecărei grupări politice cu coeficientul de voturi necesar pentru obținerea unui mandat, iar rezultatul va da numărul de mandate ce se cuvine grupărei politice. Mandatele se vor atribui candidaților în ordinea înscrierii în listele de prezentare.

Dacă nici pe această cale nu s'au putut distribui toate mandatele, operația se va repeta cu resturile rămase, ultimele mandate atribuindu-se la fel candidaților, în ordinea înscrisă în listele de prezentare.

Acestea sunt principalele dispoziții ale proiectului Mirto privitor la aplicarea reprezentării proporționale în alegerea deputaților. Când este vorba de senat, proiectul, în art. 99, exclude principiul reprezentării minorității. Cere însă pentru alegerea senatorilor majoritatea absolută din numărul total al voturilor legal exprimate, spre deosebire de actuala lege, care se mulțumește numai cu majoritatea relativă.

Proiectul prevede, în caz când nici una din liste n'a întrunit majoritatea absolută, repetarea alegerii în aceeași zi din săptămâna viitoare. La alegerile în balotaj nu vor putea lua parte decât cele două liste care au întrunit cel mai mare număr de voturi la prima alegere. Alegerea în balotaj se face cu majoritate relativă, iar în caz de paritate, prin tragere la sorți.

Acestea sunt principalele dispoziții ale proiectului Mirto, în ce privește introducerea reprezentării proporționale pentru repartitia mandatelor. În afară de aceste principale dispoziții, proiectul mai conține câteva modificări ce voia să aducă legii electorale cu privire la garantarea secretului votului și la înlăturarea fraudei electorale.

Preocuparea principală deci a proiectului Mirto este de a desființa prima electorală, de a asigura repartitia mandatelor prin sistemul proporționalei și de a extinde acest sistem al proporționalei și la repartitia resturilor electorale. Cu chipul acesta,

proiectul avea să răspundă preocupării legiuitorului, ca adunarea reprezentativă să fie imaginea fidelă a corpului electoral pe care-l reprezintă.

Proiectul Pamfil Șeicaru. Cu ocazia punerii în discuție a proiectului Mirto, s'a prezentat, în ședința dela 12 Aprilie 1932, un contraproiect, datorit d. deputat Pamfil Șeicaru ⁴¹⁾.

Acest proiect, care propune deasemeni modificarea câtorva articole din legea electorală în vigoare, se deosebete de proiectul Mirto și de legea în vigoare. El introducea următoarele principii:

1° Proiectul menținea prima acordată grupării politice majoritare (aceia care obținuse cel puțin 40% din totalul voturilor valabil exprimate pe țară) dar reducea cota acordată grupării majoritare. Pe când legea actuală acordă grupărei majoritare 50% din numărul total al mandatelor pe țară, după ce s'au scăzut mandatele acordate în circumscripțiile unde s'a obținut majoritatea absolută a voturilor, proiectul Șeicaru prevede ca partidului majoritar să-i se acorde 72 mandate, câte unul de fiecare județ, plus unul pentru municipiul București.

2° Restul mandatelor urmează să fie atribuite după sistemul proporționalei, participând toate grupările la această repartiție.

3° Mandatele cari n'ar putea fi repartizate pe această cale, urmează să fie atribuite grupărilor politice pe baza totalizării pe întreaga țară a resturilor electorale. Repartiția acestor mandate se va face după aceleași principii ca și în proiectul Mirto.

Aceste proiecte au fost trimise la comisia de administrație generală, care a început discuția asupra lor, desemnând chiar o subcomisiune pentru a le studia mai aprofundat. Dar ele au rămas în acest stadiu al studiului, neputând lua forma de legi.

502. — *Reprezentarea proporțională în alegerile administrative. A. Sistemul legii din 1925.* — Introducerea votului universal pentru alegerile parlamentare a avut drept consecință introducerea votului universal și în alegerile administrative. Prima lege de unificare administrativă din 14 Iunie 1925 declara în art. 156 că „sunt alegători la comune și județ toți cetățenii români, cari, pe lângă ceellalte condiții pe care trebuie să le îndeplinească

41) Vezi Adunarea Deputaților — Sesiunea ordinară prelungită (1931—1932) No. 214 A.

alegătorii pentru Adunarea Deputaților, au vârsta de 21 de ani și domiciliul real de cel puțin un an în comuna sau județul, unde urmează să-și exercite dreptul". Deci, legea administrativă introduce și 'n alegerile administrative principiul votului universal, în aceleași condiții în care acest vot era acordat pentru Adunarea Deputaților, aplicând astfel art. 108 din Constituție.

Repartiția mandatelor se făcea după un sistem majoritar, cu o slabă reprezentare a minorității.

Astfel, potrivit art. 190, pentruca o listă să aibă majoritatea mandatelor trebuie să întrunească jumătate plus unu din numărul votanților. O cincime din numărul mandatelor se atribuia minorității, adică acelor liste ale minorității cari au obținut cel puțin o cincime din numărul voturilor exprimate.

În caz când două liste au obținut câte o cincime, mandatele minorității se atribuie acestor liste în mod egal. Dacă nici una din listele minorității n'au obținut acest număr de voturi, atunci toate mandatele se atribuie listei care a obținut majoritatea absolută de voturi.

Art. 191 prevedea că dacă niciuna din liste n'a obținut majoritatea absolută, alegerea se repetă în săptămâna viitoare, majoritatea mandatelor atribuindu-se în acest caz listei care a obținut cel mai mare număr de voturi, iar minoritatea mandatelor acelei liste care a obținut un număr de voturi imediat inferior celei dintâi. În caz de paritate, mandatele se repartizează în chip egal pentru toate listele.

Din dispozițiile acestor texte se poate vedea că nu ne găseam în fața unei reprezentări proporționale, ci a unui sistem majoritar, în care se dădea și minorității în mod arbitrar o reprezentanță.

B. Sistemul legii administrative din 1929. — Legea din 1929, introduce în materie de alegeri administrative principiul reprezentării proporționale și al scrutinului limitat. În adevăr, art. 365 declară: „consiliile județene și comunale, afară de comunele rurale formate din mai multe sate, se aleg prin vot universal, egal, direct, secret, obligator, cu scrutin de listă, pe baza reprezentării proporționale”. În materie generală de alegeri administrative principiul de bază adoptat de legiuitor este acela al reprezentării proporționale.

Al doilea principiu introdus de legiuitor este acela al scrutinului limitat pentru alegerea consiliilor comunale rurale for-

mate din mai multe sate. Art. 365 al. 2 din lege declară: „Consiliile comunelor rurale formate din mai multe sate se aleg de-a-semeni prin votul universal, egal, direct, secret, obligator, cu reprezentarea minorității pe temeiul scrutinului limitativ”.

Acest principiu, astfel formulat, a fost pus în practică de art. 401 care declară că în cazul când au fost mai multe liste de candidați, se proclamă aleși primii 2 candidați ai listei care au întrunit cel puțin 20% din voturi. Dacă nici una din listele minoritare n'au întrunit 20 la sută din voturi, se proclamă ales al treilea candidat după lista majoritară.

Legea prevede și ipoteza când nici o listă n'a întrunit majoritatea absolută, dar două din ele au dobândit 20 la sută din voturi. În acest caz se proclamă aleși primii doi candidați de pe lista care a întrunit mai multe voturi și primul candidat de pe cealaltă listă.

În cazul când 3 sau mai multe liste înrunesc minimum de 20 la sută, se proclamă aleși primii candidați de la cele trei liste care au întrunit cel mai mare număr de voturi, iar dacă nici una din liste n'a întrunit 20 la sută, alegerea se repetă.

Principiul reprezentării proporționale cu scrutin limitat n'a avut prea mare aplicație la noi căci legea Argetoianu din 1931 a desființat comunele formate din mai multe sate, revenindu-se astfel la vechea împărțire administrativă prevăzută de legea din 1925.

În schimb, la alegerile pentru celelalte consilii, reprezentarea proporțională a funcționat în condițiile prevăzute de art. 401. Legea pune principiul, care constituie adevăratul fundament al proporționalității, că repartitia mandatelor se face proporțional cu masa electorală a fiecărei liste față de numărul total al voturilor exprimate.

Lista minoritară trebuie să întrunească 20% din voturi spre a putea participa la distribuirea mandatelor.

Pentru a se putea face repartitia mandatelor se stabilește proporția între liste în procente; fiecare listă va dobândi un număr de locuri corespunzător procentului electoral stabilit. Ne găsim deci în fața unui sistem normal de reprezentare proporțională.

Ceiace este interesant în această lege este modul de atribuire a mandatelor cari n'au putut fi repartizate prin calculele făcute mai sus. Pentru atribuirea mandatelor la resturile elec-

torale ale fiecărei liste, legea întrebuițează sistemul *celor mai mari resturi*. În adevăr, ea declară că „restul de locuri neatribuite se va repartiza listelor după importanța masei electorale, în ordinea numărului de voturi obținute”.

Sistemul reprezentării proporționale întrebuițat de legea din 1929 face în fapt, din cauza coeficientului ridicat pe care-l pretinde pentruca o listă să participe la repartitia mandatelor, ca să nu se găsească reprezentate pe această cale decât lista majoritară și o singură listă minoritară. Alegerile cari au avut loc în 1929 au învederat cu prisosință acest lucru. Mai mult, din cauza sistemului proporțional întrebuițat, am ajuns în fapt să avem chiar cu o listă ușor majoritară, paritate de mandate, ceea ce a făcut ca organul ales să nu poată lucra ⁴²⁾.

Proiectul Mihalache din 1931, cu toate criticele cari s'au adus sistemului legii din 1929, menține neschimbat modul de repartizare al mandatelor. Proiectul suprimă numai reprezentarea proporțională cu scrutin limitat, deoarece el desființa comuna rurală formată din mai multe sate, lucru ce a fost dealtfel înfăptuit de legea Argetoianu din Iulie 1931.

Proiectul Argetoianu din 1931. Acest proiect, prin art. 163, păstrează în întregime sistemul reprezentării proporționale din legea din 1929, adoptând și dânsul, pentru atribuirea mandatelor la resturile electorale, sistemul celor mai mari resturi. El a păstrat și cota de 20% pentru a putea participa la repartitie. Cu chipul acesta voia să înlătore la alegerile locale, fărămițarea prea mare a partidelor politice, lucru care ar fi dăunător pentru gospodăria locală.

§ 3. — *Vot direct și secret.*

SUMAR : 503. *Vot direct* ; 504. *Votul secret.*

503. — *Vot direct.* — Prin expresiunea *vot direct* trebuie să înțelegem acea situație când cetățenii aleg direct, fără

42) Acesta a fost cazul alegerii dela sectoarele Galben și Negru din București în 1929.

intermediar, deputații sau senatorii. Votul direct se deosebete de *votul indirect*, sau votul de două grade, în care alegătorii, la primul scrutin, aleg o serie de delegați, cari la rândul lor, aleg deputații și senatorii. Constituția noastră, în art. 64, proclamă principiul votului direct. Acest principiu este adoptat și pentru alegerile administrative.

Legiuitorul constituent, dacă a luat această măsură, care fusese înscrisă încă cu ocazia modificării Constituției din 1917, a făcut-o tocmai pentru a înlătura sistemul votului indirect, practicat pe o scară largă la noi înainte de războiu. Cum am arătat mai sus, legile electorale în vigoare la noi, prevedeau pentru colegiul al treilea votul de gradul al doilea sau indirect. În adevăr, 50 de alegători dela colegiul al treilea, sau colegiul rural, alegeau un delegat și aceștia, la rândul lor, alegeau deputatul colegiului.

Votului indirect i s'au atribuit o serie de calități, printre cari faptul că este mai *luminat*, că pe baza lui selecția se face mai bine și că este mai conservator. Dar experiența pe care ne-o furnizează țările în care dânsul este practicat, nu ne dovedește aceste calități.

Astfel, în America, votul indirect este practicat la alegerea președintelui republicii. Ori scarta alegerii se cunoaște din momentul desemnării alegătorilor primari. Deci selecția, conservatorismul și toate celelalte avantagii, nu se observă la alegătorii secundari.

La noi, unde votul indirect a fost practicat pe o scară atât de întinsă, nu se poate spune că el și-a manifestat vre-o superioritate și nu întâlnim nici un spirit mai luminat și mai conservator la alegătorii secundari decât la cei primari.

Dar votul universal, prin chiar natura sa, exclude posibilitatea votului indirect; această excludere a operat chiar în momentul când votul universal a proclamat, ca o consecință firească a sa, egalitatea votului. În afară de acest fapt, votul indirect este degradant, el stabilește deosebiri între alegători cari nu sunt bazate pe nici un criteriu științific sau în orice caz pe criterii îndoelnice. Constituția noastră a urmat evoluția firească când l-a înlăturat.

De altfel, aproape toate Constituțiile moderne consacră principiul votului direct. Astfel Constituția germană din 11 Aug. 1919 (ar. 22); constituția austriacă din 1 Oct. 1920 (art.

26); constituția poloneză din 17 Martie 1921 (art. 36); constituția jugo-slavă din 3 Septembrie 1931 (art. 54); constituția spaniolă din 9 Decembrie 1931 (art. 52), proclamă principiul votului direct.

504. — *Votul secret.* — O altă caracteristică a dreptului de vot, proclamată de art. 64 din Constituție, este că el trebuie să se exercite în chip *secret*, adică nimeni să nu știe modul cum și-a manifestat alegătorul voința. Principiul secretului votului este unul din elementele cele mai importante cari au fost câștigate de revoluția franceză și este unul din mijloacele cele mai serioase de exprimare a atitudinii politice și de contenire a puterilor guvernului. El a fost socotit atât de important, încât a fost înscris în Constituție ⁴³).

Dar secretul votului, chiar fără să fie înscris în Constituție, a fost respectat în lege, deoarece el a fost considerat ca un element indispensabil al dreptului de vot. Acest principiu dobândise în practica legislativă valoarea unui principiu constituțional, se învesmântase de un fel de *legitimitate constituțională*, de care nimeni nu înțelegea să se atingă.

Constituția, specificând în art. 64 care sunt caracteristicile dreptului de vot, a înțeles să treacă printre ele și *secretul votului*. Legea electorală a venit să consacre în texte formale garantarea acestui principiu. Astfel art. 75 și 76 din legea electorală hotărâsc că alegătorii votează în gherete închise, că după ce au votat, îndoesc buletinul în patru, de așa fel ca sigiliul de control să rămână în afară. Totuși, art. 76 are o dispoziție, care, în practică poate da naștere la abuz. El declară: „Președintele va primi buletinul astfel îndoit și după ce se va convinge de existența buletinului de control, îl va introduce în urnă, *având grijă să nu se deschidă. Când buletinul se va deschide din eroarea președintelui, se va da alegătorului un nou buletin*”. Aceste măsuri nu sunt de natură să garanteze secretul votului. În sfârșit, tot ca o consecință a secretului votului, avem art. 80 din

43) Secretarul votului constituie un principiu de *ordine publică*, dela care părțile nu pot deroga. „*Secretul votului este stabilit în interesul general și un alegător nu poate renunța la el.* Din această cauză nu se poate admite ca un alegător să voteze pe față renunțând astfel la votul secret. În cazul acesta exprimarea votului este nulă, nu are valoare, președintele nu mai are dreptul să pună acest vot în urna voturilor exprimate”. Paul Negulescu — *op. cit.*, p. 358.

legea electorală care declară că „nimeni nu are dreptul de a descoperi sau căuta să descopere secretul votului, nici chiar într'o instrucțiune sau contestațiune judiciară, ori într'o anchetă parlamentară sau de altă natură”.

§ 4. — *Scrutin uninominal și scrutin de listă*

SUMAR: 505. *Scrutin uninominal*; — 506. *Scrutin de listă*; 507. — *Avantajile și dezavantajile acestor sisteme.*

505. — *Scrutin uninominal.* — Prin *scrutin uninominal* (*scrutin* înseamnă vot emis) se înțelege dreptul pe care-l are un alegător de a vota o *singură persoană*, înscrisă pe un buletin de vot și care înțelege să candideze pentru locul vacant de deputat sau senator din circumscripție.

Scrutinul uninominal s'a practicat mult; în Franța, el a alternat cu scrutinul de listă. Legea electorală franceză din 1919 care a introdus scrutinul de listă, a reușit să se mențină în vigoare până 'n 1927, când s'a revenit din nou la scrutinul uninominal.

Sistemul scrutinului uninominal împarte țara, din punct de vedere electoral, în circumscripțiuni mici, cari nu pot alege decât un singur deputat. Cu sistemul scrutinului uninominal, fiecare alegător nu poate vota decât un singur candidat. Scrutinul uninominal exclude ideea reprezentării minorității. El este scrutinul de bază al sistemelor majoritare.

506. — *Scrutin de listă.* — Prin *scrutin de listă* se înțelege dreptul pe care-l are un alegător, de a vota o serie de candidați, după numărul locurilor de deputați fixate pentru circumscripția electorală, înscrisi pe o listă. Scrutinul de listă pretinde împărțirea țării în circumscripții electorale mai întinse, având să aleagă, fiecare din aceste circumscripții, un număr mai mare de candidați. Scrutinul de listă este elementul esențial al unui sistem de reprezentare proporțională. Dar el poate funcționa și într'un sistem majoritar.

Scrutinul de listă poate fi întrebuițat cu *panasaj* sau fără *panasaj*. În sistemul *panasajului*, alegătorul are dreptul să-și alcătuiască buletinul de vot așa cum crede de cuviință, destul

numai ca să înscrie atâtea nume câți candidați sunt. El poate vota o listă în întregime; el poate șterge anumite nume din r' o listă, fără a le completa cu altele; el poate alcătui o listă nouă, cu nume împrumutate dela diferite liste. În acest caz scrutinul de listă nu se deosebete de scrutinul uninominal decât prin întinderea circumscripției electorale și deci prin dreptul pentru alegător de a vota mai mulți candidați.

Scrutinul de listă cu panașaj a fost întrebuințat în Franța, sub regimul legii electorale din 1919; el a fost întrebuințat și la noi, sub regimul legii electorale din 1918.

Scrutinul de listă *fără panașaj* sau pur și simplu, înseamnă acel scrutin în care alegătorul este obligat să voteze o listă întregă de candidați, neputând aduce nici o modificare acelei liste. Acest sistem a fost adoptat de legea noastră electorală din 27 Martie 1926. În adevăr, art. 75 declară că fiecare alegător trebuie să voteze cu stampila o listă. Stampila conține cuvântul „votat”.

În sistemul nostru electoral Constituția a fixat principiul scrutinului de listă (art. 64). Singura chestiune pe care Constituțiantul a lăsat-o în seama legiuitorului ordinar este aceea de a admite scrutin de listă cu sau fără *panasaaj*.

507. — Avantagiile și dezavantagiile acestor sisteme. — Scrutinul uninominal ar avea avantajul — după partizanii săi — că s'ar da mai în cunoștință de cauză, ar fi mai luminat. Cetățenii dintr'o circumscripție mai mică ar cunoaște mai bine pe candidați; aceștia la rândul lor ar fi mai bine cunoscuți; propaganda electorală și cheltuelile ce dânsa necesită ar fi foarte reduse; s'ar da posibilitate personalităților neînregimentate în partide politice să poată fi alese. Scrutinul uninominal aduce în fața alegătorilor, pe lângă ideile sale, *cauțiunea unui om* ⁴⁴).

44) Emile Olivier, susținătorul scrutinului uninominal se exprimă astfel despre dânsul: „Principiul superior al unui regim parlamentar sau reprezentativ este interdicția mandatului, imperativ.. Programul unui candidat nu este decât o părere provizorie, pe care, devenit deputat, poate și trebuie chiar s'o părăsească dacă un examen contradictoriu îi demonstrează greșeala. Fără asta, la ce bun comisiunile, rapoartele, discursurile... De aceea, în alegerea unui deputat, alegătorul trebuie să țină socoteală înainte de toate nu de ceiace dânsul gândește, căci va putea și va trebui uneori să-și schimbe gândul, dar de ceiace dânsul prețuește ca om... Cu alte cuvinte alegătorul trebuie să se întrebe într-

Scrutinul uninominal este însă criticat și se preferă în locul lui scrutinul de listă, pentru considerația că acesta înlătură posibilitatea de corupție electorală și de presiune guvernamentală. Scrutinul de listă corectează eroarea scrutinului uninominal de a reprezenta prea mult interesele locale și de a nesocoti interesele generale. Scrutinul de listă favorizează, într'un sistem de reprezentare proporțională, reprezentarea minorităților, dând astfel posibilitate de o reprezentare cât mai exactă a tuturor curentelor sociale.

Dar și împotriva scrutinului de listă se ridică obiecțiuni foarte serioase. I se tăgăduiește meritul de a fi înlăturat corupția electorală și presiunea guvernamentală; ba dimpotrivă, se susține că le-a agravat chiar. Dacă scrutinului uninominal i se reproșează că poate corupe ușor masa mică de alegători, această critică se poate întoarce tot așa de bine și împotriva scrutinului de listă, care n'are decât să-și mărească mijloacele de corupție, ceiace poate face cu înlesnire, deoarece numărul candidaților este mai mare.

Insfârșit cea mai serioasă critică care se aduce scrutinului de listă este că dânsul favorizează creațiunea grupărilor politice, a partidelor politice, care pun stăpânire pe întreaga viață politică. Cu chipul acesta alegătorul este obligat să voteze persoanele care-i sunt impuse de conducerea partidului; el n'are putința să aleagă. Alături de personalități eminente el este obligat să voteze și persoane cari n'au nici un drept la încrederea sa. Cu sistemul scrutinului de listă nimeni nu poate candida dacă nu face parte dintr'un partid politic.

Legea electorală, prin toate dispozițiile sale, se silește să dea o consacrare legală partidelor politice. Se cuvine ca acum, după ce-am examinat caracteristicile dreptului de vot, să cercetăm mai deaproape rostul partidelor politice.

cât acel căruia îi va da o semnătură în alb, o va împlini bine. Astfel scrutinul uninominal, unde domină considerațiile personale, se potrivește mult mai bine alegerii unui deputat de cât scrutinul de listă, unde aceste considerații personale, fără a dispărea în întregime, sunt mai subordonate".

CAPITOLUL III.

Procedura electorală

§ 1. — *Formalitățile premergătoare alegerii.*

SUMAR: 508. *Procedura electorală*; — 509. *Determinarea circumscripției electorale*; — 510. *Lista electorală*; — 511. *Intocmirea listei electorale*; — 512. *Dreptul alegătorilor înscrși în liste*; — 513. *Cărțile de alegător*; — 514. *Biourile electorale județene.*

508. — *Procedura electorală.* — Procedura electorală urmărește să asigure sinceritatea consultării corpului electoral, ușurința exercitării dreptului de vot și însfârșit, posibilitatea ca alegătorul să-și exercite dreptul său în cea mai deplină cunoștință de cauză. În procedura electorală distingem trei faze: *a)* procedura premergătoare alegerii; *b)* procedura alegerii propriu zise și *c)* contenciosul electoral, adică totalitatea contestațiilor ce s'ar ivi cu privire la alegere.

Formalitățile premergătoare constau din: *a)* determinarea circumscripțiilor electorale și *b)* alcătuirea listelor electorale.

509. — *Determinarea circumscripției electorale.* — Pentruca alegătorul să știe din vreme unde are să-și exercite dreptul de vot, pentruca el să nu fie surprins în preajma alegerii de o schimbare de circumscripție electorală, care să-l pună în imposibilitate de a-și exercita dreptul de vot, procedura electorală are grijă să fixeze dinainte cu precizie circumscripțiile electorale.

Determinarea circumscripției electorale este staornicită la noi prin Constituție și prin legea electorală.

Art. 65 al. 2 din Constituție declară că „circumscripția electorală nu poate fi mai mare decât un județ”. Rațiunea acestei măsuri trebuie văzută în faptul că legiuitorul constituant s'a temut să nu se formeze circumscripții electorale mari, care să

aibă acelaș număr de deputați ca și circumscripțiile mici ¹⁾. Temerea aceasta a fost în totul neîntemeiată, deoarece al. imediat următor al Art. 65 din Constituție arată că numărul deputaților de ales în fiecare circumscripție se fixează în *proporție cu populația*.

Dar măsura luată de constituent în art. 65 al. 2 fixând circumscripția electorală la cel mult întinderea unui județ, nu este de natură să înlăture teama constituentului și pentru faptul că nu s'au fixat în Constituție limitele județelor. S'ar putea modifica limita județelor, reducând numărul lor și s'ar ajunge la aceleași rezultate de care s'a temut Constituantul.

Rațiunea fixării circumscripției electorale la maximum întinderea unui județ trebuie găsită mai curând în dorința Constituantului de a nu se fixa o întindere prea mare circumscripției electorale, în care cunoașterea candidaților să fie foarte anevoioasă și votul să nu se poată exercita în deplină cunoștință de cauză.

Legea electorală pune'n aplicare dispoziția constituțională. În art. 1 al. 2 această lege fixează întinderea circumscripției electorale la întinderea unui județ. La noi deci, împărțirea electorală a țării se confundă cu împărțirea administrativă.

Acelaș fenomen se petrece și cu ocazia alegerilor administrative. Legea pentru organizarea administrației locale stabilește, pentru alegerile județene, o circumscripție electorală județeană,

1) Cu ocazia debaterilor la Senat, Al. Constantinescu, ministrul domeniilor declara: „Al doilea, articolul zice că alegerile se fac pe circumscripții și circumscripția să nu întrecă un județ.

De ce? Ca să nu se ia 5 județe și să se zică: acestea formează o circumscripție și deși are un milion de suflete, va trebui să aleagă acelaș număr de deputați ca și o circumscripție cu 50.000 suflete.

„Nu, aceasta nu se poate.

„În legea electorală se vor stabili circumscripțiile, dar de un lucru trebuie să țină seamă și anume: o circumscripție să nu întrecă un județ.

„Pot să fie și 10 circumscripții în interiorul unui județ, întrucât fiecare circumscripție va reprezenta proporționalitatea numărului de populație pe care îl va prevedea legea electorală.

„Acest text nu împiedică legea electorală ca să-l facă. Ea trebuie să respecte numai principiul, ca circumscripția să nu fie mai mare decât un județ și al doilea ca proporționalitatea României să fie egală pentru toate circumscripțiile României Mari” (vezi A. Lascarov-Moldovanu — *op. cit.*, p. 323—324).

iar pentru alegerile comunale, o circumscripție electorală, comuna, deci circumscripții cari coincid în totul cu diviziunile administrative. Acest sistem are avantajul că înlătură confuzia pe care ar putea s'o facă alegătorul între circumscripția administrativă și cea electorală.

În afară de aceste circumscripții electorale generale, legea mai creiază, pentru alegerea senatului, o serie de circumscripții speciale, cari sunt superioare ca întindere circumscripției unui județ. În adevăr, art. 70 din Constituție prevede dispoziția că „membrii camerelor de comerț și industrie, de muncă și de agricultură, întruniți în colegii separate, aleg din sânul lor câte un senator de fiecare categorie și pentru fiecare circumscripție electorală. Aceste circumscripții electorale speciale se fixează de legea electorală, numărul lor neputând fi mai mare de șase”. Potrivit acestui text, legea electorală a venit, în art. 38 și a fixat 4 circumscripții pentru alegerea de senator la camerele profesionale, având ca reședință orașele Iași, București, Galați și Cluj. Deasemenea, legea electorală formează câte o circumscripție electorală specială pentru alegerea senatorilor universitari (art. 41).

Odată circumscripțiile electorale fixate, legea permite crearea secțiilor de votare, pentru înlesnirea operațiilor de votare. Secțiile de votare, potrivit art. 36 din legea electorală, trebuie să corespundă cu circumscripțiile judecătorești. Legea însă are grijă să adauge că în cazul când vreuna din judecătoria ar fi prea departe de unele comune, sau numărul alegătorilor dintr'o comună sau dintr'o secțiune de votare ar fi prea mare pentruca exercițiul dreptului de vot să fie asigurat tuturor în ziua fixată pentru alegere, se va putea procedea de președintele biuroului electoral județian la o repartiziune mai dreaptă a comunelor între secțiile de votare sau la crearea de noi secții de votare. Criteriul de care va trebui să fie călăuzit este ca la o secție să nu fie mai mult de 3000 alegători, socotiți după registrul listelor electorale definitiv întocmite²⁾.

Dar pentruca această repartizare să nu se facă în preajma alegerii și să producă astfel nedumeriri în mintea alegătorilor,

2) Pentru alegerile administrative legea din 1929 prevede că la o secțiune de votare nu pot fi mai mult de 2000 alegători.

de natură a-i priva de exercițiul dreptului de vot, legea dispune, în art. 36, că repartizarea alegătorilor pe secțiuni se va face în fiecare an la o lună după ce listele electorale au rămas definitive. Și, pentruca, cu toată această repartizare din vreme, alegătorii să nu uite secțiunile de votare de care depind, legea dispune, prin art. 43, ca cel puțin cu 15 zile libere înainte de ziua alegerii, președinții biurourilor electorale centrale vor aduce la cunoștința alegătorilor, prin publicațiuni făcute pentru fiecare secțiune de votare în parte, comunele, satele și sectoarele urbane ce intră în secțiunea respectivă, precum și județele cari intră în circumscripția electorală, aceasta numai în alegerile senatorilor de către camerele profesionale.

Legiuitorul adaugă apoi că „aceste publicațiuni se vor afișa cât mai întins în cuprinsul secțiunilor de votare. Ele vor rămâne permanent afișate la tribunal, prefectura județului, judecătorii, la toate primăriile dinlăuntru secțiunii de votare și la toate Camerele profesionale, de agricultură, comerț, industrie și muncă, pentru alegerile care le privesc”.

Legea ia deci cele mai întinse măsuri pentru ca alegătorii să cunoască din vreme locul unde au să voteze, urmărind astfel înlesnirea operației electorale. Căci nu este suficient să se decreteze obligativitatea, pentru a participa toți alegătorii la vot, ci este necesar ca legiuitorul să caute să înlesnească cât mai mult operația electorală, să ia măsuri ca alegătorii să nu-și piardă prea multă vreme cu exercițiul dreptului de vot, să nu fie distrași dela ocupațiunile lor obișnuite³⁾.

510. — Lista electorală. — A doua formalitate pregătitoare efectuării alegerilor este alcătuirea listelor electorale. Necesitatea alcătuirii listelor electorale este determinată de faptul că deși votul este universal, nu însă toți indivizii au drept la exercițiul său. Pentru a se constata dacă participă la vot numai cei cari au dreptul, se alcătuesc listele electorale, cari cuprind numele tuturor alegătorilor cari au acest exercițiu.

Un cetățean deși întrunește toate condițiile cerute pentru a vota, nu-și poate totuși exercita dreptul dacă nu este înscris în

3) În Elveția, pentruca cetățenii să fie cât mai puțin distrași dela ocupațiile lor, s'a imaginat alcătuirea unei urne mobile, care să treacă pela casele alegătorilor, spre a aduna buletinele de vot, astfel ca aceștia să piardă cât mai puțin timp posibil.

lista electorală. Nu este suficient să ai dreptul de vot, ci este necesar ca acest drept să fie prealabil constatat. Această probă a exercițiului dreptului de vot nu se poate face decât prin înscrierea în lista electorală.

Inscrierea în lista electorală nu *creiază* însă dreptul de vot, ea îl *probează* numai. Astfel sunt o serie de cetățeni cari, deși sunt înscrși în listele electorale, n'au totuși exercițiul dreptului de vot; dreptul lor este suspendat pentru o anumită perioadă de vreme; acesta este cazul militarilor, al alienaților în'ernați, dar nepuși încă sub interdicție. Deasemeni, sunt cetățeni înscrși în listele electorale cari, între timp, au pierdut dreptul de vot, căzând în vreunul din cazurile de incapacitate, nedemnitare sau incompatibilitate, prevăzute de legea electorală. Aceștia, deși înscrși în lista electorală, n'au exercițiul dreptului de vot; dacă ei totuși votează, comit un delic⁴⁾. Dealtfel, legea electorală prevede în art. 19 al. ult. obligația pentru judecători de a comunica primăriilor numele acelor cari între timp au pierdut exercițiul dreptului de vot.

Pentruca cineva să poată să fie înscris în lista electorală el trebuie, în afară de condițiile cerute pentru exercițiul dreptului de vot, să aibă o strânsă legătură cu localitatea în a cărei listă electorală dorește să fie înscris. Alegătorul trebuie să fie înscris în lista electorală a comunei unde își are domiciliul și aceasta pentru considerația că acolo dânsul este cunoscut, fapt care împiedică substituirea de persoane și înlesnește constatarea

4) Principiul acesta este aplicabil și în alegerile administrative, unde avem un contencios electoral dat în căderea puterii judecătorești. În fața acestui contencios s'a cerut anularea unor alegeri administrative pentru faptul de a fi participat la vot persoane care, deși înscrise în listele electorale, pierduseră între timp exercițiul dreptului de vot. Justiția a respins această cerere atunci când a constatat că participarea acestor persoane la vot n'a fost de natură să schimbe rezultatul votului. Atunci însă când prin participarea unei persoane la vot, care între timp pierduse exercițiul dreptului de vot, rezultatul alegerii s'ar schimba, alegerea trebuie să fie anulată. Iată jurisprudența în această privință:

„Atunci când numărul alegătorilor cari nu au votat ar fi atât de redus în cât chiar cu participarea lor la votare nu s'ar fi schimbat întru nimic rezultatul alegerii, anularea alegerii pentru neparticiparea la vot n'ar mai avea rațiune, chiar dacă în mod greșit operația votării s'ar fi închin înainte de ora fixată de lege”. (Cas. I, 22 Oct. 1930, *Filip Tendeleu în Pand. Săpt.*, 1931, p. 219). În acelaș sens este și Jurisprudența Consiliului de Stat.

identității alegătorului. În cazul când este vorba de alegeri locale, alegătorul trebuie să fie înscris în lista electorală a comunei unde-și are domiciliul, căci acolo este presupus că este în curent cu chestiile locale și mărturisește interes pentru afacerile locale.

Pentru a se constata această legătură a alegătorului cu localitatea unde dânsul vrea să-și exercite dreptul la vot, el trebuie să-și aibă în acea localitate *domiciliul* sau *reședința* sau *domiciliul obligatoriu*.

Legea electorală nu cere în chip expres aceste condiții; ele rezultă însă din natura dreptului de vot, din pedeapsa prevăzută la art. 106 din legea electorală și din diferitele legi cari se ocupă de chestiunea domiciliului⁵⁾. Astfel, legea pentru organizarea administrației locale din 1929 creiază, prin art. 10 apartenența comunală, adăugând în art. 15 că cetățenii cari au dobândit calitatea de membri ai comunei (apartența) sunt de drept trecuți, atât în listele electorale pentru alegerea autorităților comunale, cât și în listele electorale pentru alegerea consiliilor județene și alegerile pentru Cameră și Senat, dacă întrunesc condițiile legale.

Dar alegătorul poate cere înscrierea în listele electorale și acolo unde-și are reședința? — Până la legea administrației locale din 1929, lucrul era discutabil. Azi însă, când legea administrației a creiat noțiunea de membru al comunei, de această noțiune este legat dreptul de vot. În practică însă alegătorii se pot înscri și acolo unde au reședința, — legea administrației locale neavând încă o aplicare strictă, — destul numai ca să nu voteze în două localități.

Art. 106 din legea electorală vorbește însă de *domiciliu real*. Ori, prin domiciliu real se poate înțelege fie domiciliul, fie reședința. Din cauza aceasta fraudă electorală ar putea fi ușor să-

5) Art. 106 din legea electorală declară:

a) Acel care va încerca să dobândească cărți de alegător și în alte circumscripții decât aceia a domiciliului său real;

b) Acel care va încerca să voteze în două sau mai multe circumscripții.

Legea electorală, în art. 69 are o singură dispoziție: „Cetățenii cari au primit cărți de alegători sunt obligați să voteze la secțiunea corespunzătoare domiciliului lor”. Acest text nu discută însă cum și unde se face înscrierea în lista electorală; mai mult chiar, se pare că dacă alegătorii au primit cartea de alegător dela reședință, nu pot vota decât acolo unde au domiciliul.

vârșită și alegătorii ar putea cere înscrierea în două sau mai multe localități. Un alegător poate să aibă un domiciliu și mai multe reședințe; el ar putea cere înscrierea în toate aceste locuri și vota în toate locurile unde este înscris. Astăzi, cu mijloacele rapide de transport, imposibilitatea de deplasare a dispărut.

Pen'ru a se înlătura această eventualitate, art. 106 din legea electorală pedepsește cu amendă dela 500—2000 lei pe acei cari vor încerca să dobândească cărți de alegător și 'n alte circumscripții decât aceia a domiciliului său real și pe acei cari vor încerca să voteze în două sau mai multe circumscripții ⁷⁾ și pentruca această măsură să constituie o sancțiune destul de serioasă legea adaugă în art. 122 că „în caz când Ministerul public n'ar lua inițiativa, 20 de alegători au dreptul de a inten'a și susține acțiunea publică pentru pedepsirea delictelor comise în timpul alegerilor”.

În afară de aceste măsuri de ordin penal, s'au luat și măsuri administrative pentru a se evita înscrierea în listele electorale a mai multor circumscripții electorale. Acest lucru a fost făcut de legea pentru organizarea administrației locale din 1929.

Insfârșit, funcționarii publici trebuie să fie înscriși în localitatea unde își exercită funcția, căci potrivit art. 10 din Statutul funcționarilor publici, ei având domiciliul obligatoriu în acea localitate, sunt presupuși că au suficientă legătură cu localitatea unde își exercită funcția.

511. — *Intocmirea listei electorale.* — Legea electorală consacra trei principii în chestia întocmirii listelor electorale: a) lista electorală este întocmită prealabil alegerii; b) ea este permanentă; c) ea este revizuită anual.

Necesitatea *întocmirii prealabile* a listei electorale se justifică pe considerația că dacă ea s'ar întocmi în preajma alegerii, ar întârzia efectuarea scrutinului, și, alcătuită sub pasiunea imediată a luptelor politice, ar conține numeroase neregularități, cetățenii neavând timpul necesar și posibilitatea să controleze regularitatea listei și să se adreseze contenciosului electoral. Ori, stabilirea dinainte a listei electorale, independent de data alege-

7) După jurisprudența franceză nu constituie un delict faptul de a vota în două circumscripții diferite la alegeri de ordin diferit. Acelaș lucru trebuie să-l spunem și față de textul legii noastre.

rilor, dă posibilitate alegătorilor să verifice exactitatea întocmirii ei și garantează legalitatea alegerilor.

Art. 13 din legea electorală declară că listele sunt *permanente*. Legea dispune că primele liste electorale se vor întocmi în cursul lunilor Noembrie și Decembrie ale anului 1926⁸⁾.

Listele electorale se întocmesc pentru fiecare comună în parte; în Capitală se întocmesc pe sectoare, fiecare sector echivalând cu o comună. Intocmirea listelor este dată în comunele urbane în sarcina delegației permanente comunale sau a comisiei interimare, sub supravegherea primarului sau a președintelui comisiei interimare. În comunele rurale această operație se face de aceleași organe în unire cu notarul (Art. 14 legea electorală).

Listele electorale vor cuprinde numele și pronumele alegătorului, în ordinea alfabetică, anul nașterii și profesiunea; ele vor avea două coloane deosebite, pentru Cameră și Senat.

Odată astfel întocmite, listele electorale vor sta afișate la primărie și judecătoriile respective în tot cursul lunii Ianuarie, pentruca alegătorii să poată lua cunoștință de ele și să ceară modificarea lor pe calea contestației (vezi mai jos, *Contenciosul electoral*).

După ce toate contestațiile cari s'au ivit asupra întocmirii listei au fost rezolvate — legea impune magistraților rezolvarea lor până la 1 Martie și comunicarea rezolvărei către primărie cel mai târziu până la 15 Martie — lista rămâne definitivă pentru acel an și ea nu mai poate fi modificată decât de eventualele modificări pe care le-ar ordona magistratul pe baza contestațiilor introduse în termen sau de radierile pe care administrația trebuie să le facă pe baza comunicărilor justiției (alegători cari au pierdut dreptul de vot) sau alegătorii cari au decedat în

8) Era necesar ca legea electorală să ordone alcătuirea de liste noi, deoarece dela introducerea votului universal ele nu se alcătuiseră. În adevăr art. 24 din legea electorală din 1918 prevede alcătuirea unor liste adhoc, după listele rămase definitive în 1916, când se știe că alegătorii erau împărțiți în colegii. Art. 128 din legea electorală, cuprins la dispoziții tranzitorii declară că până la întocmirea listelor electorale prevăzute de art. 13, alegerile se vor face pe baza listelor electorale comunale, rămase definitive în 1926.

Ori, legea de unificare administrativă din 1924, luase măsura, în art. 382, alcătuirii listelor electorale comunale, instituind și un control judecătoresc al modului de alcătuire. Legea electorală era deci îndreptățită să ordone alcătuirea de liste noi.

cursul anului. Aceasta spre a împiedica posibilitatea ca și morții să voteze.

Permanența listei electorale are însă un corectiv, *revizuirea anuală*. Situația alegătorilor se schimbă în fiecare an. Sunt alegători noi cari dobîndesc dreptul de vot, sunt alții cari-l pierd, așa încât necesitatea revizuirii anuale a listei electorale este o consecință firească a permanenței sale. Deaceia legea electorală declară în art. 15 că revizuirea anuală a listelor electorale se va face în cursul lunei Decembrie, autoritățile competente înscriind în liste pe acei cari au dobîndit dreptul de vot, și radiind pe acei cari l-au pierdut. Listele astfel întocmite vor sta afișate în tot cursul lunei Ianuarie, pentru ca alegătorii să ia cunoștință de ele și eventual să facă contestații.

Odată listele astfel afișate și termenul de contestație expirat, ele rămân valabile timp de un an, în principiu.

512. — **Dreptul alegătorilor înscriși în listă.** — Din moment ce lista a rămas definitivă, alegătorii înscriși au, în principiu, dreptul de vot. Inscricția în listă nu este creatoare de drept; această inscripție rămâne fără valoare dacă alegătorul nu întrunește condițiile cerute de lege. Totuși, alegătorul înscris în listă, chiar neîntrunind condițiile cerute pentru a fi alegător, nu poate fi îndepărtat dela vot; trebuie să-i se elibereze cartea de alegător și buletinul său de vot trebuie să fie primit, rămânând în căderea judecătorului legalității alegerii să vadă dacă votul său a fost de natură să falsifice rezultatul alegerii.

Deci, principial, numai cetățenii înscriși în listă au drept să voteze; cei cari nu sunt înscriși în listă, chiar dacă întrunesc condițiile electoratului activ, nu pot vota. Excepție dela această regulă fac numai acei cari aduc o hotărîre judecătorească recunoscându-le dreptul de vot⁹⁾.

9) În Franța, cu prilejul alegerilor dela *Riventosa*, din 1909 s'a pus în discuție următoarea problemă privitoare la dreptul alegătorilor înscriși în listă: Un cetățean radiat din lista electorală printr'o sentință a judecătorului de pace, dată în lipsă și atacată cu opoziție în termen, are drept să voteze? Consiliul de Stat, prin decizia din 28 Ianuarie 1910 (*Recueil Lebon*, 1910, p. 77) a hotărît că alegătorul nu poate fi admis la vot, Motivul Consiliului de Stat este dat în faptul că deși hotărîrea judecătorului de pace nu era definitivă, totuși, el nu mai era înscris în lista electorală și nici nu aducea, așa cum cere legea, o decizie a justiției, ordonând reinscrierea sa în listă. Trebuia deci ca alegătorul să aducă o decizie a Curții de Casație; care să ordone înscrierea sa, căci atîta vreme cît sentința judecătorului n'a fost raportată, formează titlu împotriva alegătorului.

Sunt totuși alegători cari deși înscriși în listele electorale nu-și pot exercita dreptul de vot din cauza unor împiedicări momentane; aceasta este cazul deținuților, al dementilor internați, dar nepuși încă sub interdicție și al militarilor în activitate. Acestora li se interzice dreptul de vot în timpul activității de serviciu, pentru considerația că nu este bine ca politica să se introducă și în cazarmă, armata trebuind să fie a țării și nu a partidelor politice; în al doilea rând politica în armată ar distruge disciplina și ar putea să influențeze votul, superiorul dând ordin — sau făcând să se creadă aceasta — inferiorilor să-și exercite votul într'un anumit sens.

513. — Cărțile de alegător. — Alegătorii înscriși în listele electorale au dreptul să obțină o *carte de alegător*, adică un certificat care să ateste înscrierea sa în lista electorală și care să servească la stabilirea identității alegătorului.

Art. 17 din legea electorală edictează că îndată ce listele electorale au rămas definitive, biroul electoral județean dispune imprimarea cărților de alegător.

Din această dispoziție rezultă că în fiecare an trebuie implicate și distribuite cărți de alegător noi. Ori, în practică lucrurile nu se petrec astfel; cărțile de alegător se eliberează în preajma alegerii, aceasta pe baza art. 19 din legea electorală care dispune că nu se pot elibera cărți de alegător sau duplicate decât până în 24 de ore înainte de alegere. Dealtfel legea nu este în această privință destul de clară. Din examinarea art. 17 și 18 rezultă că trebuie eliberate în fiecare an cărți noi de alegător, valabile în cursul aceluși an. Din examinarea art. 19 al. penultim rezultă că nu se liberează anual decât cărțile de alegător ale celor trecuți pe listele revizuite. Motivul pentru care nu se liberează în fiecare an cărți noi de alegător este găsit în faptul că ar fi costisitoare întocmirea lor și apoi că alegătorul le-ar putea pierde până la data alegerii ¹⁰⁾.

10) Legea pentru organizarea administrației locale din 1929, în art. 17, prevede că fiecare membru al comunei va avea un carnet de identitate, prevăzut cu fotografie — în mod obligator la orașe și facultativ la sate — care va conține și cărțile de alegător pentru alegerile locale și generale pe un period de 5 ani. Deși în mare parte măsura a fost pusă în aplicare, constituind o măsură destul de bună, totuși nu s'a procedat la efectuarea alegerilor pe baza acestor carnete de identitate, pentru considerația că ele nu sunt încă generalizate și apoi pentru faptul că multe din aceste carnete s'ar fi pierdut.

Dar acest mod de distribuire al cărților de alegător, făcut în grabă și în aglomerația alegerii, înlesnește substituirea de persoane, chestiunea identității fiind greu de stabilit în astfel de împrejurări.

În adevăr, una din dificultățile exercitării votului universal este dificultatea stabilirii sincerității sale, adică stabilirea identității alegătorilor. Din cauza marelui număr de alegători cari participă la vot, identitatea acestor se poate stabili cu mare greutate și substituirile sunt ușor de realizat. Pentru a se înălătura acest neajuns, atât legea electorală din 1926 cât și legea pentru organizarea administrației locale din 1929 au luat măsuri destul de serioase, cari, din nefericire însă, nu s'au pus în practică. Astfel legea electorală, în art. 18 dispune că în comunele urbane, în colegiile universale, cărțile vor purta și fotografia alegătorului, care se va procura și prezenta de titularul ei la primirea cărții. Legea pentru organizarea administrației locale din 1929 institue carnetul de alegător, valabil pentru 5 ani, prevăzut cu fotografia alegătorului în mod obligator la orașe și facultativ la sate. Acest carnet conține cărțile de alegător pentru comună, județ, cameră și senat. Deși aceste carnete s'au eliberat în cea mai mare parte, totuși alegerile din 1932 s'au făcut tot pe baza cărților de alegător eliberate fără fotografie și'n preajma alegerilor, sub pretext că nu s'ar fi eliberat toate carnetele de alegător și că unele din ele s'ar fi pierdut sau deteriorat.

Cărțile de alegător trebuie să conțină numele de familie, pronumele, anul nașterii, profesiunea și numărul sub care este înscris în registrul electoral. Cartea va fi semnată de magistrat și de alegător. În cazul când alegătorul pierde cartea de alegător, sau i s'a furat sau distrus, el are drept să ceară un duplicat, care va purta toate mențiunile cărții de alegător, dar va fi imprimat pe hârtie roșie și va purta mențiunea „duplicat”. Pentru a se evita fraudă, legiuitorul a luat măsura afișării la ușa judecătoriei a persoanelor cari au obținut duplicat. Acestea vor vota în după amiaza zilei de alegere, tocmai spre a se putea controla dacă nu s'a prezentat nimeni să voteze cu cărțile de alegător originale.

Liberarea cărților de alegător se face, atât în comunele urbane cât și în cele rurale sub asistența magistraților, care se vor convinge de identitatea alegătorilor. Este o slabă măsură luată

de legiuitor spre a preveni fraudă electorală. Singura măsură serioasă este aceea a carnetului de alegător cu fotografie, dar aceasta nu s'a pus în aplicare.

514. — Birourile electorale județene. — În vederea pregătirii tuturor formalităților premergătoare alegerilor, legea institue în fiecare circumscripție electorală un birou electoral, care funcționează pe lângă tribunalul județului și este prezidat de magistratul cel mai înalt în grad al tribunalului. Președintele este asistat de un judecător tras la sorți dintre magistrații tribunalului; acesta-l ajută în îndeplinirea atribuțiilor sale și-l înlocuiește în caz de lipsă.

Atribuțiile birourilor electorale sunt foarte importante:

a) supraveghează imprimarea și distribuirea cărților de alegător și rezolvă toate plângerile ce s'ar ivi cu privire la distribuirea lor;

b) primește declarațiile de candidatură;

c) stabilește secțiile de votare și localurile de vot;

d) îngrijește de imprimarea buletinelor de vot și de distribuirea lor la secții;

e) totalizează voturile exprimate în circumscripție spre a fi comunicate comisiei centrale electorale și proclamă rezultatul în alegerile unde legea le dă acest drept;

f) liberează senatorilor și deputaților ca și supleanților certificatul constatator al mandatului obținut;

g) primește contestațiile ce s'ar face împotriva alegerilor și le înaintează comisiei centrale electorale sau birourilor Adunărilor, după caz;

h) însăfârșit are dreptul de supraveghere și de a lua toate măsurile de ordine la localurile de vot și'n ziua de votare.

§ 2. — Formalitățile din perioada electorală.

SUMAR: 515. Perioada electorală; — 516. Declarația de candidatură; — 517. Semnele electorale; — 518. Comisia centrală electorală; — 519. Buletinele de vot; — 520. Desemnarea delegaților și asistenților.

515. — Perioada electorală. — Prin această denumire înțelegem timpul care se scurge dela convocarea corpului electoral până la ziua votării. Această perioadă se poate determina în mod

precis, deoarece convocarea corpului electoral se publică în Monitorul Oficial, potrivit art. 90 din Constituție. Ea nu poate fi mai mare de trei luni de zile. Perioada electorală este dată de lege candidaților pentru a se face cunoscut pe ei și programul lor alegătorilor. Pentru realizarea acestui drept se cuvine ca legea electorală să asigure candidaților o largă libertate de propagandă, care se caracterizează printr'o mai mare libertate de întrunire și de presă. Legile electorale conțin garanții speciale în această privință. Astfel, în Franța, înainte de legea din 28 Martie 1907, libertatea de întrunire era mai mare în perioada electorală decât aceea de drept comun; întrunirea electorală se punea ține, în perioada electorală, fără autorizare prealabilă. Dela legea din 28 Martie 1907, desființându-se autorizarea prealabilă și în materia dreptului comun, nu mai există diferență între perioada electorală și aceea de drept comun, cu privire la libertatea alegerilor. În Franța însă există și azi diferență în ce privește libertatea presei, între regimul de drept comun și regimul din perioada electorală.

La noi, legea electorală nu se ocupă de regimul care urmează să fie stabilit în perioada electorală; ea nu creiază un regim special ci lasă să subsiste tot regimul dreptului comun.

516. — **Declarația de candidatură.** — Actul cel mai important pe care-l prevede legea în perioada electorală este declarația de candidatură, adică actul prin care un candidat vine să declare în mod public, în fața autorității respective — președintele biurolului electoral — că primește să candideze, adică să facă apel la voturile alegătorilor pentru a-l trimite în parlament.

Declarația de candidatură, în sistemul legii noastre electorale, are de scop să facă cunoscut din vreme alegătorilor numele candidaților, pentru a-i putea astfel cunoaște, a se informa asupra lor și programului pe care-l susțin, a avea timpul necesar să reflecteze și să se fixeze asupra votului ce va emite. Pentru candidați, declarația de candidatură îi obligă să-și expună din vreme programul lor politic, să-l supună astfel discuției publice, pe calea presei și a întrunirilor, să-și ia anumite angajamente în fața opiniei publice, pe care să fie apoi dator să le respecte, constrâns tocmai de această opinie publică. Declarația de can-

didatură înlătură votul prin surprindere; ea tinde să ateste în acelaș timp și seriozitatea inițiativei de a candida¹⁰⁾.

În adevăr, pentru realizarea acestor principii, legea electorală ia măsura, în art. 44, ca declarația de candidatură să se facă cu începere de a doua zi după convocarea corpului electoral și cel mai târziu cu 10 zile libere înainte de data fixată pentru alegere, până la ora 18 al ultimei zile¹¹⁾. Odată cu depunerea candidaturii sau cel mai târziu cu zece zile libere înainte de alegere, candidații vor trebui să depună și costul imprimării buletinelor de vot.

Pentru a se dovedi seriozitatea depunerii candidaturii și legătura dintre candidat și corpul electoral, legea pretinde (art. 45) ca declarațiile de candidatură să fie propuse de cel puțin 20 de alegători din circumscripție pentru Adunarea Deputațiilor și de cel puțin zece alegători din circumscripție pentru Senat. Aceș ia trebuie să se prezinte personal sau semnăturile lor să fie legalizate de judecătorie, de notarii publici sau de notarii comunali.

Când este vorba de senatorii dela camerele profesionale sau dela colegiile locale, declarația de candidatură trebuie propusă de cel puțin 5 alegători din colegiul respectiv. Declarațiile de candidatură pentru senatorul universitar n'au nevoie de propunători, ele se pot face de candidați la universitate, până 'n prezinta alegerii.

Măsura aceasta, luată de legiuitor, desigur cu scopul de a asigura seriozitatea candidaturilor și de a înlătura candidaturile de aventură, nu este de natură să dea rezultatul dorit. Ce dovedă de legătură cu corpul electoral poate să dea, în sistemul votului universal, prezența a douăzeci de alegători cari să vină

10) În Franța, declarația de candidatură n'are decât rostul de a împiedica candidaturile multiple; tendința generală este însă de a atribui și acolo declarației de candidatură, aceeași valoare ca și la noi. Dealtfel, sistemul nostru este la fel cu sistemul belgian și englez, unde declarația de candidatură are exact aceeași valoare și rost.

11) În fapt, declarația de candidatură se face imediat ce s'a convocat corpul electoral, dacă nu pentru lista întreagă, cel puțin pentru capul de listă. A doua zi după convocarea corpului electoral partidele se îmbulzesc și și dispută înăietatea pentru depunerea listelor, deoarece ordinea de depunere este aceea care va fi respectată la înscrierea listei pe buletinul de vot lista No. 1 fiind mai favorizată la alegeri, deoarece contează pe o serie de voturi care i s'ar putea da din greșală.

să susțină candidatura ? Dispoziția legii nu constituie decât un mijloc de intimidare a propunătorilor; de teama persecuțiilor administrației — aceștia ar renunța să mai vină la tribunal — și astfel lista n'ar putea fi admisă la vot. Sau, dacă administrația n'ar proceda astfel, s'ar putea ușor găsi un viciu de identitate, sau o coincidență de nume între propunătorii diferitelor liste — un propunător n'are drept să propună decât o singură listă de candidați, sub pedeapsa închisorii până la o lună (art. 48) — pentru a declara o listă anulată. Dar chiar dacă toate aceste neajunsuri ar fi înlăturate, încă ne-am găsi în fața unei formalități inutile, a cărei menținere constituie numai o formă împovărătoare, lipsită de sens.

Pentru a dovedi seriozitatea candidaturii am înclina mai mult spre sistemul din Anglia, care prevede obligația pentru candidați de a depune o cauțiune foarte serioasă, de 150 lire, mai bine de 75.000 lei, care i se restituie candidatului numai dacă a obținut o optime din voturile exprimate. Dar ni se va obiecța că acest sistem este vexator, antidemocratic și că înlătură dela candidatură oamenii modești, care nu și-ar putea permite luxul unui astfel de risc sau cari, deși știind că n'ar risca, n'ar avea însă de unde depune suma.

Dacă un astfel de sistem nu poate fi admis, atunci trebuie să se desființeze parodia propunătorilor, care nu constituie decât o formalitate lipsită de sens și să se accepte candidatura personală, depusă de candidat la președintele biroului electoral. Legea are aerul să spună că azi alegătorii, din proprie inițiativă, se duc să propună pe cei cari urmează să fie oamenii lor de încredere. Acestea sunt însă romantisme electorale, cu care căutăm să ne înșelăm pe noi înșine și cari n'au ce căuta într'o legislație serioasă¹²⁾. Deaceia suntem pentru desființarea propunătorilor.

Odată candidatură depusă, candidatul trebuie să declare înscris, înlăuntru termenului de depunerea candidaturii, acceptarea ei. Această acceptare se face sub orice formă, fie personal, fie prin orice act scris și subscris de candidați sau atestat de

12) Dealtfel legislația electorală română înclină spre aceasta. Deunde legea electorală din 1918 pretindea, prin art. 30, ca propunerea să fie făcută de 50 alegători pentru Adunarea deputaților și de 25 pentru Senat, legea actuală reduce numărul propunătorilor la mai mult de jumătate. De aci până la desființare nu mai e decât un pas.

orice autoritate publică, fie prin telegramă, în care caz identitatea candidatului trebuie să fie atestată în corpul telegramei de oficiantul care a primit-o (art. 45).

Declarația de acceptare a candidaturii este menită ca să asigure seriozitatea propunerii făcute; alegătorii trebuie să știe dacă cel propus drept candidat înțelege să primească eventualul mandat, dacă astfel alegerea este serioasă, sau se găsesc numai în fața unei încercări sau unei glume, pe care ar încerca s'o facă o serie de alegători, pe socoteala unui candidat, pentru a-i compromite reputația sa politică. Ca o consecință a acestui principiu legea adaugă că dela depunerea candidaturilor, retragerea semnăturilor propunătorilor, în total sau în parte, nu va avea nici un efect asupra validității candidaturii. Deasemeni, candidatul care a primit să fie propus pe o listă nu mai poate accepta o altă candidatură în aceeași circumscripție și nici nu se poate retrage după lista pe care a acceptat valabil să candideze. Această interdicție, credem noi, nu ar trebui să se aplice decât pentru retragerile de candidatură ce s'ar face după expirarea termenului de depunerea candidaturilor, când astfel lista nu s'ar mai putea completa. Dar legiuitorul n'a admis acest sistem de teamă ca nu cumva retragerea să se facă cu totul în preajma expirării termenului pentru depunerea candidaturilor, împiedicând astfel completarea listei și atrăgând anularea ei.

Legea adaugă că nimeni nu poate candida la Senat și Cameră, în mai mult de 4 circumscripții electorale în total (art. 47). Rațiunea acestui text trebuie găsită în pericolul ce l-a văzut legiuitorul în posibilitatea ca o persoană să-și pună candidatura în toate circumscripțiile electorale și să fie ales în toate¹³⁾.

Propunerea de candidatură se face la președintele biuroului electoral; pentru alegerile senatorilor camerelor profesionale biourul electoral este la tribunalul circumscripției electorale. Președintele biuroului electoral examinează validitatea formală a candidaturilor depuse și anume:

13) Paza acestei dispoziții este dată în sarcina comisiei centrale electorale, care potrivit art. 53 din lege autoriză birourile județene să imprime buletinele de vot. Cu această ocazie, comisia centrală verifică dacă vreun candidat a înfrânt dispozițiile cuprinse în art. 47 și anulează ultimele liste depuse, ținând socoteala de data înregistrării de candidatură. Art. 55 din legea electorală institue această sancțiune.

a) dacă s'au propus numărul exact de candidați pe care cere legea ;

b) dacă propunătorii sunt alegători în colegiul respectiv și dacă sunt în numărul cerut de lege;

c) în cazul când nu s'au prezentat personal, dacă semnaturile propunătorilor sunt legalizate, conform legii;

d) dacă candidaturile sunt depuse în termenul legal;

e) dacă semnul ce candidații și -au ales este din acelea cu prinse în tabloul întocmit de comisiunea centrală electorală și dacă au depus clișeu semnului;

f) dacă a depus costul fixat pentru imprimarea buletinelor.

Atribuțiile președintelui biurolui electoral sunt deci în această privință limitate; el nu poate lua alte măsuri cu privire la modul de depunere al candidaturilor, sau la modul cum s'a emis votul. Orice alte contestații cari s'ar ridica, trebuiesc îndreptate fie la comisia centrală electorală, fie Adunărilor respective.

517. — Semnele electorale. — Legea noastră prevede o dispoziție curioasă, incompatibilă cu principiul votului universal, aceea a constituirii pentru fiecare listă electorală a unui semn distinctiv. Măsura aceasta a fost luată de legiuitor pentru a înlesni mulțimei de alegători, neștiutori de carte, exprimarea votului. Semnele electorale au o mare înrâurire asupra rezultatului alegerilor și chiar asupra vieții și existenței partidelor. În ade-văr, sub imperiul legii electorale din 1918, partidele își puteau alege orice fel de semn care consta dintr'o figură geometrică simplă sau din o combinație de asemenea figuri, cu obligația însă ca mărimea lor să nu treacă de 10 milimetri pătrați (art. 34).

Din această cauză partidele politice și-au ales semnele cari puteau să excite cât mai mult curiozitatea alegătorilor și să facă o directă legătură dintre ocupațiile lor și semnul ales. Astfel, un partid politic și-a ales ca semn distinctiv *secera*; cum majoritatea alegătorilor la noi sunt țărani, aceștia și-au spus că oamenii cari au drept semn distinctiv *secera*, sunt de aceeași categorie socială ca și ei și toată simpatia voturilor lor a mers în această direcție. Alt partid și-a ales ca semn electoral *două cio-cane încrucișate*, altul *opinca*, altul *două mâini întrunite*, altul *steaua*, etc. Legea prevedea și un drept de proprietate intelectuală a semnelor, apărând partidul care a avut ingeniozitatea

să inventeze întâia dată semnul, de posibilitățile de furt din partea altor partide.

Legea actuală, în art. 46, interzice alegerea de semne cari să reprezinte imagini de obiecte. Semnele se fixează de comisia centrală electorală; ele constau numai din figuri geometrice, cari pot fi alese pe întreaga țară sau pentru unele localități unde candidează gruparea. Semnele odată alese rămân proprietatea grupului sau a candidaților care l-au ales. În cazul când două grupări au cerut acelaș semn, el rămâne grupării a cărei cerere a fost mai întâi înregistrată. Semnele nu pot fi mai mari de 10 milimetri pătrați; ele se imprimă pe buletinul de vot, în spațiul care rămâne liber între marginea buletinului și numele primului candidat. Ca o consecință că semnele alese sunt proprietatea partidelor legea dispune că „organizarea centrală a partidelor constituite (când și după cari reguli un partid este constituit?) cari au obținut un semn pe întreaga țară, vor putea comunica președinților biurourilor electorale județene numele persoanelor, singurele în drept să folosească semnul partidului în județul respectiv”.

Existența semnelor electorale ne arată în ce chip luminat se exercită la noi votul universal. Am făcut o evoluție incompatibilă cu situația noastră socială; nu trebuia să acordăm drept de vot decât acelor cari au puterea de discernământ, cari știu cel puțin scri și citi, adică acelor alegători cari puteau să dovedească absolența minimului de studii — 4 clase primare¹⁴). O nouă reformă electorală va trebui să țină seama de acest fapt; votul nu poate să fie emis decât de cei capabili; analfabeții nu sunt presupuși că au puterea necesară de discernământ pentru a vota; ei trebuiesc considerați ca incapabili de a exercita dreptul de vot și trebuie asfel excluși dela acest exercițiu. Cel puțin atât să se acorde capacității în exercitarea dreptului de vot.

518. — Comisia centrală electorală. — Legea electorală institue în vederea diverselor operații de care am vorbit până acum, o comisie centrală electorală, formată din 5 membri, care are următoarea compunere:

1. Un președinte și un consilier dela Inalta Curte de Casație și Justiție, desemnați prin sorți în ședință publică;

14) Vezi mai sus, No. 479.

2. Un președinte dela Consiliul Legislativ, desemnat la sorți de primul președinte al acestui consiliu;

3. Două președinți ai Curții de Apel din București, trași la sorți în ședință publică de primul președinte al Curții.

Ca supleanți se vor desemna: a) un consilier dela Inalta Curte; b) doi consilieri ai Curții de Apel; c) un consilier dela Consiliul Legislativ. Supleanții se desemnează în acelaș mod ca și membrii titulari și pe acelaș timp.

Președinte al comisiunii este de drept președintele desemnat dela Curtea de Casație. În lipsă va fi înlocuit de președintele desemnat dela Consiliul Legislativ și în lipsa și a acestuia, cel mai vechi în grad președinte al Curții de Apel. Secretar al comisiei este directorul general al institutului statistic. Desemnarea făcută membrilor comisiunii este permanentă. Mandatul lor nu poate fi retras decât numai când unul din membri a pierdut din orice cauze calitatea în baza căreia a fost desemnat. În acest caz vacanțele se completează în acelaș mod cum se constituie comisia.

Comisia va lucra cu 5 membri, hotărârile ei luându-se cu majoritate abosolută, minoritatea fiind obligată să adere la părerea majorității.

Comisia centrală electorală are o serie importantă de atribuțiuni:

a) *atribuțiuni administrative*: centralizează rezultatele voturilor exprimate, face calculele cerute de lege, repartizează mandatele și proclamă pe deputații aleși și pe supleanții lor; întocmește tabloul de semne distinctive și dă autorizare biurourilor electorale județene pentru imprimarea buletinelor de vot.

b) *atribuțiuni judecătorești*: judecă contestațiile îndreptate în contra respingerii ilegale a unei propuneri de candidatură prezentată în termen legal autorităților competente, precum și toate contestațiile ce s'ar face asupra neregularității semnelor distinctive sau al numerelor de ordine al listelor.

Când comisia își exercită aceste ultime atribuțiuni, ea procedează ca instanță judecătorească, punând părțile față în față, pentru a desbata contradictoriu chestiunile deduse în judecată; ea dă hotărâri cu putere executorie proprie. În celălalt caz va exercita atribuțiuni administrative, care ar fi trebuit date în căderea administrației, dar care, din cauza importanței lor și a imparțialității ce trebuie păstrată, sunt încredințate magistra-

țiilor. Toate aceste hotărâri luate de comisia centrală electorală sunt supuse însă controlului Adunărilor respective, potrivit art. 102 din legea electorală.

519. — **Buletinele de vot.** — O altă operațiune care se desfășoară în perioada electorală este aceea a imprimării buletinelor de vot. Sarcina aceasta este dată în căderea biuroșilor electorale județene, iar cheltuiiala imprimatului va fi suportată în chip egal de toți candidații. Legea prevede sancțiuni severe pentru tipografii cari n'ar prezenta la timp buletinele de vot sau orice alt imprimat cerut de lege, amendă dela 5—20.000 lei și 'n caz de recidivă, închisoare dela 2 la 5 ani (art. 56). Aceleași sancțiuni se aplică și celor cari vor împiedeca imprimarea buletinelor.

Buletinele de vot au forma unei coli de hârtie scrisă în patru pagini. Legea ia cu această ocazie o serie de măsuri pentru a asigura secretul votului. Astfel, hârtia va fi albă, aceiaș pentru toate buletinele și destul de groasă pentruca să nu se cistingă pe verso numele imprimat și votul dat. Buletinele se vor imprima cu acelaș caracter pentru toate listele și cu aceeași cerneală; pagina a patra a buletinului va rămâne albă spre a se putea îndoi în afară. Această pagină va fi prevăzută cu stampila judecătoreiei și cel mult cu încă o stampilă propusă de candidații și delegații listelor (art. 9).

Listele de candidați se imprimă pe buletinele de vot în ordinea înregistrării lor; ele sunt închise într'un patrat de linii negre, pentruca listele să se poată ușor distinge una de alta și să nu se producă confuzie la votare. Fiecare patruleter va purta în unghiul din stânga numărul de ordine al listei, numerotarea începând cu No. 1 dela pag. I și continuând în ordine dela stânga spre dreapta.

Din toate aceste formalități prescrise de lege vedem grija pe care a pus-o legiuitorul ca să asigure pedeoparte secretul votului, iar pedealtă parte ca să împiedice posibilitatea de a se strecura în buletinele de vot anumite semne sau imprimări cu caracter deosibit, cari să favorizeze anumite liste.

520. — **Desemnarea delegaților și asistenților.** — Tot ca o măsură de garantare a secretului votului și a legalității alegerilor, legiuitorul a prevăzut, în art. 51, dreptul pentru candidații înscriși pe o listă de a desemna cel mult doi delegați și doi asistenți la fiecare secție de votare. Aceștia au, în tot timpul operațiilor

electorale, dreptul de control asupra tuturor actelor pe care le face biuroul alegerii, întocmai ca și candidații.

Pentru a putea ca ei să asiste la alegeri, legea impune ca numele lor să fie comunicat biuroului electoral județean din fiecare circumscripție, cu cel puțin 5 zile înainte de alegere. Nu pot fi delegați și asistenți, declară legea, decât cetățenii știutori de carte, cari întrunesc condițiunile de a fi eligibili la acel colegiu. In caz când, din orice împrejurare, delegații nu s'ar prezenta la ziua alegerii, ei pot fi înlocuiți de candidați, încunoștințând despre aceasta în scris pe președintele secției de votare.

§ 3. — *Operația votării.*

SUMAR: 512. *Pregătirea operațiilor de votare și măsuri de poliție*; — 522. *Votul și procedura votării*; — 523. *Despuierea scrutinului.*

521. — *Pregătirea operațiilor de votare și măsuri de poliție.* — In ziua votării, încă dela ora 7 dimineața, în vederea operației votării, legea prevede efectuarea unor măsuri cari sunt imediat premergătoare votării.

Pregătirea operațiilor de votare constă din stampilarea primului stoc de buletine necesare începerii votării, din tragerea la sorți a doui asistenți, care împreună cu președintele și cu grefierul, constituie biuroul secției de votare și care vor continua stampilarea buletinelor de vot în tot cursul votării. Apoi președintele, împreună cu candidații sau delegații prezenți, inspectează gheretele sau camerele de votare, verifică și sigilează urnele de votare. Președintele ia măsuri pentru stabilirea posturilor de pază în localul de vot și 'n jurul localului.

Tot pentru a asigura secretul și posibilitatea de liberă exprimare a votului, legea ia măsura ca fiecare local de vot să cuprindă un număr suficient de gherete, pentruca să poată vota toți alegătorii în ziua de votare. Gheretele vor trebui așezate în mod obligator în aceiaș încăpere în care se află și biuroul.

Președintele biuroului electoral are poliția adunării alegătorilor: aceste puteri ale președintelui se întind în localul de votare și 'n afara sa, până la o distanță de 500 metri în comunele urbane, numită zona de votare. Funcționarii, alții decât cei ce

aparțin legalmente biuroului de votare sau corpului militar de pază, precum prefectii, primarii, pretorii, jandarmii, polițaii, comisarii, agenții de poliție, etc., nu vor putea sub nici un motiv staționa în zona de votare sau în localul de vot în timpul alegerii, până după proclamarea rezultatului (art. 66). În comunele rurale și urbane nereședință, președintele secției de votare exercită dreptul de poliție în întreaga comună.

522. — **Votul și procedura votării.** — **Votul** începe la ora 8 dimineața și ține o singură zi până la ora 20 toamna și iarna și dela 7—21 în celelalte anotimpuri; în caz când sunt votanți cari n'au putut vota până la ora legală de închidere, votarea se prelungește, fără întrerupere, și în cursul nopții, până a doua zi la ora 8, când scrutinul se închide în mod irevocabil. Sub vechea lege electorală din 1918 alegerile pentru Cameră durau trei zile, iar pentru Senat două zile. Cu toate măsurile luate de legiuitor pentru paza urnelor în timpul nopții, se întâmplau grave abateri pentru înlăturarea cărora s'a luat măsura ca urnele să nu fie nici un moment părăsite de membrii biuroului de votare. În adevăr, art. 73 dispune că „suspendările se hotărăsc de președinte după apreciere, ele neputând depăși două ore în tot cursul zilei și două ore în cursul nopții, fără ca toți membrii biuroului să poată părăsi în acelaș timp sala de votare... În timpul suspendărilor, asistenții, candidații și delegații vor putea rămâne în sala de votare, iar urnele de votare vor rămâne în aceeaș cameră de votare sub pază permanentă”.

Alegătorii sunt introduși la vot în serii corespunzătoare numărului de gherete existente; ei prezintă cartea de alegător președintelui care le dă buletinul de vot și stampila ce urmează s'a aplica ¹⁵⁾. Cartea de alegător servește pentru constatarea identității alegătorului. Dar cum acesta este un mijloc destul de superficial, legea dă dreptul, prin art. 77, oricărui alegător să conteste identitatea persoanei care se prezintă la vot. În caz când contestația ce s'ar face s'ar găsi întemeiată, președintele oprește pe infractor dela votare, îl trimete organelor polițienești pen-

15) Legea nu prevede obligația pentru biroul electoral de a însemna în marginea listei electorale pe alegătorii cari s'au prezentat la vot, pentruca astfel să se evite substituirea de persoane, sau nepotrivirea dintre numărul votanților și al voturilor găsite în urnă.

tru luarea măsurilor de sancționare și consemnează faptul în procesul verbal constatator al operației alegerii.

Din toate aceste dispoziții pe care le-am examinat până acum rezultă că legiuitorul s'a preocupat să înlesnească alegătorului exercițiul dreptului de vot, să asigure libertatea acestui vot și să-i garanteze sinceritatea lui.

523. — **Despuierea scrutinului.** — Odată votarea terminată, președintele procedează, în prezența candidaților, a delegaților și asistenților prezenți la despuierea scrutinului. Și aici legea ia măsuri pentru garantarea legalității despuierii scrutinului. Președintele citește, la deschiderea fiecărui buletin, cu glas tare lista candidaților cari a fost votată; el arată votul candidaților și delegaților prezenți. Rezultatul votului se consemnează în două liste, una ținută de greșier și alta de unul din asistenți. În aceste liste se vor înscri: a) numărul total al votanților; b) numărul voturilor nule sau anulate; c) listele de candidați în ordinea înscrisă în buletin; d) numărul voturilor întrunite de fiecare listă.

După despuierea scrutinului, președintele secțiunii întocmește un proces verbal în dublu exemplar, arătând modul cum au decurs operațiile de constatare și numărul voturilor obținut de fiecare listă. Buletinele despuiate, în afară de cele anulate, se ard. Procesul verbal astfel întocmit se contrasemnează de greșier și de asistenți. În caz când aceștia ar refuza să semneze, se vor arăta motivele, lipsa semnăturii lor nefiind de natură să atragă nulitatea procesului verbal. Buletinele anulate se anexează la dosar. Procesul verbal împreună cu întreg dosarul alegerii se înaintează președintelui biuroului electoral județean.

În privința buletinelor de vot care urmează să se anuleze, legea face o distincție între buletinele *nule* și *anulabile*. După art. 82 din legea electorală sunt *nule* acele buletine care nu poartă pe ele sigiliul de control aplicat de președinte, acelea prezentate deschise, și acele îndoite cu listele în afară. Sunt *anulabile* buletinele care conțin adause de nume sau expresii, acele cari nu ar fi din cele imprimare prin îngrijirea biuroului electoral, care conțin ștergeri de nume din liste, care vor avea stampile aplicate

pe mai multe liste, sau cari conțin semnele evidente ale unei prealabile înțelegeri ¹⁶⁾).

Consecința acestei distincții este foarte importantă. Voturile *nule* se declară ca atare de președinte chiar la prezentarea lor. *Aceste voturi se socotesc ca neexprimate și nu intră în calculul voturilor.* Buletinele anulate sunt declarate astfel de președinte la despuierea scrutinului. *Ele se socotesc drept voturi exprimate și intră în calculul voturilor.*

Dacă, în timpul despuieri scrutinului ar mai fi buletine contestate, dar pe care președintele nu le-a anulat, acestea se vor atașa la dosarul alegerii, făcându-se mențiune cărei liste au fost atribuite.

§ 4. — *Contenciosul electoral.*

SUMAR : 524. *Necesitatea controlului regularității operației electorale;* — 525. *Contenciosul operațiilor prealabile alegerii;* — 526 *Contenciosul alegerii propriu zise.*

524. — *Necesitatea controlului regularității operației electorale.* — Condiția esențială pentru ca dreptul de vot să răspundă menirii sale, este ca el să se exercite în cadrul strict pe care legea a înțeles să i-l traseze. Orice abatere dela acest cadru al legii constituie o neregularitate, de natură să falsifice sinceritatea scrutinului. Operația electorală este o operație complexă; în timpul ei se pot comite numeroase neregularități. Se poate întâmpla ca în listele electorale să se fi înscris persoane cari n-aveau condiția de alegători sau persoane cari au fost trecute din eroare; se poate pedealtă parte ca în listele electorale să nu fi fost trecute o serie de persoane cari aveau dreptul de vot. Dar în timpul alegerilor se pot comite fraude electorale, o serie de cetățeni pot fi împiedicați de a participa la vot, rezultatele des-

16) Aici este vorba de cumpărarea și vânzarea voturilor. În afară de sancțiunea anulării votului, legea mai prevede, în art. 114 pedeapsa închisorii dela 3 luni la un an și o amendă dela 500 la 5000 lei și interdicția pe timp mărginit pentru acel care se va dovedi că a cumpărat voturi sau abținerea dela vot precum și pentru acel care și-a vândut votul.

puierei scrutinului pot fi falsificate. Cu sistemul acesta, sinceritatea votului este înlăturată; el devine o simplă formă.

Pentru înlăturarea acestor neajunsuri se impune să existe un organ cu caracter de imparțialitate și cu suficiente cunoștințe juridice care să examineze toate aceste neregularități și să restabilească ordinea legală. Organele însărcinate cu cercetarea tuturor contestațiilor ce s'ar ivi cu privire la legalitatea alegerilor, constituie contenciosul electoral. Prin această denumire trebuie să mai înțelegem, într'un sens mai larg, totalitatea contestațiilor cari s'ar naște cu privire la regularitatea operației electorale.

Când este vorba de contenciosul electoral trebuie să distingem contenciosul operațiilor prealabile alegerii și contenciosul alegerii propriu zise. Contenciosul operațiilor prealabile alegerii este deferit puterii judecătorești; contenciosul alegerii propriu zise este deferit Parlamentului; excepție dela această regulă fac numai alegerile pentru administrația locală, unde și contenciosul alegerii este dat tot în căderea puterea judecătorești.

Ceiace trebuie să caracterizeze contenciosul electoral este ca el să funcționeze repede, fără cheltuială pentru alegători, iar calea lui să le fie cu înlesnire deschisă.

Legea noastră electorală este în oarecare măsură pătrunsă de aceste principii.

525. — Contenciosul operațiilor prealabile alegerii. — Operațiile electorale prealabile alegerii pot constitui acte autonome, independente de alegerea efectuată și acte complexe. Ca exemplu de act autonom avem alcătuirea listelor electorale; ca exemplu de act complex avem, spre exemplu, secționarea circumscripțiilor electorale sau distribuirea buletinelor de vot. Aceste acte nu constituiesc acte caracterizat autonome, ele se înglobează în actul complex al alegerii și pot fi examinate odată cu validitatea globală a alegerii. Dar cu toate acestea, jurisprudența franceză admite posibilitatea de a se deferi aceste acte Consiliului de Stat în prealabil, independent de operația electorală, bineînțeles în cazurile în care posibilitatea unui astfel de recurs împotriva lor este închisă. Vom examina deci în primul rând contenciosul actelor autonome și apoi contenciosul actelor complexe, prealabile alegerii.

A. *Contenciosul actelor electorale autonome.* Legea noas-

tră electorală prevede existența a două serii de acte autonome supuse controlului jurisdicțional: 1° *alcătuirea listelor electorale* și 2° *alegerea semnelor electorale*.

I. *Controlul jurisdicțional al listelor electorale*. Am arătat că listele electorale se întocmesc de autoritatea comunală, în anumit termen și cu paza unor anumite forme; pe dealtă parte, în aceste liste nu pot fi înscrși decât alegătorii cari întrunesc condițiile. Presupuneți că listele electorale au fost întocmite în alte epoci de cât cea prevăzută de lege, sau au fost întocmite de un consiliu comunal nelegal constituit, sau care pierduse calitatea. Ne găsim deci în fața unei neregularități *formale*, care se referă la constituirea în întregime a listei electorale; dar lista electorală poate conține alegători înscrși sau radiți pe nedrept; ea poate deci conține erori de *fond*. Legea prevede posibilitatea reparării lor pe calea justiției, de îndată ce ele s'au comis și independent de alegere.

1° *Controlul regularității formale a listei electorale*. Legea noastră electorală nu prevede pentru particulari posibilitatea exercitării unui control separat de operația electorală a regularității formale a listei electorale. El nu poate fi exercitat decât la cererea organelor de control administrativ.

Presupuneți că lista electorală, în loc să fie revizuită în cursul lunei Decembrie și afișată în cursul lunei Ianuarie, cum cere legea, este revizuită abia în Aprilie și afișată în cursul lunei Mai. Este incontestabil o iregularitate, pe care organul administrativ a săvârșit-o și care este de natură să falsifice rezultatul eventualei alegeri. Din cauza acestei afișări tardive, cetățenii cari așteptau afișarea în luna Ianuarie, pot scăpa din vedere să cerceteze data când se va face publicarea și pot pierde termenul de contestație. Afișarea neregulată a unei liste sau alcătuirea ei de un organ incompetent, cu alte cuvinte neregularitățile formale ale alcătuirii unei liste electorale, nu deschid calea unui contencios independent. Ele nu pot fi atacate decât odată cu operația globală a alegerii; dacă este vorba de alegeri pentru Parlament acest control se va examina de Parlament; dacă este vorba de alegeri administrative, controlul se va exercita de puterea judecătorească, odată cu examinarea validității alegerii.

Acest fapt rezultă din textele legii electorale. În adevăr, art. 14 din legea electorală, după ce stabilește formalitățile ce

sunt de făcut pentru definitivarea listelor electorale, deschide calea contestației pentru cei interesați; aceste contestații sunt admise numai cu privire la *înscriserile* în listele electorale: „Contestații la înscrieri în listele electorale se vor face în cursul lunii Ianuarie la judecătoria respectivă de oricare alegător din circumscripția electorală a județului”. Acelaș lucru rezultă și din art. 15 : „Orice cetățean are dreptul, în tot acest timp, să adreseze judecătorului respectiv cereri sau contestațiuni în contra modificărilor afișate”. Alt text, privitor la contestațiile ce s'ar putea deschide cu privire la regularitatea listei electorale nu există.

În sistemul legii electorale franceze există posibilitatea pentru prefect de a ataca în fața instanțelor administrative înțocmirea neregulată a listelor electorale. Art. 4 al decretului regulamentar din 2 Februarie 1852 dispune : „Dacă prefectul socotește că formalitățile și termenele prevăzute de lege n'au fost observate, va trebui, în termen de două zile dela primirea tabloului, să defere operațiile consiliului de prefectură al județului, care va hotărî în trei zile și va fixa, dacă e locul, termenul în care operațiile anulate vor trebui refăcute”. Cum se vede, nici în sistemul legii franceze nu există posibilitatea unui recurs larg deschis împotriva legalității formale a listei electorale; numai prefectul poate deferi această nelegalitate justiției administrative; el are termene foarte scurte, iar Consiliul de prefectură și Consiliul de Stat sunt datoare să hotărască în termene foarte scurte. Motivul este lesne de înțeles: în caz de anulare a operațiilor, refacerea acestora în chip legal să se facă în cel mai scurt timp. Particularii n'au nici în Franța deschisă posibilitatea de a ataca aceste acte; ei nu pot să se adreseze Consiliului de Stat nici pentru *exces de putere*, din cauza teoriei recursului paralel, pe care Consiliul de Stat o respectă în mod strict.

La noi, neavând un text expres în legea electorală, care să deschidă particularilor calea unor asemenea contestațiuni, ea nu poate fi deschisă nici pe baza legii pentru contenciosul administrativ, nici pe baza legii pentru orgnizarea administrației locale. Pentruca cineva să aibă deschisă calea acțiunii pe baza legii contenciosului administrativ, trebuie să facă dovada unui *drept personal* legal; simplul *interes* al particularilor, neprote-

giuit de lege, oricât de important ar fi, nu deschide calea acțiunii în contenciosul administrativ¹⁶⁾.

Legea pentru organizarea administrației locale din 1929, care deschide mai cu înlesnire calea de atac împotriva actelor administrației locale, nu cuprinde totuși o dispoziție care să îngăduie o astfel de acțiune. Singurul text care s'ar fi putut invoca în sprijinul acestei acțiuni ar fi art. 102 din legea pentru organizarea administrației locale din 1929, care dă dreptul oricărui alegător de a se plânge în contra actelor consiliului comunal. Dar acest text de lege, în interpretarea primită, trebuie înțeles, pe deoparte, că nu deschide calea unui astfel de contestațiunii decât împotriva deliberațiilor consiliului, nu și împotriva actelor administrative ale primarului sau ale delegației, pe care acestea le fac în virtutea legii și nu în virtutea însărcinării pe care au primit-o dela Consiliu¹⁷⁾.

Dar, pedealtă parte, textul art. 102 a fost abrogat de Legea pentru modificarea legii de organizare a Comitetului central și Comitetelor locale de revizuire din 20 Aprilie 1933, care, în chip general (art. 44, 45, 47 și 48), cere lezarea unui drept sau a unui *interes* direct, născut și actual, care este tot un *drept*, în sensul pe care legea îl dă noțiunii¹⁸⁾.

Nu există deci decât o singură posibilitate de a ataca acest fel de neregularității cu privire la alcătuirea formală a listelor electorale, aceia a contestației cu ocazia validării globale a alegerii. Această contestație se judecă de Parlament, pentru alegerile parlamentare și de justiție, pentru alegerile locale¹⁹⁾.

16) Cas. III, 8 Feb. 1933 în *Pand. Săpt.*, 1933, p. 223 (după divergență).

17) Cas. III, Dec. 965 din 31 Mai 1933 (după divergență) în *Pand. Săpt.*, 1933, p. 495: „Considerând că, independent de sfera aplicațiunei acestui text în ce privește însăși deliberațiunile consiliului la care se referă, în speță însă nu este vorba de o atare deliberațiune, ci de un act administrativ al primarului, ca organ de autoritate, act pe care-l face direct în virtutea legii, iar nu în executarea deciziilor consiliului municipal; că prin urmare art. 102 nu poate avea nici o aplicație în speță”.

18) Vezi textul legii legii în *Colecția Legilor României*, No. 6.

19) S'au ivit în justiție contestațiuni cu privire la regularitatea formală a întocmirii listelor electorale, contestații, cari s'au judecat odată cu examinarea în întregime a legalității unei alegeri locale. Astfel Comitetul central de revizuire s. II, având să se pronunțe asupra validării unei alegeri dela Municipiul Cernăuți, examinează cu această ocazie și modul cum au fost alcătuite listele

Există totuși și la noi aceiaș posibilitate care o întâlnim în legea electorală franceză; dacă lista n'a fost întocmită în mod regulat, dacă ea conține o nulitate de formă, naște dreptul pentru organele de control administrativ, în baza art. 44 din legea pentru organizarea Comitetelor de revizuire din 1933, de a deferi aceste acte justiției administrative, în termenele prevăzute de legea pentru organizarea administrației locale. Nu există deci un termen special de atac, cu termene rapide și cu obligația unor decizii imediate; ne găsim în cadrul general al căilor de atac și al termenelor date organelor de control administrativ; avem însă posibilitatea pe această cale a reformării imediate a listei electorale, care conține neregularități de formă, fără să mai fie nevoie să așteptăm validarea alegerii. Dar această cale nu este deschisă particularilor, ci numai organelor de control administrativ (prefectul, inspectorul regional, Ministrul de Interne).

Posibilitatea controlului autonom — prealabil alegerii — al regularității formale a listei electorale are avantajul că aduce mai multă siguranță în operația electorală; alegerea efectuată pe baza unei liste electorale validate din punct de vedere al regularității formale, nu va putea fi invalidată pe un astfel de motiv. Acest principiu nu se aplică numai în alegerile pentru administrația locală, unde validarea se face de justiție, care este astfel obligată să respecte lucrul judecat, ci chiar și pentru ale-

electorale. Iată cum motivează acest fapt în Dec. 105 din 11 Iulie 1930 în *Pand. Săpt.*, 1931, p. 259:

„Având în vedere că, principal, nu se poate pretinde că întârzierea operațiunii de verificare anuală a listelor electorale definitive și afișarea lor după data de 1 Ianuarie, pe care o prevede legea, ar constitui o neregularitate de natură a atrage nulitatea acestor liste, dacă cei interesați au avut posibilitatea de a le contesta în mod legal:

„Având în vedere că în speță, odată ce se stabilește că listele întocmite în cursul lunii Decembrie sau Ianuarie 1930 și care au servit pentru alegere, au fost afișate în decurs de o lună, adică până la 26 Februarie 1930 și că, pe de altă parte, cei interesați au putut uza de căile legale de atac, înaintea judecătorului de ocol respectiv, e cert că contestațiunile au putut fi rezolvite în decursul celor 15 zile următoare, până la data efectuării alegerii, termenul de recurs nefiind suspensiv de executare, că, deci, la această din urmă dată erau definitive“.

Iată deci, că judecând validarea unei alegeri, justiția administrativă examinează și legalitatea întocmirii listei electorale.

gerile validate de Parlament, acesta fiind obligat să respecte deciziile justiției. Hotărîrea parlamentului referitoare la validarea unei alegeri are caracterul unui act jurisdicțional, trebuînd să se supună în totul regulilor cari guvernează aceste acte²⁰⁾.

2° *Controlul regularității de fond a listelor electorale.* Listele electorale pot fi întocmite cu formele și în termenele prevăzute de lege; ele însă pot conține neregularități de fond, adică pot conține înscrieri de persoane cari n'au calitate de alegători, sau pot conține omisiuni. În acest caz, cum nimeni nu poate vota dacă nu este înscris în listă, se înțelege foarte ușor că întocmirea neregulată a listei electorale este de natură să falsifice expresiunea votului. Pentru înlăturarea acestui neajuns, legiuitorul a instituit calea unui contencios autonom, independent de operația electorală și care se poate exercita cu înlesnire și fără cheltuială. În caz când cei interesați n'au uzat de calea acestui contencios în termenul prevăzut de lege, neregularitatea nu se acopere, ea poate fi invocată totuși cu ocazia validării alegerii.

Legea noastră electorală, în art. 13, ia măsura întocmirii pentru prima dată a listelor electorale permanente, care trebuiau alcătuite în cursul lunilor Noembrie și Decembrie ale anului 1926. Apoi în al. II pune principiul că „adăugiri și ștersături nu se pot face decât la revizuirile lor anuale și cu respectarea regulilor stabilite prin legea de față”.

Odată listele electorale întocmite și alegătorii trecuți din oficiu în ele (art. 14), ele se afișează la primării și judecătorii în tot cursul lunii Ianuarie, iar în comunele rurale afișarea se anunță prin bătăi de tobă.

Contestațiile de modul cum au fost constituite în fond listele electorale, cu ocazia primei întocmiri sau cu ocazia revizuirilor anuale, se fac în tot cursul lunii Ianuarie (art. 14 și 15). Contestațiile pot purta fie asupra faptului de a nu fi fost înscris în listă, fie asupra faptului de a fi fost înscrise persoane cari n'au calitatea. Procedura diferă după natura contestației.

În caz când un alegător n'a fost înscris în listă, judecătorul se pronunță imediat, la prezentarea cererii, dispunând, în caz

20) Vezi mai jos, p. 123 și urm.

când dovezile sunt suficiente și cererea urmează să fie admisă, să se comunice prin adresă primăriei înscrierea în listă a alegătorului. Din moment ce cererea a fost admisă, alegătorul înscris este introdus și'n registrul special de alegători al judecătoriei.

În caz când este vorba de contestație asupra celor înscriși în liste, atunci aceasta se va judeca de urgență, în camera de consiliu, dându-se contestatorului termenul în cunoștință și citându-se numai contestatul; hotărîrea judecătorului se va comunica deîndată primăriei respective.

Judecătorii vor judeca cererile ce li se adresează precum și contestațiunile în termen de 15 zile dela primirea lor.

Cine face asemenea cereri ? Legea face o distincție între cererile de înscriere și între contestațiunii la înscrierea în liste. Când e vorba de cereri de înscriere, deși legea nu o spune în mod expres, pare să rezulte totuși că dănsule nu pot fi făcute decât direct de persoanele interesate; când e vorba de contestațiuni cu privire la înscrierea în liste, ele pot fi făcute de oricare alegător din circumscripția electorală a județului. Contestatorul este îndatorat să facă dovada afirmațiilor sale; judecătorul este în drept însă să-l oblige pe contestat să facă dovada situațiunii de care dânsul se bucură în corpul electoral atunci când va socoti că nu stă în putința contestatcrului să facă dovada celor afirmate. Spre exemplu, contestatorul alegă că cel înscris în listă nu este cetățean român; în acest caz contestatul are îndatorirea să dovedească calitatea sa de cetățean.

Soluția pe care o dăm aici poate să pară contrară naturei însăși a dreptului de vot. Este incontestabil că votul este un drept pe care-l are titularul, exercitat însă în *interesul general*. Și tocmai din cauza acestui caracter al său legea a impus obligativitatea votului. Ori, dânsa ar putea fi cu înlesnire înlăturată dacă n'ar exista posibilitatea tuturor cetățenilor de a cere înscrierea în listă a celor omiși. Iată o serie de alegători cari n'au fost înscriși în liste și cari se mulțumesc cu această situație, nevoind să facă nici un demers în vederea reparării erorii. Cu chipul acesta corpul electoral ar fi privat de un însemnat număr de alegători și sinceritatea votului ar fi astfel falsificată. Noi socotim că deși textul legii vorbește numai de contestații, nu și de cereri de înscriere, totuși, este locul să cuprindem și cererile de înscrieri sub denumirea de contestațiuni și să le

aplicăm și acestora principiul că pot fi făcute de orice alegător din circumscripție. Iată un partid politic care vede excluși din listă o serie importantă de alegători pe care-i știe că sunt partizanii politicei sale; aceștia însă nu vor să participe la vot. Partidul va însărcina însă pe un alegător să ceară pentru aceștia înscrierea în liste, aducând și dovezile că au dreptul de a fi înscrși. Odată înscrierea făcută și votul fiind obligator, ei vor trebui să participe la vot, aducând astfel aportul lor partidului care a stăruit în participarea lor la vot. Aceasta ni se pare nouă soluția cea mai justă și mai conformă cu principiile, dată textelor interpretate. Votul este un drept al individului, dar el este exercitat în interesul general; acest interes pretinde participarea tuturor celor îndreptățiți la vot, dar numai a acestora; de aceea, legea dă în căderea tuturor alegătorilor dreptul de a cere respectarea acestor principii.

Acest drept nu este însă lăsat la voia arbitrară a judecătorului. Legea organizează căi de atac împotriva hotărârii acestuia: astfel, art. 14 din lege declară că hotărârea judecătorului poate fi atacată cu recurs la tribunalul respectiv în termen de 15 zile dela pronunțare. În caz de casare, tribunalul evocă fondul și se pronunță imediat; deciziunea se dă fără opoziție. Recursul ce s'ar face de cei interesați nu suspendă executarea.

Legea noastră electorală este mai restrictivă împotriva căilor de atac decât legea electorală franceză, care prevede și calea apelului (art. 21 din Decretul organic din 2 Feb. 1852). Dar, în practică, căile de atac prevăzute de legea noastră dau suficiente garanții cu privire la garantarea dreptului de înscriere în lista electorală; suprimarea apelului se datorește la noi dorinți pe care a manifestat-o legiuitorul de a se vedea terminate cât mai curând aceste contestații, pentruca alegătorul să-și vadă valorificat cât mai repede dreptul său de vot. Totuși, când pe calea acestor contestații se poate pierde un lucru atât de important ca exercițiul dreptului de vot, ni se pare periculos faptul că s'a suprimat calea apelului. Presupuneți un contestator care se prezintă, în lipsă contestatului, cu un act care nu mai este valabil și care obține radierea alegătorului. Cum termenul de recurs curge dela pronunțare, contestatul n'are posibilitatea să atace hotărârea. Cum însă acestor recursuri judecate de tribunal li se aplică dispozițiile procedurale din legea Curții de Ca-

sație, urmează să spunem că acest text a fost abrogat de textul din legea Curții de Casație și că termenul de recurs curge numai dela comunicare. Dar aci naște o altă dificultate: dacă recursul se judecă după legea Curții de Casație, partea nu va putea invoca alte motive decât acele prevăzute în legea Inaltei Curți; ea nu va putea deduce în judecată chestiuni de fapt, decât după ce casarea s'ar face pentru un motiv de drept. Deaceia calea apelului este necesar să fie introdusă în viitoarea procedură electorală, un drept atât de important neputându-se pierde fără beneficiul celor două grade de jurisdicție. Dreptul de vot nu poate fi asimilat cu afacerile de minimă importanță, pe care le judecă judecătorii de ocol în primă și ultimă instanță.

Dacă, însă, cu tot acest contencios al regularității de fond al listei electorale, au rămas încă erori nereparate, ele pot fi ridicate de candidații cari au participat la alegere sau de orice alegător, cu ocazia validării alegerii. Astfel neregularitățile privitoare la alcătuirea listelor electorale pot fi ridicate în parlament, cu ocazia validării alegerii, parlamentul fiind suveran să valideze sau să invalideze alegerea ²¹). Dar contestațiile de na-

21) Contestații de natura aceasta s'au prezentat mai ales cu ocazia validării alegerilor dela Universitate, unde o simplă înscriere neregulată în listă este de natură să schimbe rezultatul alegerii. Astfel cu ocazia validării alegerii Senatorului Universității din Cluj, în 1931, s'a ridicat contestație de către candidatul căzut cerându-se anularea alegerii pentru considerația că a participat la vot și o femeie și că dacă s'ar scădea acest vot din numărul voturilor candidatului reușit, rezultatul votului s'ar fi schimbat. În adevăr, la vot participase și o femeie, care ar avea gradul de conferențiar definitiv. Ori, potrivit art. 4 al d. din legea electorală, senatorul universitar e ales și de conferențiar definitiv, legea nefăcând nici o distincție între bărbați și femei. Senatul a validat alegerea, statornicind că și profesoarele pot participa la vot. Dar această hotărîre n'are caracterul unei decizii jurisprudențiale; mâine, alt Senat poate invalida o astfel de alegere.

O altă contestație a fost ridicată în fața Senatului cu prilejul validării alegerii în 1932 a senatorului Universității din București. Contestația purta asupra faptului că au fost excluși din lista electorală conferențiarii definitivi, pe baza legii învățământului universitar din 1932, precum și pentru faptul că au participat la vot și profesorii facultății de drept din Oradea, deși aceștia n'ar avea drept de vot și nu erau înscrși în lista electorală, așa cum cere art. 12 comb. cu art. 16 și 22 din legea electorală. Totuși Senatul a validat alegerea și lucrul este foarte ușor, deoarece invalidarea trebuie să întrunească 2/3 din numărul membrilor prezenți, ceea ce este destul de greu. (Art. 44 Constit.).

tura aceasta au mai puțin sorți de izbândă în fața parlamentului, care este călăuzit în aceste împrejurări mai mult de interesul politic decât de rigiditatea principiilor.

Când este vorba de alegerile pentru administrația locală, a căror validare este deferită justiției, contestațiile privitoare la regularitatea de fond a listei electorale pot fi ridicate cu acelaș succes ca și'n fața organelor direct însărcinate cu examinarea lor. Dar aci sancțiunea este mult mai gravă. Dacă instanța însărcinată cu validarea alegerii constată că lista pe baza căreia s'a făcut alegerea conține neregularități de fond, spre exemplu, au participat la vot alegători cari pierduseră dreptul sau n'aveau dreptul de vot, ea anulează alegerea în întregime, în cazul când prin participarea la vot a celor fără drept, rezultatul votului s'ar fi schimbat. Dat fiind faptul că sancțiunea este atât de severă, ea este mai greu pusă 'n mișcare. Astfel, nu orice neregularitate de fond a listei electorale poate duce la anularea alegerii, ci numai acele neregularități care ar fi de natură să schimbe rezultatul votului. Căci dacă s'ar admite anularea alegerii pentru orice neregularitate, n'am mai putea avea alegeri validate și s'ar găsi întotdeauna o neregularitate care să ducă la anulare ²²). Jurisprudența noastră, ca și juris-

22) Laferrière în *Traité de la Juridiction et du contentieux administratif*, t. II, ed. 1899, p. 343, justifică astfel acest principiu :

„Judecătorul alegerii are întreaga competență de a aprecia regularitatea operațiile electorale și de a anula pe acele a căror legalitate i-ar părea compromisă prin omisiunea formalităților esențiale. Aceste formalități sunt minuțios regulate de lege: ora de deschidere și închidere a scrutinului, compunerea biroului, modul de primire și despuiere al voturilor, dispozițiile materiale ale sălii, etc., fac obiectul unor prescripții din care nici una nu-i indiferentă, căci toate concură să asigure libertatea și secretul votului, sinceritatea despuierii, dreptul de supraveghere al alegătorilor. Dar dacă toate aceste măsuri ar fi prescrise sub pedeapsă de nulitatea operațiilor electorale, puține alegeri ar fi cu totul inatacabile. În adevăr, foarte adesea, mai ales în comunele rurale, ignoranța sau neglijența municipalităților favorizează omisiuni, iregularități, care sunt totdeauna regretabile, chiar atunci când nu dovedesc nici un spirit de fraudă.

„Consiliul de Stat are obiceiul să cerceteze dacă neregularitățile care i se denunță și a căror probă i se face, sunt de natură să compromită secretul sau libertatea votului sau să arunce o îndoială asupra rezultatului real al operațiilor. Când aceste neregularități îi par lipsite de spiritul de fraudă și fără influență asupra operațiilor, el menține alegerea. El decide la fel, atunci când neregularitățile au o anumită neregularitate, dar nu suficientă, pentru a pune în discuție

prudența Consiliului de Stat, s'au fixat în acest sens ²³).

Este locul să observăm aci o deosebire între neregularitatea formală și cea de fond a listei electorale. În cazul unei contestații pentru o neregularitate formală, adresată instanței juridictionale de validare, dacă aceasta constată neregularitatea, ea trebuie să anuleze alegerea; în cazul unei contestații de fond, deși instanța constată neregularitatea, ea nu este ținută să invalideze alegerea decât în caz când ar constata că din cauza acestei neregularități, rezultatul votului ar fi schimbat. Deși ambele contestații se întemeiază pe aceleași principii, consecințele lor sunt diferite. Dar această deosebire este numai aparentă, căci, în fond, ele urmăresc acelaș scop, sinceritatea consultării corpului electoral. Ori, ambele contestații, — atunci când constată că s'a falsificat voința corpului electoral și că dacă neregularitățile invocate ar fi fost înlăturate, rezultatul votului ar fi fost altul, — anulează alegerea, pentru a se consulta din nou corpul electoral.

II. *Controlul alegerii semnelor electorale.* Un al doilea contencios al actelor electorale autonome, este acel privitor la alegerea semnelor electorale, prevăzut de art. 50 din legea electorală. Acest contencios este deosebit de important și de multe ori reușita unui partid în alegeri depinde de hotărîrea dată de acest contencios cu privire la alegerea semnelor electorale.

Am arătat că atunci când legiuitorul a voit să pună 'n aplicare principiul votului universal, s'a izbit de greutatea exprimării acestui vot din partea acelora cari nu știu carte. Nevoind să i excludă dela dreptul de vot, legiuitorul a inventat un mijloc cu ajutorul căruia să se poată exprima votul, *semnul electoral*. Prin semn electoral, în sensul legii, trebuie să înțelegem un semn geometric cât mai distinct, pe care și-l alege pe toată țara sau pe o anumită regiune o grupare politică și după care

rezultatele votului; la fel, atunci când neregularitățile reale, putând să împiedece un anumit număr de alegători de a lua parte la vot (pblicitate insuficientă, scurtarea duratei scrutinului) n'au putut, din cauza numărului de votanți și al majorității obținute de candidatul ales, să modifice rezultatele alegerii. Anularea n'ar putea fi deci rezultatul tuturor infracțiunilor comise la regulile procedurii electorale, ci numai a acelora cari fac să se suspecteze loialitatea operațiilor electorale sau exactitudinea rezultatelor lor".

23) Vezi Cas. I. 22 Oct. 1930 în *Pand. Săpt.*, 1931, p. 219.

semn alegătorii pot să recunoască cu înlesnire pe candidații a celei grupări. Dar, de teamă că nu cumva grupările politice să profite de neștiința alegătorilor și să caute să provoace confuzie prin adoptarea aceluiași semn electoral, legiuitorul a luat măsura ca semnul ales de o grupare politică să fie proprietatea sa și nici o altă grupare politică să nu mai poată alege același semn.

Alegerea semnelor se face cu cel puțin 20 de zile înainte de ziua alegerii, dintr'un tablou cuprinzând un număr îndestulător de semne, pe care l-a întocmit comisia centrală electorală, imediat după constituirea ei. Tabloul de semne se publică în Monitorul oficial; dimensiunile semnelor nu pot fi mai mari de 10 mm.; imaginile de obiecte sunt interzise sub sancțiunea nulității declarației de candidatură. Tabloul nu va putea fi modificat sau complectat în intervalul dela convocarea corpului electoral până la terminarea alegerilor. (Art. 49). Se vede deci câtă importanță dă legea semnelor electorale și câte măsuri ia pentru păstrarea proprietății lor, deoarece tocmai de aceste semne depinde reușita în alegeri. Legiuitorul mai adaugă însă în art. 49, tocmai pentru a asigura dreptul de proprietate asupra semnelor, că „o grupare nu poate adopta ca semn distinctiv același semn ca altă grupare, chiar dacă s'ar așeza în ordine deosebită. În cazul când două grupări au cerut același semn, el rămâne câștigat grupării a cărei cerere a fost mai întâi înregistrată”.

În cazul când, cu toate aceste măsuri luate de legiuitor, s'ar naște neînțelegeri asupra proprietății lor, sau o grupare politică ar cere să nu se aprobe un anumit semn, ca fiind prea apropiat de al său și de natură a produce confuzie, ele vor fi rezolvate de comisia centrală electorală (Art. 50). Aceste contestațiuni se adresează sau direct comisiei centrale sau prin intermediul biroului electoral; ele pot fi făcute de candidați sau de șefii grupărilor politice.

Comisia, sezizată de astfel de contestațiuni, se constituie ca instanță judecătorească, ascultă concluziile părților sau examinează memoriile lor și dă hotărîrea, care se comunică telegrafic biroului electoral, care este dator să se conformeze acestei deciziuni și să imprime buletinele cu semnul pe care l-a hotărît comisiunea centrală. Această comisie are două feluri de atribuțiuni : a) administrative, atunci când face calculul voturilor și b) judecătorești, atunci când rezolvă contestațiile privi-

toare la semnele electorale. Această atribuție a comisiei e de natură judecătorească, deoarece părțile se găsesc puse față 'n față, disputându-și drepturi, asupra cărora comisia se pronunță în chip definitiv.

Dacă caracterul de instanță judecătorească al comisiei nu poate fi contestat, naște întrebarea de a se ști dacă deciziunile pe care le dă această comisiune sunt sau nu supuse recursului în Casație, potrivit art. 103 al. ult. din Constituție. Noi socotim că potrivit acestui text, deciziunile comisiei centrale electorale pronunțate în contestațiunile asupra semnelor electorale, sunt supuse recursului în Casație. Ni s'ar putea obiecta că recursul, neputându-se judeca repede, n'ar mai fi de folos. Dar cum semnul constituie un drept de proprietate, judecarea recursului ar avea interes pentru viitoarele alegeri sau chiar pentru alegerile în curs, în caz când s'ar judeca înainte de validare. Presupunem că instanța de recurs anulează semnul acordat unui partid ; pe baza acestei deciziuni parlamentul va putea invalida alegerea. Dar dacă alegerile au loc la administrația locală, decizia Casei de Casație privitoare la semnul electoral constituie lucru judecat pentru instanța de validare, care este obligată să se conformeze ei.

Semnul electoral constituie o tăgăduire a principiului care stă la baza votului universal; viitoarea lege electorală va trebui să înlăture dela vot pe cei cari nu știu scri și ceti; dacă totuși n'ar mai putea face acest lucru, ar trebui să desființeze semnele electorale, cari sunt incompatibile cu tendința de stat cultural; cu chipul acesta s'ar exclude dela vot ei singuri acei cari n'ar putea să voteze fără semn.

B. *Contenciosul actelor complexe prealabile alegerii.* Sunt înfățișat o serie de *acte preparatorii*, cari sunt toate îndeplinite în vederea săvârșirii operației electorale. Aceasta este un *act complex*, care, odată atacat în ceiace privește legalitatea sa, pune în discuție legalitatea tuturor actelor preparatorii, cari au dus la săvârșirea lui. Dar jurisprudența Consiliului de Stat, în Franța, a început să se abată dela regulile clasice ale cercetării legalității actelor complexe și să examineze validitatea actelor preparatorii, independent și cu mult înainte de actul complex, alegerea. Ca acte preparatorii, după sistemul legii noastre electorale, avem fixarea secțiilor de votare, care se face cu mult înainte de operația electorală și independent de dânsa. Desigur, o fixare făcută în contradicție cu legea dă naștere la contesta-

țiune, care s'ar putea judeca și soluționa și înainte de operația electorală și independent de ea. Totuși, dacă această contestație n'a fost făcută înainte de alegere, ea poate fi făcută cu ocazia examinării operației electorale, când se examinează în întregul lor toate actele cari au dus la desăvârșirea alegerii.

526. — **Contenciosul alegerii propriu zise.** — Cu ocazia unei alegeri se pot petrece însă și alte neregularități decât acele privitoare la listele și semnele electorale. Din moment ce începe perioada electorală, adică dela data când se convoacă corpul electoral și până la proclamarea rezultatului votului, legea prevede o serie de formalități de îndeplinit și ia o serie de garanții menite să asigure sinceritatea votului. Nerespectarea acestor măsuri luate de legiuitor sunt de natură să falsifice voința alegătorilor; când se constată acest fapt, alegerea trebuie invalidată și corpul electoral consultat din nou, pentruca astfel adevărata sa voință să poată fi exprimată.

Dacă este vorba de alegeri parlamentare, toate contestațiile care s'ar naște cu privire la întreaga operație electorală și până la proclamarea rezultatului, se adresează corpului din care face parte alesul și care hotărăște cu depline puteri și'n ultimă instanță. Art. 102 din legea electorală declară că „operațiile fie cărei alegeri sunt supuse controlului superior al Adunării respective”. Dispoziția legii electorale este edicatată în baza art. 44 din Constituție, care declară că „fiecare din Adunări verifică titlurile membrilor săi și judecă contestațiile ce se ridică în această privință”.

În judecarea contestațiilor Adunările parlamentare se preocupă mai puțin de principiile de drept și mai mult de interesul politic al validării sau invalidării alegerii. Jurisprudența noastră parlamentară cunoaște puține cazuri de invalidare; ele prezintă totuși precedente interesante, cari se pot utiliza cu ocazia validării altor alegeri, fără să aibă vreo putere obligatorie de a fi ținute în seamă. Tocmai acest fapt al lipsei oricărui criteriu — în afară de cel politic — este de natură să reclame cât mai urgent ca sistemul verificării mandatelor parlamentare de un organ judecătoresc să se adopte în toate statele.

Dreptul pe care-l au adunările politice de a-și verifica singure legalitatea operației electorale este cunoscut sub denumirea de *verificare de puteri*. În fața acestui sistem, dreptul public

modern ridică un altul, acel al *controlului operației electorale făcut de o jurisdicție propriu zisă.*

Constituția noastră, inspirându-se după constituția belgiană și franceză, păstrează sistemul tradițional al verificării puterilor, când este vorba de alegerile parlamentare, dând în căderea justiției administrative controlul legalității operațiilor electorale în materie de alegeri administrative. Motivele care se dau pentru a justifica această măsură sunt: a) Independența Camerelor față de puterea judecătorească și b) suveranitatea parlamentară.

În ce privește primul argument, nu vedem întrucât ar fi atinsă independența Camerelor, când justiția nu se amestecă în modul acestora de a lucra, ci verifică numai dacă mandatul obținut este dobândit în conformitate cu legea. Al doilea argument este tot atât de lipsit de valoare. Suveranitatea parlamentară este o formulă fără conținut. Și întrucât este atinsă această suveranitate parlamentară, atunci când justiția examinează legalitatea alegerii? Legea este aceea care trebuie să prezideze și să guverneze o alegere și orice contestațiune în privința modului cum a fost aplicată legea, cu ocazia alegerii, este, prin natura sa, de căderea instanțelor judecătorești ²⁴).

24) „Verificare puterilor implică adesea soluțiunea unor chestiuni juridice delicate. Electoratul și eligibilitatea mai ales depind de chestiuni de naționalitate, de stare civilă, de incapacități civile sau criminale, care, în orice materie afară de verificarea de puteri, sunt de domeniul judiciar; rezolvându-le, puterea judecătorească impietează asupra autorității judiciare. Se poate spune același lucru și pentru formalitățile la care legea supune alegerile. Rămân chestiunile de corupțiune electoral. Ori, este regretabil că legea nu specifică fapte de corupție susceptibile să vicieze o alegere și înseamnă a agrava inconvenientul remițând aprecierea Camerelor însăși. Aprecierea ar fi mai bine făcută de tribunalele care aplică pedepse pentru delictele electorale. Altă garanție: deciziunile Camerelor n'au nevoie să fie motivate; acele ale tribunalelor trebuie să indice motivele.

Consecințele practice sunt foarte supărătoare. Încredințată Camerelor, verificarea puterilor este o armă de partid. Majoritatea, înfierbântată încă de luptă, statuează asupra alegerii amicilor și inamicilor; ea este prea pornită să invalideze înadins pe aceștia, ea judecă cu pasiunile ei supraexcitate și cu interesele ei. La drept vorbind ea este, în această cauză judecător și parte și cum diferitele partide politice fac la fel când dispun de majoritate, opinia publică se obișnuiește cu această practică demoralizantă.

„Dacă operația ar fi încredințată judecătorilor, Parlamentul și poporul n'ar fi la discrețiunea judecătorilor. Alegerea anulată ca neregulată n'ar fi refăcută de tribunale; ultimul cuvânt ar aparține totdeauna alegătorilor”. (F. Moreau — *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 1928, p. 225—226).

În Franța, doctrina justifică tendința de a se da în căderea justiției dreptul de a verifica legalitatea alegerilor politice: „În realitate, e vorba de a se rezolva un litigiu: este însăși misiunea judecătorilor. Competința Camerelor este în contra logicei și se justifică numai prin considerațiuni practice. Cu sistemul verificării puterilor, aplicarea și sancțiunea legilor de igienă electorală sunt, într'o largă măsură, pentru alegerile politice, la discreția majorității parlamentare. Există diferență numai pentru textele penale, cari implică competența și aprecierea tribunalelor corecționale, dar care sunt fără influența necesară asupra validității alegerii”²⁵⁾.

Critica pe care doctrina o aduce sistemului verificării puterilor, unde ideea de legalitate este în funcție de voința majorității parlamentare, a dat roade. În unele țări a început să se ridice dreptul pentru Adunări de a-și verifica singure puterile, dându-se această cercetare a legalității operației electorale în căderea justiției.

Astfel în *Anglia* Camera Comunelor, după o interesantă luptă electorală, a trecut dreptul de a verifica legalitatea mandatelor în căderea justiției, îngrădindu-l însă de garanții serioase, pentru a împiedeca acțiunile temerare. Acțiunea în contestarea legalității alegerii este socotită ca o *actio periculosa*, care trebuie introdusă cu multă prudență; reclamantul trebuie să depună drept garanție o sumă de bani, pe care, în cazd e insucces, o pierde. Legile din 1868 și 1879 prevăd că orice contestație împotriva unei alegeri trebuie să fie judecată de doi judecători; anularea alegerii nu poate să fie pronunțată decât dacă sentințele ambelor judecători conchid la anulare. În fiecare an Inalta Curte de Justiție desemnează trei magistrați cari să se ocupe cu aceste contestații. Sarcina lor este însă mult ușurată, deoarece legile electorale ulterioare au precizat delictele electorale și viciile pentru cari o alegere poate fi anulată.

În *Germania*, art. 31 al Constituției din Weimar, a instituit, pe lângă Reichstag, un tribunal electoral (*Wahlprüfungsgericht*), format din membrii ai Reichstagului, aleși pe toată durata legis-

25) Joseph Barthélemy et P. Duez — *Traité de droit constitutionnel*, Nouvelle édition, 1933, p. 437.

lațiunii și din membri ai tribunalului administrativ al Imperiului, numiți de Președintele Reichului.

În *Austria*, Constituția din 1 Oct. 1920 (art. 141), modificată prin legea constituțională din 27 Martie 1931, dă verificarea mandatelor parlamentare în căderea *Curții de Justiție constituțională*²⁶⁾.

În *Polonia*, după art. 19 din Constituție, Dieta validează alegerile împotriva cărora nu s'a făcut contestație. Dacă există contestații asupra alegerilor, judecarea lor este deferită *Curții supreme*, care procedează cu toată rigoarea la judecarea legalității operației electorale.

În *Cehoslovacia* (art. 9 al Constit. din 1920) verificarea mandatelor parlamentare este dată în căderea unui tribunal special, numit *tribunalul electoral*, format din membri ai tribunalului administrativ și ai Curții Supreme. Tot în căderea unui tribunal special este dată judecarea validității alegerilor parlamentare și în *Prusia*.

Sistemul verificării de justiție al alegerilor politice este introdus în *Grecia* (revizuirea constituției în 1911) în Statul liber *Danzig* (art. 10 al Constit. din 11 Mai 1922), unde s'a creiat un *tribunal superior*, în *Japonia*, unde verificarea se face de Curtea de Apel din Tokio, în *Canada*, unde, dela 1874 s'a adoptat un sistem analog cu cel din Anglia, în *Federația australiană*, care, dela 1906, a dat în căderea Curții Supreme validarea alegerilor contestate.

În *Suedia*, verificarea legalității formale a alegerilor este dată în căderea unei comisiuni prezidată de Ministrul Justiției; Adunările însă păstrează dreptul de a se pronunța asupra alegerii.

În *Franța* s'a propus în Iunie 1928, de d. Bonnefous, un proiect de lege prin care se tindea ca alegerile contestate să fie validate tot de Cameră, dar după ce aceasta a luat avizul prealabil al secției de contencios administrativ a Consiliului de Stat. Dar propunerea a rămas în cartoanele parlamentului.

Cum vedem, tendința generală este de a se scoate din căderea Camerelor dreptul de a-și verifica puterile și a se da acest drept în căderea justiției. Și tendința aceasta este explicabilă, din

26) Vezi Ch. Eisemann — *La justice Haute constitutionnelle et la Cour constitutionnelle d'Autriche*, Paris 1928, p. 281 și urm.

cauza marilor abuzuri la cari au dat naștere verificarea legalității alegerii de către Adunările politice ²⁷⁾.

Din moment ce s'a admis ca justiția să prezideze toate operațiile electorale cari se încheie cu proclamarea votului, este nefiresc ca dânsa să nu poată judeca și contestațiile cari s'ar ridica împotriva acestor operațiuni.

Și sunt numeroase aceste contestațiuni. Ele se pot referi la nedistribuirea cărților de alegător, la substituirea de persoane, la modul de imprimare al buletinelor de vot, la prezența în zona electorală a funcționarilor neîngăduiți de lege, la modul cum s'a făcut propaganda, la libertatea de întruniri și presă, etc., etc. Desigur, de cele mai multe ori aceste contestațiuni au un pronunțat caracter politic; ele pun în discuțiune mai puțin principii juridice și mai mult metode politice. Dar justiția ar putea cu înlesnire, în cadrul legilor, să desprindă ceiace-i politic de ceiace-i juridic și să aducă un serios aport de legalitate în verificarea acestor mandate.

Dealtfel, la noi, s'a făcut un început bun în această direcție, dându-se în căderea puterii judecătorești verificarea mandatelor și judecarea contestațiunilor în alegerile pentru administrația locală. Și în aceste alegeri se ivesc contestațiuni

27) Argumentele aduse împotriva acestei tendințe nu pot rezista unei atente cercetări. Iată cum le combate F. Moreau — op. cit., p. 226: „Dar, se spune, reprezentanții poporului suveran n'ar putea fi la discreția magistraților, care dețin scaunele lor prin numirea șefului Statului, — Poporul este suveran și nu reprezentanții lui. Suveranitatea populară este atinsă de validările sau invalidările dictate de spiritul de partid și îndreptate în contra expresiunii adevărate a voștrilor; ea nu este atinsă prin deciziunile judiciare cari aplică legea. Presupunând că reprezentantul poporului merită deferentele datorite suveranității naționale, tot trebuie ca să fie un reprezentant legal al poporului; și tocmai asta este în discuție.

Se mai obiectează că justiția nu va câștiga nimic amestecându-se în luptele politice. Intervenția ei este cerută tocmai pentru a ridica unei operații judiciare caracterul unei lupte; tribunalele, care judecă adesea procese unde politica este în cauză, vor ști să se păzească de influența sa. Dealtfel, ar fi bine să se dea competență numai tribunalului judiciar cel mai înalt, Curtea de Casație, și să nu i se supună decât alegerile care vor fi făcut obiectul unei contestații regulate”.

de aceeași natură ca și în alegerile parlamentare — mai ales că legea electorală servește de călăuză și pentru alegerile locale — și justiția s'a achitat cu prisosință de rolul încredințat, deciziunile ei, cu toată patima politică, nefiind în general susceptibile de critică ²⁸⁾.

În materie de alegeri parlamentare se susține la noi de d. prof. Paul Negulescu, că deciziunea pe care, dă parlamentul cu ocazia judecării unei contestații electorale are caracterul unei deciziuni judecătorești, care urmează să fie supusă recursului în Casație, potrivit ult. al. art. 103 din Constituție ²⁹⁾. Cu chipul acesta și la noi controlul operațiilor electorale ar fi deferit puterii judecătorești. Dar chestiunea aceasta nu s'a pus încă în discuție la noi și nu credem că jurisprudența ar fi înclinată s'o admită, dată fiind pe deoparte atitudinea sa în chestia actelor administrative în formă de lege ³⁰⁾ și dat fiind art. 44 din Constituție, care dă în că derea Adunărilor dreptul de a judeca contestațiunile cu privire la alegeri ³¹⁾. Dacă însă s'ar putea ajunge, fie pe cale jurisprudențială, fie pe cale de lege, la soluția de a se da examinarea acestor contestații în căderea puterii judecătorești, așa cum s'a făcut pentru alegerile locale, am înregistra un serios progres în ce privește legalitatea consultării corpului electoral.

28) Înalta Curte de Casație S. I. în competența căreia este dată judecarea recursurilor în materie electorală, a adoptat în puținele decizii pe care le a pronunțat în această materie în urma alegerilor cari au avut loc în 1929, în totul aceeași atitudine care reese din jurisprudența Consiliului de Stat. Nu putem să ne ocupăm aici de examenul acestei jurisprudențe.

29) Vezi Paul Negulescu — *Curs de drept constituțional*, p. 371—374. Dl prof. Negulescu se întreabă dacă deciziile comisiei centrale privitoare la repartizarea mandatelor sunt supuse controlului Parlamentului. Noi socotim că acest lucru reese cu prisosință din textul art. 102 legea elect. și 44 din Constituție; spre această părere înclină și d. prof. Negulescu.

30) Vezi *Cas. S. Unite*, 30 Oct. 1930 în *Pand. Săpt.* 1931, p. 100; *Cas. S. Unite*, 19 Noembr. 1931 în *Pand. Săpt.*, 1932, p. 10.

31) Dealtfel se pare că înalta Curte ar fi circumscris aplicațiunea art. 103 din Constituție numai deciziunilor date de organele puterii judecătorești, prevăzute în cap. IV din Constituție. Vezi *Cas. III*, 7 Dec. 1927 (*după divergență*) în *Pand. Săpt.*, 1928, p. 276. Vezi și *Cursul nostru de drept constituțional*, vol. II, fasc. I, p. 135, nota 12.

CAPITOLUL V.

Parlamentul

§ 1. — *Compunerea Parlamentului.*

SUMAR : 527. *Dualitatea Camerelor.* — 528. *Avantajile și criticile aduse sistemului dualității Camerelor.*

527. — *Dualitatea Camerelor.* — Cea dintâi problemă care se ridică atunci când cercetăm compunerea parlamentului este dacă dânsul trebuie să fie compus dintr'o singură cameră sau din două, o *cameră joasă* și o *cameră înaltă*. La noi, art. 34 din Constituție declară că „puterea legislativă se exercită colectiv de către Rege și Reprezentațiunea națională. Reprezentațiunea națională se împarte în două Adunări: Senatul și Adunarea deputaților”. Textul art. 34 este identic cu vechiul art. 32 al Constituției din 1866. La noi, dualitatea camerelor s'a introdus dela 1864, din timpul statutului lui Cuza, când, alături de Adunarea electivă și ca o contrapondere a sa, se creiază *Corpul ponderator*. Înainte de această dată reprezentanța națională la noi a fost unicamerală.

Statele moderne, care s'au constituit după războiu, ca și constituțiile recente, adoptă, unele din ele sistemul bicameral, altele sistemul unicameral. Constituția poloneză din 17 Martie 1921 institue două camere: o Dietă și un Senat; constituția cehoslovacă din 29 Februarie 1920 institue o Cameră a deputaților și un Senat. J. Barthélemy, partizan al dualității camerelor, susține că și Statele federale, cari și-au dat constituție nouă, au adoptat regimul dualității Camerelor. În această categorie ar intra Germania, care, prin Constituția din 11 August 1919 ar fi creiat două Camere, *Reichstag-ul* și *Reichsrat-ul*; deasemeni constituția austriacă din 1 Oct. 1920 statornicește la fel două camere: *Consiliul național* și *Consiliul federal*. Aceiaș situație o întâlnește și'n Elveția, care deasemeni are două Camere. Dar aici Camera a doua nu joacă rolul unei adevărate *camere înalte*, având aceleași atribuțiuni cu *camera joasă*; ele nu sunt alese direct de alegători, ci sunt formate din reprezen-

tanți ai guvernelor statelor sau din reprezentanți ai cantoanelor. Rolul Camerei a doua este să aplaneze conflictele dintre state și să participe la câteva acte mai importante ¹⁾. Numai Statele Unite ale Americii de Nord au făcut în acest domeniu un progres, tinzând să-și creeze o adevărată cameră a doua. În adevăr, Congresul american, după Constituția din 1787, e format din două camere: 1° *Camera reprezentanților*, fiecare stat trimițând aici deputați în proporție cu populația (1 deputat la 210.000 locuitori aproape) și 2° *Senatul*, unde fiecare stat trimite câte doi reprezentanți, aleși, până la 1912 de legislația particulară a fiecărui Stat, iar dela această dată (amendamentul XVII al Constituției americane) aleși de acelaș corp care alege pe deputații din Camera reprezentanților.

Sistem bicameral întâlnim deasemeni în statele cu lungă tradiție parlamentară. În Anglia, care este țara originară a parlamentarismului, dualitatea camerelor este tot atât de veche ca și parlamentul însuși ²⁾; în Franța, Olanda, Statele Scandinave, Belgia întâlnim două camere. Dar constituirea celei de a doua Camere pe baze atât de conservatoare ca cea din Anglia nu mai întâlnim decât în *Italia* și *Ungaria* ³⁾.

1) Vezi J. Barthélemy et P. Duez — op. cit., ed. 1933, p. 462.

2) Și azi, în Anglia Camera Lorzilor are drept bază de constituire voința regală și ereditatea. Regele conferă demnitatea de pair, care se transmite prin ereditate și care, în principiu comportă dreptul de a face parte din Camera Lorzilor: orice pair este lord. Numărul pairilor ereditari este nedefinit. Pairii Scotieni nu iau totuși toți parte în Camera Lorzilor: ei aleg dintre dâșșii, pentru fiecare legislatură, 16 pairi care să-i reprezinte; pairii Irlandezi aleg dintre dâșșii 26 pairi pe viață, care să reprezinte Irlanda. În afară de acești lorzi mai întâlnim încă o serie de lorzi pe viață, cari dețin scaunul lor din cauza înaltelor funcțiuni judiciare sau eclesiastice. Astfel, întâlnim la Westminster, alături de lorzii temporari, 26 de lorzi spiritali (arhiepiscopi și episcopi) și 5 lorzi ordinari (*law lords*) aceștia din urmă participând numai la ședințele judiciare ale Camerei Lorzilor. Numărul membrilor acestei Camere este destul de important. În 1930 758 de membri, din care 729 aveau dreptul de a lua parte la deliberări.

Toate proiectele pentru modificarea Camerii lorzilor (lord Bryce, 1917, Baldwin, 1927) rămaseră fără urmare, deoarece nu s'a putut cădea de acord asupra noiei formule. Și astfel, Camera lorzilor, deși nu mai corespunde împrejurărilor actuale, se menține totuși, grație rolului prea puțin important pe care-l joacă.

3) Senatul *italian* instituit de *Statutul* din 1848 este format din membri numiți de Rege din 21 de categorii sociale, Senatul păstrând dreptul să verifice

Totuși, sunt și state care au regim parlamentar unicameral. Altfel Jugoslavia, Bulgaria, Turcia și Grecia au păstrat sau au adoptat regimul unicameral.

52o — Avantagiile și criticile aduse sistemului dualității Camerelor. — Discuțiunea în această privință durează de foarte multă vreme și este destul de pasionată. Se găsesc fervenți susținători ai sistemului bicameral ca și apărători ai sistemului unicameral. Avantagiile sistemului dualist ar fi:

1°. *Dualitatea Camerelor este menită să aducă ponderare.* Prin natura sa, Camera a doua are menirea să tempereze avântul camerei joase, să aducă o contribuție de moderațiune și de reflecțiune asupra actelor primei Camere. Boissy d'Anglas formulase această idee în cuvinte memorabile: camera joasă va fi imaginația Statului; camera înaltă, rațiunea.

2°. *Înlătură despotismul parlamentului.* O singură cameră se socotește că reprezintă națiunea însăși și poate merge până acolo încât să se confunde cu națiunea. Ea ajunge astfel la despotism, ne fiind nici o altă putere care să-i contenească forțele.

singur dacă senatorul numit intră în vreuna din aceste categorii. Această verificare nu constituia însă, în cele mai multe cazuri, decât o simplă formalitate. Pentru a evita însă orice posibilitate de discuție guvernul italian refuzase însă să numească senatori din categoria a douăzecea: aceia a cetățenilor cari au bine meritat dela țară.

În 1924 Mussolini, pentru a schimba compoziția Senatului, reînvie categoria a douăzecea și la 18 Oct. 1924 el făcu o înfrunțare de 53 de senatori noi. senatori, ca unii ce nu intrau în categoria douăzecea. Fu respins astfel scriitorul senatori, ca unii ce nu intrau în categoria douăzecea. Fu respins astfel scriitorul Ugo Ojetti, poetul Di Giacomo, contele Salini, etc.

Numărul senatorilor este nelimitat iar însărcinarea lor este dată pe viață. Ei trebuie să aibă vârsta de 40 de ani.

Camera înaltă a Ungariei a fost creată prin legea 22 din 1926. Ea este formată astfel:

- 1°. opt categorii de înalți funcționari sau demnitari;
- 2°. șase categorii de demnitari eclesiastici;
- 3°. patruzeci de membri numiți de șeful Statului dintre Ungurii de merit excepțional;
- 4°. senatori aleși de municipii;
- 5°. senatori numiți de instituții (academii, Camere de comerț, universități, etc.);
- 6°. membrii familiei de Habsburg Lorraine;
- 7°. senatori aleși de șefii familiilor nobile cari aveau altădată dreptul ereditar de a face parte din Camera magnaților.

Și despotismul unei adunări este mult mai rău decât al unui invid, căci acesta poate fi tras la răspundere, pe când Adunarea, fiind o instituție colectivă, este nerăspunzătoare.

3°. *Asigură mai multă reflecțiune în alcătuirea legii.* Cel mai mare merit al sistemului dualist este găsit în faptul că dânsul supune confecționarea legii unei discuțiuni mai lungi; trecerea legii prin cele două corpuri evită posibilitatea de surpriză, de discuție și votare pripită, lasă timpul necesar pentru ca opinia publică să ia cunoștință de proiectul propus și să atragă atenția corpului al doilea asupra obiecțiunilor ce-ar avea de formulat. Insfârșit, legea trecând prin două corpuri și fiind examinată de două ori, este presupusă mai bună; ea a fost examinată cu mai multă atenție și erorile cari au scăpat primului corp sunt corectate de al doilea.

4°. În afară de aceste avantagii generale, pe care dualitatea camerelor le are în toate regimurile, ea prezintă o serie de avantagii speciale în *regimul republican*. Acolo, dualitatea camerelor reduce conflictele dintre parlament și guvern. Camera înaltă, într'un regim republican, constituie *elementul stabil* al organismului constituțional și asigură, dacă președintele republicii este ales de parlament, o anumită independență acestuia, pe care de altfel n'ar avea-o dacă ar fi ales de o singură cameră, care l-ar putea ori când răsturna.

Dar, împotriva dualității camerelor s'au ridicat o serie de obiecțiuni:

1°. *Dualitatea camerelor este illogică față de unitatea nației.* Se susține că nu se poate admite, din punct de vedere logic, să existe două corpuri deosebite, care să hotărască în numele națiunii, deoarece voința națională este una și indivizibilă. Ori, această critică este numai aparentă, deoarece numai în momentul când cele două corpuri cad de acord asupra unei rezoluțiuni ce urmează a fi luată, numai atunci se creiază voința națională, care este una și indivizibilă, așa că din acest punct de vedere critica adusă este nefondată.

2°. *Dualitatea camerelor înmulțește conflictele constituționale.* Criticii acestui principiu arată inutilitatea instituției și din alt punct de vedere. În adevăr, susțin dânsii, dacă ambele corpuri legiuitoare sunt de acord asupra unei rezoluțiuni ce trebuie de luat, atunci este inutilă existența corpului al doilea. Dacă ele sunt în desacord, sunt în neputință de a lua o hotărâre

și mersul normal al vieții statului este paralizat. Ne găsim în fața unui conflict constituțional.

Dar acest conflict poate fi cu înlesnire aplanat, căci parlamentul nu face singur legile, ci în colaborare cu guvernul care are datoria să se sforțeze să asigure un echilibru între cele două corpuri legiuitoare. Dacă nu reușește să înfăptuiască acest lucru, guvernul trebuie să plece, iar, la rigioare, parlamentul care nu s'ar pune de acord, poate fi dizolvat, pentru a se proceda la o nouă consultare a corpului electoral.

3°. *Dualitatea camerelor aduce încetineală în opera legislativă.* Critica aceasta, față de rapiditatea cu care lucrează acum mașina parlamentară, ar putea fi socotită ca un avantaj al sistemului. Ceia ce-i se impută azi parlamentului bicameral ca și celui unicameral, este rapiditatea cu care dânsul schimbă legile. Puține sunt exemplele când camera a doua să fi adus întârziere în confecționarea unei legi socotită cu drept cuvânt urgentă. Dar chiar dacă ar fi așa, lucrul ar fi un bine; el ar aduce mai multă stabilitate operei parlamentare.

Problema avantajilor și dezavantajilor sistemului dualist nu se poate pune sub forma aceasta. Instituția poate fi utilă sau inutilă după cum vom ști să recrutăm pe membrii Camerei a doua și după cum vom putea să echilibrăm interesele politice cu cele generale. Adevărata problemă deci nu este cea a dualității camerelor, ci a modului de compunere al camerei înalte.

§ 2. — *Compunerea Camerelor înalte (Senat).*

SUMAR: 529. *Origina Camerelor înalte și compunerea lor primordială;* 530. *Recrutarea Camerelor înalte în alte țări;* — 531. *Recrutarea Senatului la noi;* — 532. *Condițiile pentru a fi iligibil la Senat;* — 533. *Durata Senatului.*

529. — *Origina camerelor înalte și compunerea lor primordială.* — Separăția parlamentului în două camere își găsește origina în Anglia, țara tradițională a parlamentarismului. Acolo separăția în două camere își găsește o justificare istorică. În momentul în care regii Angliei, constrânși de împrejurări, sunt siliți să acorde poporului drepturi, parlamentul englez se desparte în două, *camera joasă*, care primește în sânul său pe

nouii reprezentanți ai poporului; în fața acestei camere se menține *camera înaltă*, unde se refugiază noblețea aristocratică.

Evenimentul are loc cu începere din anul 1295, când fu convocat Parlamentul-model. Compunerea acestui parlament era destul de variată. Alături de baroni, de prelați și abați, convocați în persoană, și de deputații aleși de comitete, de orașe și de burghezi, întâlnim clerul reprezentat ca un ordin particular. La început această adunare a funcționat ca o adunare unică, care, însă, în curând avea să se despartă în două corpuri cu totul distincte.

Separția începu în momentul când clerul renunță să mai fie reprezentat în Parlament ca un ordin aparte. Prelații continuă să rămână în *magnum concilium*, pe când decanii Capitoalelor, arhidiaconii și *proctorii* bisericilor încetară de a mai participa în Parlamentele convocate. Cum motivul principal al convocării Parlamentului era votarea subsidiilor cerute de puterea regală, clerul preferă să nu mai vină în Parlament pentru acest fapt, ci să voteze aceste subsidii într'o adunare separată, ajungând apoi ca această votare să se facă printr'o înțelegere directă între lordul Cancelar și arhiepiscopul primat.

Deacum înainte, în *magnum concilium* va începe să se formeze grupe diferite, astfel că acest *magnum concilium* va funcționa mai departe drept *Cameră a lorzilor*, separat de noua Adunare și care ia denumirea de *Camera Comunelor*¹⁾.

Aici, privită sub această lumină, dualitatea camerelor își găsește o justificare mai mult istorică. Camera înaltă este chemată să modereze avântul democratic al camerei joase, să aducă moderațiune în opera legislativă, să păstreze tradiția. Pentru a răspunde acestui scop camera înaltă în Anglia este recrutată pe baza voinții regale și a eredității, pe când camera joasă este recrutată pe baza unui vot universal foarte larg. În Anglia, regele conferă titlu de pair și acest titlu, această demnitate, conferă dreptul de a face parte din camera lorzilor; acest drept se transmite pe cale ereditară. Camera lorzilor este compusă deci din aleșii voinței regale și ai eredității. Se mai adaugă încă câteva înalte funcțiuni judecătorești sau eclesiastice, care

1) Vezi evoluția acestei instituții și modul cum s'au separat cele două camere în Emein, *op. cit.*, vol. I, p. 116, și urm.

dau drept titularilor lor, pentru toată viața, de a avea un scaun la Westminster.

530. — Recrutarea camerelor înalte în alte țări. — În Franța, recrutarea *camerei pairilor* sub Restaurație se făcea în baza Chartei din 4 Iunie 1814 care dispunea că numirea pairilor Franței aparține Regelui. Numărul lor este nelimitat. El îi poate numi pe viață sau ereditari, după cum socotește²⁾.

Charta constituțională din 1830 desființează pairii ereditari; pentru viitor ei nu vor mai fi numiți decât pe viață. Regele nu era însă absolut liber în numirea lor; el trebuia să-i aleagă din cele două zeci și unu de categorii de notabilități.

Senatul înființat de Constituția din 14 Ianuarie 1852, avea aceeași compunere bazată pe voința Impăratului. Deși constituția spunea că trebuie să cuprindă pe „cei mai iluștri oameni ai țării”, totuși Impăratul își rezerva, cu puteri depline, dreptul de a desemna pe viață pe *cei mai iluștri*.

Astăzi Senatul francez are o compunere cu totul deosebită, el având misiunea „de ponderație, de moderație, de stabilitate, de continuitate, de rezistență la avânturile nechibzuite ale democrației”³⁾. Senatul francez nu este ales direct prin vot universal. În adevăr, Senatul francez este actualmente organizat pe baza legii constituționale din 24 Februarie 1875 și pe baza revizuirii constituției din 14 August 1884, care deconstituționalizează art. 1—7 din legea constituțională din 24 Februarie 1875. El funcționează pe baza legii ordinare din 9 Decembrie 1884.

Organizarea Senatului pe baza legii constituționale din 1875 era următoarea: Număra 300 de membri, din care un sfert, adică 75 de senatori, erau *inamovibili*, adică aleși pe viață. Cei dintâi senatori inamovibili trebuiau aleși de Adunarea constituantă; pe măsura vacanțelor, senatorii inamovibili erau coopțați de Senat. „Această instituție, spune Barthélemy, îngăduia să ajungă în Camera înaltă oameni eminenti, „ilustrații ale

2) Art. 27 al Chartei din 1814: „La nomination des pairs de France appartient au Roi. Leur nombre est illimité. Il peut en varier les dignités, les nommer à vie ou les rendre héréditaires, selon sa volonté”. Art. 28: „Les pairs ont entrée dans la chambre à vingt-cinq ans et voix délibérative à trente seulement”.

3) J. Barthélemy — op. cit., ed. I, p. 419.

țării" cărora le repugna să-și pună candidatura înaintea votului universal, și cari, odată în Adunare, desprinși de orice legătură cu alegătorii, ar reprezenta cu adevărat țara întregă, ar constitui adevăratul model de parlamentari, ar întări prestigiul camerei care l-a chemat în sânul său și ar aduce acolo, prin cultura, experiența și independența lor, prețioase servicii" ⁴⁾).

Restul de 225 de senatori sunt aleși de „notabilitățile votului universal” și anume: în fiecare județ se constituia un colegiu electoral *unic* format din *deputații, consilierii generali, consilierii de arondisment* ai județului și din *delegații senatoriali*, aleși de *consiliile municipale*. Fiecare comună are un singur delegat municipal, ori care ar fi numărul locuitorilor. Parisul are și dânsul un singur delegat.

Iată cum este justificată această compunere a Senatului: „Se justifica teoretic această soluție a delegatului unic pentru fiecare comună, învederându-se faptul că în Franța modernă comuna era grupul social prin excelență, cel mai vechi și singurul în acelaș timp care păstrase o adevărată autonomie. Senatul devenea astfel un organ de reprezentare a grupărilor sociale „marele consiliu al comunelor Franței”. Adevărul e că Adunarea ținea să dea preponderanța numerică în colegiul electoral senatorial delegaților micilor comune, „ruralii” trebuind, după dânsa, să rămână mult timp încă elementul conservator al țării. Era cel mai bun mijloc de a asigura caracterul conservator al Camerei înalte” ⁵⁾).

Dar, în urma modificării constituționale din 1884, legea din 9 Dec. 1884 dă o nouă organizare Senatului.

Această lege suprimă senatorii inamovibili. Ea menține în funcție pe cei existenți, dar pe măsură ce locurile lor devin vacante, se completează cu senatori aleși. Locurile celor 75 de senatori inamovibili sunt repartizate pe județe, în raport cu numărul populației.

În al doilea rând, legea din 1884, prin art. 6, desființează dreptul pentru fiecare comună de a trimite un număr egal de delegați în colegiul electoral senatorial. Numărul delegaților se-

4) *op. cit.*, p. 470.

5) J. Barthélemy — *op. cit.*, p. 471.

natoriali variază deacum înainte în proporție cu numărul consilierilor municipali; dar proporția aceasta este stabilită în mod arbitrar, pe baza unui tablou atașat la lege.

Senatorii sunt aleși pe *nouă ani*. O treime din senatori se reînnoște la fiecare trei ani. Operația aceasta se face astfel: se împart județele în mod egal pe serii A, B, C. La început după alegerile din 1875 s'a procedat la tragere la sorți și s'a reînnoit seria B, care n'a avut astfel decât o durată de trei ani, apoi seria C, și numai seria A a avut o durată de nouă ani. Acum reînnoirea se face în ordine alternativă. Războiul a întrerupt alternarea seriilor și a fost nevoie de o lege cu prilejul alegerilor din 1920, când s'au reînnoit și complectat toate seriile, pentru a restabili ordinea de alternanță.

Astăzi deci Senatul francez este ales, tot ca și cel dela 1875 de „elita votului universal”; el reprezintă, ca structură și durată, o importantă deosebire față de Camera deputaților. El este cu drept cuvânt reprezentantul „grupărilor sociale”, exercitând un însemnat rol de ponderare, moderațiune și control asupra Camerei.

Aproape toate camerele Inalte au acelaș mod de constituire; ele sunt organizate pe bază aristocratică, diferențiind cu totul de camera joasă, și având menirea s'o tempereze pe aceasta. Așa a fost organizată *Camera Magnaților* în vechea Ungarie, *Camera Seignorilor* în Prusia dinainte de război, *Senatul italian*, după Statutul din 1848, *Senatul spaniol*, în baza Constituției din 30 Iunie 1876.

531. — Recrutarea Senatului la noi. — Când, la 1864, prin *Statutul* lui Cuza, se institue la noi, pentru prima dată, cel de-al doilea corp, sub denumirea de *Corpul ponderator*, Domnitorul se găsea sub influența legii constituționale franceze din 1852. El însă schimbă modul de recrutare al membrilor Corpului ponderator, căutând să precizeze de unde va alege „ilustrațiile țării”⁶⁾. În afară de membrii de drept, corpul ponderator este în întregime numit de Domnitor ca și Senatul francez al Impăratului Napoleon III, dar pe când senatorii francezi erau aleși, pe viață, membrii Corpului ponderator deși numiți pe viață, erau reînnoiți, în proporție de o treime, la fiecare doi ani, ast-

6) Vezi vol. I, p. 438.

fel că numirea lor în cel mai bun caz nu dura decât sase ani, Domnul putând s'o reînnoiască.

Dar Corpul Ponderator a lui Cuza, căruia îi dăduse un rol foarte important, având în paza sa întreaga organizare constituțională a Statului și fiind elementul stabil pe care avea să se sprijine Domnul ⁷⁾, n'a funcționat niciodată, căci în urma loviturii de Stat care înlătură pe Cuza, el n'a fost convocat spre a vota Constituția din 1866, de teamă să nu fie favorabil lui Cuza, și a fost înlocuit prin *Senatul Constituției din 1866*.

Noua Constituție, imitată îndeaproape după Constituția belgiană din 1831, aduce o concepție specială în organizarea Senatului. Senatorii sunt aleși de un corp electoral de acelaș natură ca și cel al Adunării deputaților, singura deosebire fiind *censul* ⁸⁾. Vârsta la alegerile pentru Senat era aceeași ca și la cele pentru Cameră, adică 21 de ani. Această situație este menținută și prin legea electorală din 1884, cu singura deosebire că s'au adăugat noi categorii de dispensați. Dar sub regimul Constituției din 1866 se păstrează în Senat prezența de drept a Mitropoliților și Episcopilor țării și se rezervă câte un loc de senator Universităților. Face parte deasemeni din Senat Moștenitorul Tronului dela vârsta de 18 ani, dar cu vot deliberativ numai dela vârsta de 25 ani.

Ceiace constituia însă concepția specială a legiuitorului era *vârsta* cerută pentruca cineva să poată fi ales senator. În adevăr, atât Constituția, (art. 74) cât și legea electorală cerea, pentru a putea fi ales senator, vârsta de 40 de ani. *Vârsta* și *censul* erau deci considerate ca cele două elemente de pondere, care trebuiau să aducă o diferențiere în structura celor două corpuri și să constituie un element de ponderare și de corectare a Camerii deputaților. Dacă ar fi să examinăm evoluția instituției camerelor înalte, ar trebui să spunem că modul de organizare al Senatului nostru a corespuns în totul tendinței democratice. Dar cu toate acestea, Senatul n'a îndeplinit la noi rolul unei Camere înalte, ci al unui al doilea corp, neavând nici o putere proprie, nici de corectare a voinței celui dintâi corp nici de înfrânare a voinței guvernului. Singurul element stabil

7) Vezi vol. I, p. 439—441.

8) Vezi vol. II, fasc. II, p. 175—177.

în viața noastră constituțională a fost șeful statului, care a dirijat întreaga viață constituțională.

De aceea, cu ocazia alcătuirii Constituției din 1923, s'a căutat să se dea Senatului o structură cu totul diferită spre a putea răspunde misiunii sale. S'a voit să se facă din Senat nu numai un corp de pondere și de tradiție, dar un corp de *comptențe* și un reprezentant al diverselor *interese profesionale*⁹⁾. Acest lucru apare clar atât din modul de constituire al Senatului cât și din discuțiile cari au avut loc cu ocazia votării acestor texte¹⁰⁾.

Pentru realizarea acestui Senat, Constituția pune princi-

9) Raportorul Constituției la Senat, prof. C. G. Dissescu preciza astfel rolul Senatului în raportul său: „Senatul se compune din senatori aleși și senatori de drept”. Această dispoziție este cu totul nouă. De unde altădată Senatul român era un corp electiv, cu reprezentanți de drept ai elementului spiritual, înaltele fețe bisericești, acuma se adaugă la elementul politic electiv și un element calificat.

„Și aceasta pentru mai mult motive:

„1. Senatul fiind un corp politic ieșit din sufragiul universal, aproape în aceleași condițiuni ca și camera deputaților, trebuie să aibă un caracter deosebit, grație căruia va răspunde la scopul și misiunea sa. În altfel, ar face în-doită întrebuințare.

„2. Senatul fiind considerat Corpul ponderator în Stat, trebuie să fie compus și din elemente cari pot da siguranța ponderațiunii.

„3. Dacă Camera deputaților reprezintă avântul ideilor continuu în stare de mobilitate și progres, Senatul trebuie să fie elementul temperant care reprezintă trecutul și prezentul mai mult decât viitorul. El trebuie să fie stânca de care se isbesc patimele politice și conflictele, datorite de multe ori ambițiunilor.

„4. Viața politică nu este o ideologie. Știința politică trebuie să aibă și un caracter realist, pe care-l dă experiența.

„Senatul urmează să aibă în elementele lui ponderative reprezentanți ai științei, ai industriei, ai agriculturii, ai diferitelor clase sociale, ai acelor cari au trăit viața practică parlamentară, judecătorească, militară, administrativă locală și de Stat”.

10) Iată ce spunea, spre ex. ministrul de externe I. Gh. Duca, cu ocazia desbaterilor din Cameră: „Noi însă, ne-am pus dela început pe terenul că e nevoie de o a doua Cameră... Am vrut să facem un al doilea Parlament, care să reprezinte diferite interese și să țină seama și de curente din sufragiul universal. De acea o parte este aleasă prin sufragiul universal, care va menține contactul cu cerințele opiniei publice, o altă parte reprezintă interesele locale și profesionale generale din Stat. Și înfărsit, ultima parte se compune din senatorii de drept, cari, cum v'am spus, sunt în număr cu totul neînsemnat și care reprezintă experiența politică”.

piul, în art. 67, că el se compune „din senatori aleși și din senatori de drept”. Prin denumirea de senatori *aleși*, ea înțelege nu numai pe cei aleși prin vot universal, ci toate categoriile de senatori a căror recrutare se face pe bază de alegeri. Senatorii de drept sunt acei pe care-i desemnează Constituția în mod precis din cauza funcțiunilor pe care le-au exercitat sau a calității lor. Să examinăm deci cele două categorii de senatori.

A. *Senatorii aleși*. Constituția noastră prevede patru categorii de senatori aleși și anume :

1° *Senatorii votului universal*. Art. 68 din Constituție declară că „toți cetățenii români dela vârsta de 40 de ani impliniți¹¹⁾ aleg pe circumscripții electorale cari nu pot fi mai mari decât județul, prin vot obligator, egal, direct și secret un număr de senatori. Numărul senatorilor de ales în fiecare circumscripție, care nu poate fi mai mare de cât un județ, se stabilește de legea electorală, proporțional cu populația”. Aceasta este prima categorie de senatori, prevăzută de Constituție. Aceștia sunt chemați să reprezinte în Senat curentele votului universal.

Ceace este de remarcant aici este faptul că numărul acestor senatori urmează să fie stabilit de legea electorală, proporțional cu populația. Pe când numărul celorlalte categorii de senatori este determinat în mod precis de Constituție, numărul senatorilor aleși poate varia în raport cu legea electorală în vigoare. Constituantul a voit să lase legiuitorului ordinar posibilitatea de a modifica compunerea Senatului în cazul când senatorii aleși de categoriile sociale, împreună cu numărul senatorilor de drept ar putea constitui o piedică pentru curentele votului universal.

2° *Senatorii consiliilor locale*. A doua categorie de sena-

11) Cu ocazia votării acestui text constituțional s'a pus în discuție situația vechilor alegători dela colegiile senatoriale cari puteau participa la vot numai pe bază de cens și având 21 de ani impliniți. Ori, noua Constituție cerând și pentru electoratul activ vârsta de 40 de ani, ar fi însemnat să-i priveze de dreptul de a vota la Senat pe cei cari obținuseră dreptul de vot. În urma discuțiilor cari au avut loc s'a ajuns la concluzia să li se păstreze și mai departe acestora dreptul de a vota. S'a înscris o dispoziție specială în această privință în legea electorală din 1926 (art. 132) care dă dreptul celor înscrisii în listele pentru Senat în virtutea art. 5 din D. Lege electorală din 1918, în Vechiul Regat și Basarabia, să-si păstreze acest drept.

tori aleși, pe care o prevede Constituția în art. 69, este aceea a senatorilor aleși de „membrii aleși în consiliile județene și membri aleși în consiliile comunale urbane și rurale, cari întruniți într'un singur colegiu, aleg prin vot obligator, egal, direct și secret, câte un senator de fiecare județ”.

Legiuitorul constituant a voit să dea o atenție deosebită grupărilor locale în recrutarea senatului, așa cum o face legea electorală franceză și cum a făcut-o în 1921 Constituția belgiană. În adevăr, art. 53 al Constituției belgiene, modificate în 1921 prevede că Senatul se compune : 1° din senatori aleși ai votului universal de un corp electoral cu acel care alege pe deputați ; 2° din senatori aleși de consiliile provinciale ; 3° din senatori cooptați de senatorii aleși prin cele două moduri ; 4° din prinții Belgiei, senatori de drept la 18 ani și cu vot la 25 de ani. Dealtfel, în debaterile parlamentare cari au avut loc, s'a recunoscut că această dispoziție a fost adoptată după Constituția belgiană.

Acestei categorii de senatori i s'a adus o critică de principiu, tăgăduindu-se că la noi ar exista o burghezie a orașelor care să merite să fie apărată și căreia să i se dea o reprezentanță în senat ; în al doilea rând că acest colegiu va fi supus corupțiunii și va constitui un instrument în mâna guvernului și în al treilea rând că repartitia egală a senatorilor pe județe, constituie o nedreptate, județele nefiind nici ca număr, nici ca întindere, egale ; s'a obiectat însfârșit că pe această cale unii alegători dela senat au vot dublu, ceace Constituția nu îngăduie.

a) În ce privește critica de fond, ea a fost formulată la Camera de d. prof. N. Iorga, arătând că atunci când se creiază un Senat recrutat pe bază de categorii sociale, se aduce o atingere principiului votului universal, pe care dacă Constituanta l-a acceptat, este datoare să-l primească cu toate avantajile și dezavantajile lui. Senatul trebuie să fie un „senat-frâu”, dar nu un „senat-piedică”. D-sa adaugă : „Nu trebuie să fie neapărat un frâu, dar frâul acesta nu poate să fie reprezentat față de o adunare ieșită din sufragiile universale, de o alta care să nu vie din sufragiul universal și care să aibă totuși aceleași drepturi”. Ceiace se impută deci senatorilor aleși de colegiile locale este faptul că ei erau meniți, împreună cu ceilalți senatori cari nu

sunt recrutați pe bază de vot universal, să aducă o contenire voinței votului universal ¹²⁾).

Critica aceasta pierde mult din valoare în ce privește senatorii consiliilor locale, deoarece consilierii locali fiind aleși pe baza votului universal, ei reprezintă selecțiunea acestui vot, astfel că senatorii aleși de dânsii sunt, în teorie, reprezentanții selecțiunii votului universal. Dar vom vedea mai jos cât este de falsificată această așa numită selecțiune a votului universal.

D-l prof. Iorga nu se ridică împotriva Senatului de competențe, dar cere ca să-i atribuie acestuia un rol cu totul diferit, să fie un fel de mentor al Camerei aleasă pe baza votului universal, care să privegheze îndeaproape dacă legile votate de Cameră sunt conforme cu părerea exprimată de Senat. În caz de conflict între aceste două instituții, ar hotărî Regele ¹³⁾. Dar D-sa nu poate înțelege crearea de senatori ai categoriilor sociale sau ai instituțiilor locale, deoarece noi n'avem situațiunea

12) Raportorul Constituției la Cameră, d. N. D. Chirculescu spunea: „D-l Negură nu admite senatori aleși de consiliile comunale și județene, dar aici nu este nici o inovațiune a Constituantului român.

„Acesta este chiar sistemul urmat de constituția belgiană, ca alături de reprezentarea individuală să fie și reprezentarea intereselor acestor organizațiuni cari stau la baza statului, comuna și județul reprezentant al intereselor generale comunale. Reprezentarea acestor interese merge paralel cu interesele alegătorilor direcți. În Constituția belgiană, în art. 53 se zice (citește textul).

„Prin urmare, vedeți că nu este nimic nou, este păstrarea sistemului belgian din Constituția revizuită în anul 1921...”.

13) „Faceți un Senat de competențe. Senatul acesta de competențe să primească el întâi fiecare proiect de lege, să arate părerea sa asupra aceluia proiect, să facă observațiile sale înaintea Camerei. După ce Camera votează, legea să treacă din nou la Senat. Senatul să verifice dacă legea votată se potrivește cu principiile constituționale, ca să nu ne învețe judecătorii pe urmă că votăm legi neconstituționale, spre marea rușine nu numai a Camerei sau a Senatului care le-a votat; ci a însuși instituțiunii parlamentare compromisă; să verifice dacă legea aceasta nu se ciocnește cu alte legi, chiar dacă ar fi ca sute de avocați să-și piardă procesele cele mai rentabile din această cauză și Senatul să facă și observații dacă legea se împotrivește intereselor esențiale ale Statului.

„În caz când se îndărătnicește Adunarea Deputaților, și în ciuda observațiilor, menține legea, ei bine d-lor, atunci va aviza Regele. Dar Adunarea să mai aștepte o lună și după ce Senatul își va da părerea asupra legii pe care a votat-o”. (Lascarov-Moldovanu — *op. cit.*, p. 350).

din Statele unde astfel de senatori au luat naștere, ca un produs al evenimentelor istoriei¹⁴⁾.

b) În privința celorlalte critici formulate, s'a arătat că alegerea de către consiliile locale, va crea din acest colegiu un colegiu al corupțiunii și al presiunii guvernamentale, dat fiind faptul, pe de o parte, că acest colegiu este destul de restrâns și corupția se poate ușor exercita, iar pe de altă parte că guvernul are la dispoziție posibilitatea de a dizolva consiliile, ceea ce cîntărește foarte mult în libertatea exercitării dreptului de vot.

Însfârșit s'a obiectat împotriva acestor senatori ai consiliilor locale faptul că legiuitorul îi recrutează ținând socoteală de despărțirile administrative și nu de numărul populației. Astfel, Constituția hotărînd că fiecare județ alege un singur senator al consiliilor locale, face ca votul să nu fie egal, deoarece nici numărul locuitorilor, nici numărul comunelor și al consiliilor, nu este egal în toate jurețele, ci este o mare disproporție. Astfel Bihorul, care ca întindere și populație este aproape cât

14) N. Iorga: „Nu se poate argumenta în ce privește logica unei teorii pe exemple istorice. Exemplul istoric este unul și logica este alta. Domeniul logicei este de o consecvență perfectă, domeniul istoriei este altul, plin de inconsecvențe pe care le impun împrejurările omenști...”

„Evident, Constituția Angliei este istorică și logica se strecoară numai de câțva timp în această Constituție istorică. „Dar mai este ceva: în Anglia acest sistem bicameral, așa cum există, cum s'a modificat cu încetul, servește pentru a menține dominația unei clase. Dacă există în Italia, aceasta e fiindcă Constituția piemonteză porrind dintr'o țară în care erau vechi tradițiuni feudale și în care deci a trebuit să se respecte interesele și tradițiile unui anumit baronat sub alpin, a impus Italiei acest regim, care acolo, în Italia, n'a avut niciodată simpatie în masele ei populare. Iar în Franța, Constituția după 1871 este așa, fiindcă după Comună s'a avut tot interesul de a se da unei admirabile clase burgheze mijloace de a se menține.

„Întrebarea este: avem noi lorzi pe care să-i ocrotim? Avem noi baroni pentru cari să punem anumite elemente în Constituție? Avem o burghezie admirabilă, cum este cea din Franța, pe care să o apărăm de masele populare. Nu avem nici lorzi, nici baroni, nici mase populare care să se împulzească și nici burghezie. Noi putem fi consecvenți și logici. Fiindcă facem o Constituție din nou, putem evita lipsa de logică, fiindcă este aici o rațiune în care, din fericire, deosbirile de clasă n'au nimic istoric și prin urmare nu joacă nici un alt rol decât doară să sprijine anumite tendințe, anumite porniri revoluționare, cari nu se pot ascunde decât sub această mască” (Desbateri Cameră — Al. Lascarov-Moldovanu — *op. cit.*, p. 352).

întreaga Bucovină, alege un singur senator, pe când Bucovina cinci. Acelaş lucru şi cu Ilfovul, etc.

S'a obiectat deasemeni că prin acest procedeu votul nu este egal, deoarece unii alegători dela Senat *au vot cumulativ*, votând de două sau de trei ori, în calităţi diferite, ceiace Constituţia, prin art. 68 opreşte¹⁵⁾.

Dar această obiecţiune nu este întemeiată deoarece Constituţia nu pretinde egalitatea votului decât atunci când este vorba de senatorii aleşi prin vot universal. Ori, din moment ce Constituţia nu pretinde această egalitate a votului pentru toate alegerile senatoriale, nu se poate susţine că-i se aduce vreo atingere prin sistemul votului cumulativ. În sprijinul acestei interpretări avem şi faptul că se cere alegătorilor dela Senat vârstă de 40 de ani împliniţi. Ori această vârstă nu se cere decât pentru alegătorii colegiului universal, pe când pentru ceilalţi alegători dela Senat, nu li se cere decât *calitatea* (membru al consiliilor locale, al camerelor profesionale, al universităţilor) indiferent de vârstă. Deci toate articolele care succed art. 68 din Constituţie, unde este înscris principiul votului universal pentru Senat, sunt art. derogatorii, art. 68 aplicându-se numai în alegerile colegiului universal.

În afară de aceste critici cari s'au ridicat cu privire la senatorii colegiilor locale şi care sunt, în special ultimele, în totul întemeiate, s'au mai născut, cu prilejul alegerii acestor senatori, o serie de dificultăţi practice.

Astfel, consiliile comunale şi judeţene, dizolvate, pot participa la alegeri sau trebuie să participe membrii comisiilor interimare, în caz când alegerea pentru Senat are loc înainte de a se face noile alegeri locale.

Este de principiu că parlamentul este un serviciu public a cărui funcţionare continuă nu poate fi întreruptă. Acest lucru a fost socotit atât de important de constituant, încât a prevăzut în mod expres în art. 90 din Constituţie durata de funcţionare, de vacanţe şi de prorogare a parlamentului. Când parlamentul este dizolvat sau când mandatul lui expiră, alegerile trebuie să aibă loc imediat, în termenul prevăzut de Constituţie. Se poate însă întâmpla ca la data când corpul electoral este chemat să

15) Vezi Desbateri Cameră — Discursul dep. M. Negură.

aleagă un nou Parlament, consiliile locale, unele din ele, majoritatea sau chiar toate, să se găsească dizolvate și înlocuite prin comisii interimare. Cum se va face atunci alegerea senatorilor locali. Nici Constituția și nici legea electorală nu conțin nici o dispoziție în această privință. Un lucru este însă înlăturat dela început : membrii comisiilor interimare nu pot alege pe senatorii din această categorie, deoarece Constituția vorbește în chip expres de membrii *aleși* în consiliile locale ¹⁶⁾.

În fața acestei situații s'a propus, într'o părere, ca în acest caz să nu se facă alegeri de senatori locali, până ce nu s'ar completa prin alegere consiliile locale. Dar această soluție nu este admisibilă, deoarece senatul nu se poate constitui fără să se fi consultat integral corpul electoral. Constituirea Senatului ar putea diferenția dacă n'ar participa la dânsa și senatorii consiliilor locale.

Singura soluție este de a participa la vot membrii consiliilor locale dizolvate, căci ei reprezintă voința corpului local, atâta vreme cât o altă voință, în formă legală, nu s'a manifestat ¹⁷⁾.

Legea electorală, prin art. 4 al b. ocupându-se de alegătorii de la colegiul senatorilor consiliilor locale, declară că acești alegători își pierd dreptul de vot în următoarele cazuri :

„1. Când au fost excluși din consiliu pentru motive legale și când această exclusiune s'a confirmat de ultima instanță competentă a se pronunța asupra excluderii.

„2. Când consiliile au fost dizolvate pentru vreunul din cazurile prevăzute de art. 273 din legea unificării administrative și când dizolvarea a fost încuviințată definitiv de autoritatea competente, conform art. 174, 275 și 276 din legea unificării administrative”.

Legea adăuga apoi : „Membrii aleși ai consiliilor își vor exercita dreptul lor de vot în acest colegiu — chiar dacă alege-

16) Această expresiune a Constituției, reproducă și de legea electorală, înlătură dela alegerea senatorilor consiliilor locale pe membrii de *drept* din aceste consilii.

17) Problema s'a pus la noi cu prilejul alegerilor din 1933, când majoritatea consiliilor locale erau dizolvate. Cu aceasta ocazie guvernul a luat măsura, să voteze numai membrii consiliilor alese.

rea a fost contestată — atâta timp cât invalidarea nu a fost definitiv hotărâtă”.

Acest text întărește și mai mult concluzia pe care am formulat-o; participă la vot chiar consiliile dizolvate pentru administrație cu rea credință, dacă dizolvarea lor n'a fost hotărâtă în mod definitiv de autoritatea competente. Ce se întâmplă însă cu acele consilii cari au fost dizolvate în mod definitiv, pentru vreunul din cazurile prevăzute la art. 273 și alegeri noi nu s'au făcut încă? Acest caz, atât în concepția legii electorale cât și a legii administrative, trebuia să fie un caz excepțional; în această ipoteză comuna cu un astfel de consiliu nu poate participa la vot, deoarece consiliul s'a făcut nevrednic de a fi alegător și această nevrednicie n'a fost ștearsă printr'o nouă alegere¹⁸).

3° *Senatorii camerelor profesionale.* — A treia categorie de senatori aleși și care dă o nuanță pronunțată de reprezentare a intereselor profesionale, este aceea a senatorilor prevăzuți de art. 79 din Constituție, care are următorul cuprins: „Membrii camerelor de comerț, de industrie, de muncă și de agricultură, întruniți în colegii separate, aleg din sânul lor câte un senator de fiecare categorie și pentru fiecare circumscripție electorală. Aceste circumscripții electorale speciale se fixează de legea electorală numărul lor neputând fi mai mare de șase”.

Legea electorală vine să precizeze textul constituțional, care ar fi dat naștere altfel la nedumeriri, deoarece noi n'avem camere de industrie separate, ci contopite cu camerele de comerț. Deaceia legea electorală precizează că prin camerele de industrie din Constituție trebuie să se înțeleagă camerele de comerț, secția *industrială*. Se împart astfel camerele de comerț, în două secții: comercială și industrială (art. 39 al. ult. legea electorală).

Legea electorală, în art. 38, a stabilit patru circumscripțiuni electorale pentru alegerea senatorilor dela camerele profesionale, cu următoarele reședințe: Iași, București, Galați, Cluj. Repartiția județelor la aceste patru circumscripții e prevăzută în tabloul anexat la legea electorală. Se vor alege deci 16 sena-

18) Azi, în urma diverselor modificări ale legii administrative textele de care vorbește legea electorală au dispărut. A rămas însă principiul și intenția legiuitorului.

tori ai camerelor profesionale, bine înțeles dela data de când toate aceste camere vor lua ființă. Până acum n'am avut decât senatori ai camerelor de comerț, secția comercială și industrială și senatori ai camerelor de agricultură¹⁹⁾; acum în urmă înființându-se și camerele de muncă¹⁰⁾, ne-au dat posibilitatea să avem, în urma alegerilor generale din Dec. 1933, senatori ai acestor Camere.

Și pentru această categorie de senatori se ridică criticile care au fost aduse senatorilor aleși de consiliile locale²¹⁾, iar alegerea lor dă naștere, în practică, la aceleași dificultăți. Astfel, legea electorală nu arată cine alege pe acești senatori în caz de dizolvare a Camerelor și dacă alegerea are loc mai înainte ca nouile camere să fie constituite. Legea electorală are în această privință o singură dispoziție, aceea de a exclude dela vot pe membrii de drept ai acestor Camere. În tăcerea textului și conform principiilor expuse mai sus, în caz de dizolvare a acestor camere, participă la vot, dacă alegerea are loc înainte de a se constitui noua Cameră, membrii camerei dizolvate.

Dar cum această categorie de senatori constituie la noi un început mai larg de reprezentare a intereselor profesionale, este necesar să cercetăm mai deaproape modul cum sunt recrutate camerele profesionale pentru a vedea în ce măsură s'a ajuns la o reprezentare a intereselor. Vom face aceasta la Capitolul referitor la *reprezentarea intereselor*.

4°. *Senatorii Universităților*. — Insfârșit a patra categorie de senatori aleși este aceea care reprezintă știința și cultura, senatori pe care-i aleg universitățile, prin votul profesorilor. Art. 71 din Constituție dispune că „fiecare Universitate alege, din sânul său, prin votul profesorilor săi, câte un senator”.

Dispozițiunea aceasta a fost introdusă la noi pentru prima

19) Camerele de agricultură au fost înființate la noi prin legea din 1 Iulie 1930.

20) Camerele de muncă s'au înființat prin legea din 11 Octombrie 1932.

21) S'a criticat în special, cu ocazia discuției textului la Cameră, faptul că legiuitorul a distins numai aceste patru categorii când mai sunt și alte categorii care putea să aibă reprezentanți în Senat, alături și chiar pe picior de egalitate cu cele desemnate. Apoi este de observat că reprezentarea acestor categorii nu s'a făcut proporțional cu importanța lor. Constituantul pune, spre exemplu, pe picior de egalitate agricultura cu industria.

dată în Constituția din 1866, după exemplul existent în Anglia. Acolo însă corpul electoral este mult mai larg decât la noi, participând la alegerea reprezentantului universității nu numai profesorii, ci întreg corpul ajutător, cum și persoanele care se interesează de bunul mers al Universității. La noi, nu s'a admis să participe la vot decât profesorii fiecărei Universități. S'a voit să se dea astfel instituțiilor de înaltă cultură dreptul de a fi reprezentate în Senat, pentruca acolo dănele să expună interesele întregii culturi și'n acelaș timp să aducă întreaga lor competență și autoritate în rezolvarea intereselor generale²²).

Legea electorală din 1926, făcând aplicația art. 71 din Constituție, definește în art. 4 al. d compunerea corpului electoral care este chemat să aleagă reprezentantul Universității. Acest corp electoral este format din profesorii onorari, titulari și agregați precum și conferențiarilor definitivi ai fiecărei Universități, cari se întrunesc în colegii separate pe fiecare Universitate. Legea electorală a înscris deci în rangul profesorilor și pe conferențiarilor definitivi; ceiace Constituția nu prevede. Această situațiune își găsea însă o oarecare justificare, deoarece legea învățământului superior din 1912, în art. 56 declară că corpul profesorilor se compune din profesori onorari, titulari, agregați, conferențiar și docenți.

Legea pentru organizarea învățământului universitar din 1932, în art. 13 precizează că senatorii universităților nu pot fi aleși decât de profesorii onorari, titulari și agregați. Ridică deci dreptul conferențiarilor definitivi de a participa la alegerea acestei categorii de senatori²³). Măsura aceasta, dacă legiuito-

22) Cu prilejul discuției art. 71 din Constituție nu s'a ivit nici o obiecție la dreptul Universităților de a fi reprezentate în Senat. Lucrul a fost primit ca un fapt ce intrase în tradiție și devenise indispensabil. S'a cerut în schimb la Senat să fie reprezentate și alte categorii sociale (corpul inginerilor, al medicilor, al avocaților, corpul didactic, corpul silvicultorilor și presa). Dar amendamentul propus în acest sens de Dr. N. Hasnaș, n'a fost primit.

23) Cu prilejul alegerilor parlamentare cari au avut loc în 1933 s'a născut o interesantă controversă asupra dreptului conferențiarilor definitivi de a participa la alegerea senatorului universității. Discuția a născut deacolo că legea învățământului universitar din 1932, care ridică conferențiarilor definitivi dreptul de a participa la vot, avea un articol tranzitoriu (art. 83), care păstra conferențiarilor definitivi la promulgarea legii toate drepturile câștigate. Ori, susțineau acești conferențiar, ei aveau câștigat în baza legii electorale dreptul de a alege pe se-

rul înțelegea s'o ia, trebuia s'o facă prin legea generală electorală, unde este sediul materiei și nu printr'o lege specială, de un cu totul alt caracter decât legea electorală. Căci, principial, o lege generală nu poate fi modificată printr'o dispoziție de lege specială, care, din cauza conținutului general al legii, s'a strecurat aproape nebăgată în seamă ²⁴). Dar aici este o chestiune de eleganță legislativă, pe care rare ori o mai întâlnești la legiuitorul de azi ²⁵).

Tot legea electorală, prin art. 25 al. penultim ridică dreptul agregărilor și conferențiarilor definitivi de a fi aleși senatori ai universității.

B. *Senatorii de drept*. Alături de senatorii aleși, Constituția noastră prevede două categorii de senatori de drept : categoria senatorilor de drept cari au această calitate în virtutea înalțelor demnități cari le dețin în stat și categoria senatorilor de drept care dobândesc acest titlu în virtutea funcțiilor exercitate în trecut. Diferența dintre aceste două categorii de senatori de drept este însemnată: cei dintâi dețin această calitate în virtutea funcțiunii pe care o exercită și numai atâta vreme cât exercită acea funcțiune ; cei din categoria a doua dețin calitatea de senator de drept, odată acordată, pe viață.

1° *Senatorii de drept în virtutea funcțiunii pe care o dețin*. Ei sunt prevăzuți de art. 72 din Constituție, care precizează că „sunt de drept membri ai Senatului, în virtutea înaltei lor situațiuni în Stat și biserică”. Din acest text apare și mai clară distincția semnalată mai sus. Aceste personalități, din moment ce

natorii universităților și acest drept nu le fusese lor ridicat, ci numai viitorilor conferențiarilor cari se vor recruta în baza noii legi.

Conferențiarilor definitivi, nemulțumiți că au fost radiați din tabloul alegătorilor, în loc să se adreseze contenciosului electoral, au adresat o contestație comisiei centrale electorale. Comisiunea, fără să cerceteze dacă poate judeca astfel de contestațiuni, — noi credem că n'avea această competență, deoarece legea îi dă o competență strict limitată (art. 54), procede la examinarea în fond a contestațiunii și o respinge ca neintemeiată.

24) Vezi interesantul studiu al colegului nostru P. Vasilescu — *Stabilitatea dreptului în succesiunea legilor*, Iași, 1932.

25) Cu prilejul validării alegerii senatorilor universitari s'a pus problema de a se ști dacă pot participa la vot și femeile profesoare. În 1931, cu ocazia validării alegerii Senatorului Universității din Cluj s'a admis acest principiu, care, nici n'a mai făcut obiect de contestație cu ocazia alegerilor din 1933.

dețin înaltele funcțiuni, *sunt*, prin chiar acest fapt, senatori de drept, fără să mai fie nevoie de vre-o verificare a titlului lor. Ei dețin această calitate în virtutea funcțiunii ce exercită și numai atâta vreme cât dețin funcțiunea. Calitatea lor de senatori de drept încetează odată cu încetarea funcțiunii cu care sunt însărcinați. Mandatul lor de senatori de drept este deci un mandat *obiectiv*, dat nu persoanei, ci înaltei funcțiuni pe care vremelnic o dețin. Această categorie de senatori se deosebesc de acei cari devin senatori de drept și care au un mandat *subiectiv*, dat persoanei care a exercitat o anumită situație în Stat. Mandatul odată acordat nu se mai poate pierde; el este acordat pe viață²⁶⁾.

În prima categorie de senatori de drept, cari au mandat obiectiv, art. 72 din Constituție enumeră :

a) Moștenitorul Tronului dela vârsta de 18 ani împliniți, El însă nu va avea vot deliberativ decât la vârsta de 25 ani împliniți.

Prezența Moștenitorului Tronului în Senat este justificată prin necesitatea ca viitorul Rege să ia contact cu viața politică, să cunoască oamenii și partidele, să se pregătească în sfârșit pentru marea sarcină a conducerii Statului. S'a ales Senatul, deoarece acesta, prin modul său de recrutare, prin ponderea pe care o aduce vârsta, este mai obiectiv, mai senin în judecată, mai ferit de patimile politice. Mai ales atunci când Senatul era numit de Rege, el servea drept o adevărată școală de politică pentru Moștenitorul Tronului.

Dar azi, când votul universal s'a extins și la recrutarea Senatului, prezența Moștenitorului Tronului în Senat rămâne mai mult o prerogativă, de care acesta face din ce în ce mai puțin uz.

b) Mitropoliții țării;

c) Episcopii eparhioți ai Bisericelor ortodoxe române și greco-catolice, întrucât vor fi aleși conform legilor țării.

Constituantul nostru a înțeles să păstreze vechea tradiție a țării, menținând în Senat prezența de drept a înalților ierarhi. Aceștia au luat parte la conducerea țării și s'a crezut că

26) Desigur însă, dacă senatorul de drept cade, în timpul exercitării acestui mandat, în vreunul din cazurile de nedemnitate, de incapacitate sau de incompatibilitate, prevăzute de legea electorală, el își pierde mandatul.

este bine ca sfatul lor să fie auzit în Senat, cu toate că, sub regimul constituțional, prezența lor în Senat se manifestă printr'o mare pasivitate²⁷⁾.

d) Capii confesiunilor recunoscute de Stat, câte unul de fiecare confesiune, întrucât sunt aleși sau numiți conform legilor țării și reprezintă un număr de peste 200.000 credincioși; precum și reprezentantul superior religios al musulmanilor din Regat.

Legiuitorul a crezut necesar ca alături de capii bisericilor românești să admită în senat și capii celorlalte confesiuni, cu condiția însă ca nu orice fracțiune religioasă să-și poată trimite un reprezentant, ci numai dacă întrunește următoarele cerințe:

1° Confesiunea să fie recunoscută de Stat; 2° fiecare confesiune n'are drept decât la un singur reprezentant; 3° confesiunea să reprezinte un număr de peste 200.000 de credincioși. Excepție dela aceste reguli face numai confesiunea musulmană, căreia i s'a acordat un tratament special, din cauza loialității pe care această populație a aratat-o țării noastre.

e) Președintele Academiei Române. S'a socotit bine ca alături de reprezentanții Universităților să fie prezent în Senat și reprezentantul celui mai înalt institut de cultură, care să aducă astfel contribuția sa la deliberările Senatului.

Cu ocazia discutării acestui text în Cameră, d. prof. N. Iorga a propus ca Academia să aleagă un membru al ei, pe care să-l trimită în Senat, și nu numai decât președintele, care „se poate întâmpla să n'albă nici o chemare pentru politică și între membrii Academiei să se găsească o persoană eminentă, pe care Academia să dorească s'o trimită în Senat”²⁸⁾. Cu tot acest

27) Raportorul Constituției la Senat, prof. C. G. Dissescu, după ce a arătat prezența lorzilor Spiritualii în Anglittera și rolul pe care-l juca partidul clerical la Byzant, justifică astfel dispozițiunea înscrisă în Constituție :

„Așa era și la noi mai înainte chiar până spre finele secolului XIX.

„Tradițiunea română era ca înaltul cler — Mitropoliții și Episcopii — să facă parte din obșteștile Adunări, să fie consultați de Domn. Deoarece îi găsim în divanurile ad-hoc și la 1866 senatori de drept.

„Trebuie păstrată această tradițiune în tot sau în parte?..

„Nu se poate totuși tăgădui că acest cler are o situație dobândită, fără a avea un drept căștigat în sensul riguros al cuvântului”. (Lascarov-Moldovanu. *op. cit.*, p. 332).

28) Lascarov-Moldovanu, *op. cit.*, p. 357.

argument, precum și cu acel că Președintele Academiei ar putea fi reținut cu administrația Academiei, și n'ar putea veni la Senat, Constituanta n'a primit punctul de vedere exprimat de d. N. Iorga și a menținut ca senator de drept pe președintele Academiei.

2° *Senatorii de drept în virtutea situației lor personale.*

Art. 73 din Constituție declară că *devin* senatori de drept:

a) Foștii președinți de consiliu, întrucât vor avea o vechime de patru ani ca Președinți de consiliu titulari și foștii Miniștrii având o vechime de cel puțin șase ani într'una sau mai multe guvernări;

b) Foștii președinți ai Corpurilor Legiuitoare care vor fi exercitat această demnitate cel puțin în cursul a opt sesiuni ordinare;

c) Foștii Senatori și Deputați aleși în cel puțin zece legislaturi, independent de durata lor;

d) Foștii Primi-Președinți ai Inaltei Curți de Casație și Justiție cari au ocupat această funcție sau pe aceea de Președinte la Casație cinci ani ²⁹⁾;

e) Generalii de rezervă și în retragere :

1. Care vor fi exercitat comanda unei armate în fața inamicului, ca titulari, ce puțin 3 luni; ³⁰⁾

2. Cari au îndeplinit funcțiunea de Șef al marelui Stat-major, sau de inspector general de armată (comandant de armată), în timp de pace cel puțin patru ani.

29) S'a ridicat, în fața Comisiunii de verificare, prevăzută de art. 74 din Constituție chestia de a ști dacă în calculul stagiului cerut pentru a deveni senator de drept se pot socoti și anii serviți ca procuror general la Inalta Curte grad care este asimilat după legea de organizare judecătorească cu acela de președinte. Comisia de verificare n'a primit acest punct de vedere, statornicind că ceace a voit să ia în considerare legiuitorul constituent este funcția exercitată nu gradul. Vezi motivarea comisiei și nota noastră în *Revista de drept public*, 1931 p. 324.

30) Cu ocazia unei cereri de recunoaștere a calității de senator de drept s'a pus în discuție problema de a se ști dacă marina, în timpul războiului, a format unitate aparte în armata noastră, având caracterul unei armate, în sensul întrebuintat de Constituție, al cărei comandant să poată să devină senator de drept. Comisia de verificare n'a primit acest punct de vedere și n'a admis să devină senator de drept comandantul din timpul războiului al marinei noastre. Vezi aceste decizii în *Pand. Săpt.* 1932, p. 511 și 513.

Numărul celor din categoria a doua nu va fi mai mare de patru, luați în ordinea vechimei, la vacanțe existente.

f) Fostii Președinți ai Adunărilor Naționale din Chișinău, Cernăuți și Alba-Iulia, cari au declarat Unirea³¹⁾.

Aceste personalități sunt chemate în Senat din cauza marelor lor activități politice, din cauza experienței pe careo reprezintă, a prevederei și seninătății de cugetare pe care sunt presupuși că o aduc, din cauza marelor competențe și drept recunoștință pentru anumite categorii cari au binemeritat dela patrie și cari, prin prezența lor în Senat, vor veghea în permanență la apărarea intereselor și prestigiului neamului.

Cum însă, desemnarea acestor senatori depinde de o serie de elemente de fapt, cari necesită o verificare obiectivă, spre a nu da naștere la abuzuri, Constituantul a prevăzut, în art. 74 o comisiune de verificare, formată din președinții secțiunilor Inaltei curți de Casație și Justiție, sub președinția Primului-președinte al acestei Inalte Curți.

Textul art. 74 adaugă : „Costatarea se face din oficiu, la cererea Președintelui Senatului sau a acelor cari au dreptul. Președintele Senatului înscrie Senatorii de drept pe baza încheierii Comisiunii. Senatul poate discuta și semnala Comisiunii, spre rectificare, erorile constatate în stabilirea drepturilor”.

Din aceste dispoziții rezultă următoarele consecințe:

a) Senatorii de drept, prevăzuți de art. 73 din Constituție nu-și pot valorifica drepturile lor dacă nu produc *deciziunea conformă* a comisiei de verificare prevăzută de art. 74 din Constituție.

b) Dacă Senatul nu este de acord cu deciziunea comisiei de verificare, el nu poate trece peste dânsa și proceda la validare, ci are obligația să retrimită Comisiunii dosarul, semnându-i erorile observate.

c) Dacă comisiunea menține vechia hotărâre, Senatul nu poate trece peste dânsa și proceda la validare. Aceasta este concluzia logică care se desprinde din examinarea textelor, cari au

31) Cu ocazia verificării titlurilor acestor senatori, Comisia a respins cererea de validare a d. St. Ciceo-Pop, care a fost președintele de fapt al Adunării dela Alba-Iulia, recunoscând că acest titlu s'ar fi cuvenit numai președintelui de drept G. Pop de Băsești, decedat la acea dată.

primit, în tot timpul, această interpretare din partea parlamentului.

d) Chsetiunea devine mai delicată atunci când comisia găsește că cineva întrunește toate condițiile spre a fi validat senator de drept, dar Senatul refuză validarea pe motive de ordin moral sau de ordin național. În acest caz Senatul are dreptul să refuze validarea, deoarece potrivit Constituției lui îi incumbă în ultima instanță verificarea titlurilor membrilor săi. Aici nu este vorba de lipsa unei condiții esențiale de formă, ci de lipsa unei condiții de fond, a cărei apreciere este dată în mod suveran în căderea Senatului.

Dar Senatul nu ar putea să invalideze decât pentru unul din cazurile de incapacitate sau nedemnitate prevăzute de legea electorală; el n'ar putea crea pe această cale noi cazuri de incapacitate sau nedemnitate.

Impotriva acestei categorii de senatori s'au ridicat numeroase critici. S'a spus că în chipul acesta se va înmulți foarte mult numărul senatorilor de drept în detrimentul senatorilor votului universal; că Senatul va fi o colecțiune de pensionari și de oameni la sfârșitul carierii, care n'ar mai putea aduce nici un aport în activitatea Senatului — s'a propus chiar o limită de vârstă pentru senatorii de drept, 80 de ani, dar n'a fost primită de Constituantă.

În afară de aceste critici nouă ni se pare însă că modul inițial de recrutare al senatorilor de drept este defectuos, căci devin senatori de drept, în majoritatea cazurilor, tot membrii partidelor politice, care rămân și mai departe, în această calitate, membri devotați ai partidelor, astfel că senatoria de drept nu aduce nici o schimbare în compunerea Senatului. Suntem în principiu pentru prezența în Senat a senatorilor de drept, dar vom arăta cum înțelegem să-i recrutăm atunci când vom expune cum înțelegem organizarea parlamentului.

532. — Condițiile pentru a fi eligibil la Senat. — După ce am văzut că atunci când a organizat electoratul activ pentru Senat, legiuitorul constituant a înțeles să ridice limita de vârstă la 40 de ani împliniți, lăsând ca toate celelalte condiții de admisibilitate în corpul electoral să fie înscrise în legea electorală, acum, când este vorba de electoratul pasiv, adică de condițiile cerute pentru a fi eligibil la Senat, Constituantul depune o grijă deosebită să le precizeze și să nu le lase în căderea legii e.

lectorale. Aceste condiții sunt înscrise în art. 75 din Constituției și anume:

a) *a fi cetățean român*. Este desigur aici o condiție indispensabilă pentru exercitarea mandatului de senator, căci numai naționali sunt interesați la bunul mers al Statului. Această condiție este necontestată și pentru electoratul activ, dar acolo Constituantului i s'a părut mai puțin gravă și a lăsat-o în seama legii ordinare. Imensa majoritate a populației la noi este națională așa că participarea la vot a câtorva străinii n'ar fi de natură să schimbe natura votului; pe când dacă s'ar putea alege străinii în Senat, care este o adunare relativ restrânsă, rezultatul votului ar fi cu totul altul și pericolul mult mai mare. Iată deci interesul pe care l-a avut în vedere constituantul când a înscris în Constituție condițiile electoratului pasiv, atât pentru Senat cât și pentru Adunarea Deputaților.

b) *a avea exercițiul drepturilor civile și politice*. Nu este suficient să fii cetățean român; trebuie să nu fii în nici unul din cazurile de incapacitate sau nedemnități prevăzute de legea electorală, să ai cu alte cuvinte exercițiul drepturilor civile și politice³²).

c) *a avea vârsta de 40 de ani împliniți*, vârsta este considerată ca o condiție indispensabilă a maturității; ea era aceeași și în vechea Constituție (art. 74). Legiuitorul nu face în privința vârstei decât o simplă derogare, pentru senatorii de drept. Aceștia, devenind senatori în virtutea funcției pe care o îndeplinesc, din moment ce obțin funcția înainte de patruzeci de ani devin deadreptul senatori.

32) Deosebirea dintre drepturi politice și drepturi civile este astfel stabilită de d. prof. Paul Negulescu: „Drepturile politice, spre deosebire de drepturile civile, nu pot fi exercitate decât numai de cetățeni *bărbați*, pe câtă vreme, în dreptul privat, oricine poate să fie titularul unui drept de creanță, fie că e stăruin, fie că e femeie. Ceva mai mult, individul poate să-și înstrăineze dreptul, poate să renunțe la el, poate să-l piardă prin prescripție, dar nu poate fi decăzut printr-o condamnare penală. Când e vorba de drepturi politice, nu oricine poate să le exercite, ci numai cetățenii bărbați, majori. Titularul unui asemenea drept nu-și poate înstrăina dreptul, nu-l poate pierde prin prescripție, dar poate să fie decăzut printr-o condamnare penală (art. 22 și urm. c. pen. Legea electorală din 27 Martie 1925 stabilește penală (art. 27 cazurile de nedemnități) sau prin exercițiul unei profesii degradante (antreprenorii caselor de prostituție, art. 27 lit. i legea electorală). (Drept constituțional, p. 280).

d) *a avea domiciliul în România*. Constituantul, punând această condiție, a voit să împiedice alegerea acelor cetățeni cari ar trăi tot timpul peste graniță, care ar fi străini astfel de mersul lucrurilor în țară și care n'ar putea reprezenta interesele generale. Textul se gândește însă și la eventualii proscrisi politici, cari s'ar fi expatriat și care ar putea fi aleși chiar în lipsa lor din țară.

În afară de aceste condiții cerute expres de Constituție, mai sunt și altele lăsate de art. 56 din Constituție în seama legii electorale.

Dintre aceste condițiuni pe care le-am examinat mai sus, cea mai principală este înscrierea în lista electorală, căci numai această înscriere dă o verificare legală a exercițiului drepturilor politice. Totuși, o alegere n'ar putea fi invalidată numai pentru faptul că senatorul ales n'a fost înscris în lista electorală. El poate să dovedească în fața Senatului că întrunește toate condițiunile spre a fi ales.

533. — *Durata Senatului*. — Una din condițiile esențiale ale bunei funcționări a regimului dualist este alegerea Camerei înalte pe un period mai lung decât a Camerei joase, reînnoindu-se parțial la anumite epoci. Cu chipul acesta se creează în sânul parlamentului un element stabil, de care să se frângă veleitățile Adunării Deputaților și care să-l ajute pe șeful Statului în rezolvarea crizelor politice. Acesta este sistemul adoptat de Constituția franceză din 1875³³⁾ și acesta era sistemul înscris în Constituția noastră anterioară celei actuale.

În adevăr, art. 78 din Vechea Constituție declară că membrii Senatului se aleg pe opt ani și se reînnoesc pe jumătate la fiecare patru ani, prin tragere la sorți, organizată de așa fel încât eliminarea să fie împărțită pe toate județele. Membrii eșiți la sorți erau reeligibili.

Era, din acest fapt, o diferență de durată între Senat și Adunarea Deputaților, căci pentru aceasta din urmă Constituția fixă prin art. 66 un termen de 4 ani.

Vechea noastră Constituție diferenția Senatul de Adunarea Deputaților prin: a) condiții mai severe de electorat și eligibilitate; b) prin durată îndoită a Senatului, cu reînnoire cu par-

33. Vezi *supra*, p. 134 și urm.

țială; c) prin numărul mult mai mic al Senatorilor față de deputați. El răspundea deci tuturor condițiilor cerute de dreptul constituțional pentru o Cameră înaltă.

Actuala noastră Constituție, prin art. 62, declară că „membrii ambelor corpuri legiuitoare sunt aleși pentru patru ani”. Nici un fel de lămurire nu ni se dă din lucrările preparatorii sau din debaterile parlamentare asupra motivelor cari l-au determinat pe Constituant să admită egalitatea de durată a celor două Adunări. Desigur, el n'a fost pătruns de importanța Senatului și de nevoia diferențierii lui de Adunarea Deputaților, reușind astfel să institue o a doua Adunare, de același caracter ca și prima.

Acest text a dat naștere în practică la chestiunea de a se ști de când începe să se socotească durata celor patru ani, dela convocarea Corpului electoral, dela data alegerii sau dela data constituirii parlamentului. Discuția a fost prilejuită de art. 138 din Constituție care prelungea ca Adunări ordinare, până la sfârșitul legislaturii, mandatul Constituintei. Controversa a fost tranșată de art. 133 din legea electorală, care socotește durata de 4 ani, pentru care este ales parlamentul, dela data convocării corpurilor legiuitoare³⁴⁾.

Termenul de patru ani fixat de constituuantul nostru este socotit că răspunde la două cerințe esențiale: 1° este suficient de lung pentru ca Adunările astfel alese să-și poată îndeplini în liniște misiunea lor, fără preocupare imediată de nouille alegeri; 2° este suficient, deasemenea, pentru a face ca parlamentarii să nu piardă contactul cu alegătorii, să se înstrăineze de nevoile lor, să nu fie în legătură cu curente de opinii ce-i agită pe aceștia³⁵⁾.

În afară de reînnoirea totală a Senatului, la fiecare patru ani, cu excepția cazurilor de dizolvare, când reînnoirea poate avea

34) Vezi debaterile în M. Of. pe 1926. Cameră.

35) Boissy d'Anglas, în raportul pe care-l făcea asupra Constituției dictatoriale spunea: „Dăm Corpului legislativ o durată de puteri destul de scurtă pentru ca libertatea politică să nu fie amenințată, pentru ca membrii săi să nu se pervertească prin obișnuita amenințare a puterii, dar destul de lungă pentru a feri corpul social de sguđutri cari să aducă în chip firesc alegeri prea dese, de neexperiența oamenilor aleși și de lipsa de stabilitate a sistemelor cari trebuie să se stabilească”.

loc mai des, legea electorală prevede și posibilitatea unei reînnoiri parțiale, pe calea alegerilor parțiale (art. 99) cu condiția ca vacanța să nu se fi produs în ultima sesiune a legislaturii.

§ 3. — *Compunerea Adunării Deputaților*

SUMAR : 534. Condițiile electoralului pasiv ; — 535. Durata și reînnoirea Adunării Deputaților ; — 536. Numărul deputaților.

534 — **Condițiile electoralului pasiv.** — Principiile cari domină la noi modul de recrutare al Adunării Deputaților sunt de ordin constituțional. Legiuitorului nostru constituant i s'au părut atât de importante aceste principii încât n'a înțeles să le lase pe seama legiuitorului ordinar, ci le-a înscris în art. 66 din Constituție, așa cum le-a înscris dealtfel și pentru Senat.

Din examinarea acestui text se desprinde un principiu de bază, după care este recrutată Adunarea Deputaților, principiul *eligibilității universale*, adică legiuitorul cere pentru electoratul pasiv aceleași condiții ca și pentru electoratul activ. Constituția noastră nu stabilește nici un criteriu de selecțiune, ci lasă ca această selecțiune să se facă direct de corpul electoral. După cum, pentru intrarea în corpul electoral, legea nu cere nici o condiție specială de selecțiune, tot astfel legiuitorul nu cere condiții speciale de capacitate pentru cei cari urmează să fie aleși deputați.

Acest principiu, odată astfel stabilit, suferă oarecari derogări, oarecari înăspri față de electoratul activ. Condiția fundamentală a electoratului pasiv este ca cel ce vrea să se aleagă să aibă dreptul de vot. Aici este locul să facem distincția între electoratul activ și cel pasiv. Pentru electoratul activ nu este suficient ca cineva să aibă dreptul de vot, trebuie să aibă și *exercițiul său*, adică să fie înscris în lista electorală. Pentru electoratul pasiv, nu este nevoie să aibă și exercițiul dreptului de vot, ci numai *folosința* sa. Candidatul n'are nevoie să dovedească că este înscris în lista electorală, ci numai că se bucură de dreptul de vot. El nu trebuie să-și aibă domiciliul în localitatea unde candidează, de oarece deputatul nu reprezintă localitatea unde s'a ales, ci țara întreagă.

Ca o consecință a acestui principiu, candidații cari se găsesc deținuți într'o închisoare, fără să-și fi pierdut dreptul de vot printr'o condamnățiune, pot fi aleși deputați. Acelaș lucru trebuie să spunem și despre cei cari sunt internați într'o casă de sănătate.

De aici rezultă că numai *cei cari au dreptul de a fi alegători pot fi aleși*. Nimeni nu poate fi deci ales dacă n'are dreptul de a fi alegător. Sunt excluși dela posibilitatea de a fi aleși: străinii, interziții, cei cari au pierdut dreptul de vot printr'o condamnare penală, falșii, femeile, însfârșit, toți acei cari am văzut că n'au dreptul de vot.

Chestiunea acordării electoratului activ femeilor atrage în mod implicit dreptul pentru acestea și la electoratul pasiv. Aproape toate țările cari au acordat femeilor electoratul activ le-au acordat și electoratul pasiv.

La noi, legea pentru organizarea administrației locale din 1929 a acordat femeilor odată cu electoratul activ și electoratul pasiv.

Totuși, acestui principiu general de eligibilitate universală, legiuitorul îi aduce o serie de restricții pe care le socotește necesare pentru a face o oarecare selecție în modul de recrutare al deputaților:

a) în primul rând este condiția de *vârstă*. Constituantul cere, prin art. 66, pentru electoratul *pasiv* vârsta de 25 de ani împliniți, pe când pentru electoratul *activ* am văzut că legea electorală cere numai 21 de ani împliniți, adică vârsta majoratului prevăzută de codul civil, vârstă care ar putea fi modificată de o lege ordinară. S'a simțit nevoia să se ridice vârsta pentru electoratul pasiv, deoarece o vârstă mai înaintată presupune o maturitate de judecată și o pierdere oarecare în notărilorile ce urmează a fi luate.

La noi, atât sub regimul Constituției din 1866, cât și sub regimul decretului-lege electoral din 1918, limita de vârstă pentru electoratul pasiv a fost de douăzeci și cinci de ani împliniți.

b) a doua restricție, care nu mai este de ordin constituțional, ci este edictată de art. 25 din legea electorală, este interdicția pentru cei cari au fost naturalizați, de a nu fi eligibili timp de zece ani dela dobândirea acestei calități. Dela această dispoziție fac excepție cetățenii arătați la art. 56 din legea pentru pierderea și dobândirea naționalității române din 24 Februarie

1924, adică acei cetățeni cari se găseau în teritoriile alipite la Unire și cari au devenit de drept cetățeni români. Legea electorală pretinde deci celor naturalizați un *stagiū de civism* de încă zece ani, pentru a se bucura de electoratul pasiv. Ei dobîndesc însă electoratul activ din momentul naturalizării. Măsura aceasta este justificată de teama ca nu cumva să se introducă între membrii Adunării elemente cari vor fi justificat îndeajuns calitatea de naționali. Această dispoziție se aplică și la alegerea senatorilor.

Acestea sunt restricțiile pe care Constituția și legea electorală le aduc principiului de eligibilitate universală. Incolo, toate cazurile de incapacitate, nedemnitate sau incompatibilitate, prevăzute pentru electoratul activ, rămân valabile și pentru electoratul pasiv. Acest lucru rezultă categoric din art. 66 din Constituție, care înscrie condițiile cerute pentru a avea electoratul pasiv și care sunt următoarele:

- a) a fi cetățean român;
- b) a avea exercițiul drepturilor civile și politice;
- c) a avea vârsta de 25 de ani împliniți;

d) a avea domiciliul în România. Constituția adaugă că legea electorală va determina incapacitățile. Ori legea electorală nu face nici o distincție în ce privește incapacitățile și nedemnitățile între electoratul activ și cel pasiv. Cei cari nu pot fi alegători, nu pot fi nici aleși. O singură distincție face legea electorală privitoare la electoratul pasiv al funcționarilor. Aceștia, potrivit art. 30 din legea electorală, nu pot fi aleși decât dacă demisionează din funcțiune cel mai târziu 5 zile libere după convocarea corpului electoral al Adunării pentru care voește a candida. Dispozițiunea aceasta se aplică celor cari ocupă o funcțiune de orice natură retribuită de Stat, județ sau comună, sau așezăminte de utilitate publică ale căror bugete se votează de Adunarea deputaților. Ea se aplică și acelor cari îndeplinesc servicii în instituții particulare, dar pentru numirea cărora se cere un decret regal.

Măsura este luată în vederea asigurării sincerității scrutinului; funcționarii, prin funcția ce dețin, ar putea influența pe alegători, ar putea exercita presiune asupra lor și sinceritatea votului ar dispărea. În acelaș timp, ei fiind și funcționari și parlamentari, n'ar mai putea păstra libertatea opiniunii și guvernul ar putea influența hotărârile lor.

Dar, pentruca această măsură să nu se întoarcă împotriva funcționarilor cari ar dori să candideze și pe care guvernul i-ar putea împiedica prin amânarea primirii demisiei, legiuitorul a luat măsuri de garanție. El declară, în art. 30 al. 4 din legea electorală că „demisiunea dată în acest scop se consideră de drept primită”. În acelaș timp, pentru a înlătura din mintea alegătorilor ideea că demisia este dată numai de formă și că funcționarul poate să revină mâine din nou în funcțiune, răzbunându-se pe acei cari nu i-au dat votul, legiuitorul adaugă că funcționarul demisionat „nu va putea redobîndi numirea sa din nou în funcțiune decât în conformitate cu legea de organizare a Statutului funcționarilor publici și legilor speciale de organizare”. Această rupere definitivă a raporturilor dintre serviciu public și funcționar, exclude în fapt posibilitatea de alegere a funcționarilor publici.

Legiuitorul, dându-și socoteală de acest rezultat și apreciind că sunt anumite categorii de funcționari cari prin poziția lor în Stat și prin situația lor particular proteguită de legi, nu pot influența asupra corpului electoral și nici nu pot fi influențați de presiunea guvernului, i-a exceptat dela această regulă.

În primul rând sunt exceptați primarii orașelor cari pot candida în alegerile parlamentare, urmând ca în caz de alegere să opteze pentru locul de primar sau de parlamentar, în conformitate cu cerințele legii de unificare administrativă ³⁶⁾.

Legea adaugă apoi că pot fi aleși deputați sau senatori:

1. Miniștrii, subsecretarii de Stat și profesorii, agregatii și conferențiarilor universitari definitivi ³⁷⁾.

2. Profesorii secundari, institutorii, învățătorii cu titlu definitiv, preoții de mir, protopopii cari nu fac funcțiunea de protoerei de județ, medicii cu titlu definitiv, avocații, inginerii și arhitecții titrați, toți aceștia numai dacă nu ocupă funcțiuni administrative.

„Directorii școalelor secundare, speciale și primare de orice categorie pot candida; în cazul când sunt aleși, însă, vor opta

36) Legea de unificare administrativă, la care face trimetere acest text, a fost înlocuită cu legea pentru organizarea administrației locale din 1929.

37) Vezi și dispozițiile din legea pentru organizarea învățământului universitar din 1932. Noi socotim că și agregatii temporari dela facultatea de medicină pot fi aleși deputați sau senatori.

pentru direcție ori pentru mandatul de deputat" (legiuitorul a voit să spună de parlamentar, deoarece dispoziția se aplică și pentru Senat).

Din examinarea acestor dispoziții ale legii electorale, se vede că sunt cuprinși în excepție numai acei funcționari cari au o situație definitivă și asupra cărora guvernul n'ar putea să aibă nici o influență. Legiuitorul a înțeles să excludă dela această dispoziție pe funcționarii de administrație și să păstreze numai pe funcționarii cari exercită un însemnat rol cultural în Stat.

535. — **Durata și reînnoirea Adunării Deputaților.** — Ca și Senatul, Adunarea deputaților este aleasă pe termen de patru ani (art. 62 Constituție). Durata Parlamentului este deci înscrisă în Constituție; Adunările n'ar putea să-și prelungească singure mandatul peste această durată; lucrările cari le-ar face ar fi nule de drept, iar nulitatea lor ar putea fi cerută pe calea prevăzută de art. 103 din Constituție, adică cerând să se declare neconstituționale legile votate după expirarea mandatului fixat prin Constituție. Dar chiar în țări ca Franța, unde durata mandatului parlamentar nu e fixată de Constituție, ci de legea ordinară, încă Adunările n'au dreptul, afară de cazuri excepționale, să-și prelungească mandatul. Astfel, în Franța, sub apăsarea împrejurărilor excepționale ale războiului, Camera aleasă în 1914 și-a prelungit singură puterile până la 8 Decembrie 1919. Atunci când Adunările socotesc că durata mandatului legislativ trebuie modificată, ele o fac pentru viitor, tocmai spre a nu fi bănuite că doresc să uzurpe puterile. Acesta este cazul camerei franceze care la 10 Aprilie 1924 (*blocul național*), înainte de a se despărți, votă rezoluția că durata mandatului să fie ridicată la șase ani. Această măsură, tocmai pentru a face să dispară orice posibilitate de interes din partea Adunării care a votat-o, nu trebuia să se aplice nici acestei Adunări, nici Adunării care trebuia să se aleagă din recentele alegeri, ci numai celei de a doua legislaturi care avea să urmeze. Dar Senatul n'a statuat asupra acestei rezoluții, care a rămas numai proiect.

La noi posibilitatea unei astfel de rezoluții este înlăturată, durata Parlamentului fiind fixată prin Constituție și neputând fi modificată decât tot pe această cale.

După sistemul admis de Constituția noastră, reînnoirea Camerei nu se poate face parțial, ci numai integral. La fiecare patru ani Camera este de drept dizolvată în întregime și se alege

o nouă Cameră. Această reînnoire se poate face și mai curând, înainte de expirarea celor patru ani, prin dizolvare, dar și'n acest caz reînnoirea se face integral.

Reînnoirea integrală a Camerii are adversari, cari preferă reînnoirea parțială. Cu chipul acesta s'ar asigura continuitatea funcționării parlamentului și s'ar evita puternicile sguduiri periodice pe care le provoacă consultarea integrală a corpului electoral. Ambele sisteme au fost experimentate de Constituția franceză; reînnoirea parțială a fost admisă în Constituția anului III, anului VIII și 'n 1814; reînnoirea integrală a fost admisă în 1793, în 1824, în 1830, în 1848, în 1852 și 'n sfârșit prin legea organică actualmente în vigoare din 30 Noemb. 1875. În Franța deci, actualmente reînnoirea parlamentului este o chestie de domeniul legii ordinare.

Suntem pentru reînnoirea integrală a Adunării deputaților pentru considerația că în chipul acesta se evită calculul continuu, cu încurcăturile și discuțiile ce pot surveni din alternanța seriilor ce trebuie să se reînnoiască, se evită frământarea continuă a țării prin deseale alegeri ce-ar trebui făcute.

Criticile formulate în contra reînnoirii integrale nu pot rezista la o serioasă cercetare. Astfel, se susține că reînnoirea integrală aduce o întrerupere în opera legislativă, deoarece rezoluțiile votate de Adunare, rămân fără valoare după expirarea mandatului ei. Această dificultate poate fi ușor îndreptată modificându-se regulamentul Camerei și rămânând valabil chiar după expirarea mandatului, legile adoptate de Cameră, putând astfel fi aduse în discuția Senatului. Insfârșit, principala critică adusă reînnoirii integrale este că dânsa lipsește parlamentul de experiența vechilor deputați, introducând în sânul Adunării oameni complect noi, care trebuie să facă ucenicia de parlamentar pe socoteala și 'n detrimentul țării. Dar faptul nu este exact, deoarece o reînnoire integrală aduce întotdeauna în sânul Adunării, un număr important de deputați vechi, cari se re aleg și apoi adaptarea noilor aleși la cerințele vieții parlamentare se face foarte repede și fără nici un fel de prejudiciu pentru interesele generale.

Reînnoirea integrală are însă marele avantaj că ne pune 'n situația de a afla în mod exact care este spiritul țării la epoca alegerii, putând astfel să ne dea o imagine reală a nevoilor din acel moment.

Alegeri parțiale. Deși Constituția noastră nu prevede posibilitatea reînnoirii parțiale a Adunării deputaților, ci numai reînnoirea integrală, legea electorală prevede totuși posibilitatea unei reînnoiri parțiale, pe calea alegerilor parțiale. În sistemul scrutinului de listă, adoptat de Constituția noastră, posibilitatea alegerilor parțiale este mult mai redusă, dar ea există totuși. În caz când un mandat de deputat devine vacant, locul se împlinește prin supleanți. Art. 97 din legea electorală declară că „în caz de vacanță, din orice cauză, supleanții fiecărei liste, dacă mai sunt eligibili în acel moment, sunt chemați, în ordinea în care figurează pe liste, să înlocuiască pe titularii listei respective”.

Dar se poate întâmpla ca să nu se completeze vacantele ce s'ar ivi prin supleanții fiecărei liste. Ajungem astfel la necesitatea alegerilor parțiale, pe care legea electorală le admite, în art. 98 numai în următoarele două cazuri:

a) Când Adunarea invalidează o alegere dintr'o circumscriptie;

b) Când nu mai sunt supleanți care să înlocuiască pe titularii listei care au pierdut mandatul din orice cauză.

Legea adaugă că în acest din urmă caz, alegerea parțială nu se mai face, dacă vacanța s'a produs în cursul ultimei sesiuni a legislaturii. Rațiunea este lesne de înțeles: să nu se agite corpul electoral pentru un atât de scurt timp. Acest fapt nu va constitui un pericol pentru circumscripția respectivă, deoarece ea va fi lipsită numai foarte scurtă vreme de reprezentantul ei și apoi deputații reprezintă țara întregă și nu o anumită circumscripție.

Deoarece sistemul nostru de centralizare al voturilor și de repartitie al mandatelor nu poate funcționa când este vorba de alegeri parțiale, legiuitorul electoral a prevăzut în ultimul alineat al art. 98 că „centralizarea voturilor și proclamarea aleșilor se face de biourul electoral județean, care proclamă alese listele sau candidații cari au întrunit cel mai mare număr de voturi”.

Alegeri parțiale se fac mai des pentru Senat, unde potrivit art. 99 din legea electorală, nu există supleanți. Vacanțele ivite se completează prin alegeri noi, afară de cele produse în ultima legislatură.

536. — Numărul Deputaților. — Constituția noastră nu stabilește numărul deputaților și nici măcar proporția care trebuie

să existe între populație și numărul deputaților. Ea lasă acest lucru în seama legii electorale, care prin art. 2 pune principiul că numărul deputaților este stabilit prin tabloul anexat la lege. Textul adaugă apoi că numărul deputaților va fi proporțional cu populația ce se va constata pe baza recensemântului general.

Rezultă deci din examinarea acestor texte că fixarea numărului deputaților aparține legiuitorului ordinar, care are o singură îndatorire, să țină seama de proporționalitate. Tot din aceste texte mai rezultă că actualmente numărul deputaților nu este proporțional cu populația, așa cum cere art. 65 din Constituție.

Legiuitorului ordinar poate să mărească sau să reducă numărul deputaților, așa după cum crede dânsul de cuviință, având o singură restricție numai, aceea de a păstra totdeauna proporție între populație și numărul deputaților. Acelaș lucru trebuie să spunem și despre senatori. Pe baza legii electorale azi avem 387 deputați și 254 senatori, în care sunt cuprinși și senatorii de drept. Posibilitatea aceasta pe care Constituantul a lăsat-o legiuitorului ordinar de a modifica așa cum crede de cuviință, numărul parlamentarilor, pune în discuție în mod firesc două probleme: a) dacă numărul parlamentarilor trebuie să fie mare sau dimpotrivă trebuie redus și b) dacă trebuie să fie diferență între numărul deputaților și al senatorilor sau trebuie să fie egalitate de număr între ambele corpuri..

a) În ce privește numărul parlamentarilor, trebuie să recunoaștem că democrația tinde să mărească neîncetat acest număr. Ca o tendință firească, ca o dogmă a principiului democratic, numărul deputaților crește incontinuu, căci democrația este regimul masselor și are de satisfăcut cât mai mulți partizani. Dar aceasta nu înseamnă o ameliorare a regimului parlamentar. Sistemul scrutinului de listă unit cu numărul mare al parlamentarilor, face să pătrundă în parlament elemente dintre cele mai slabe și mai nepregătite, cari, pe cale normală, n'ar fi putut niciodată ajunge și pe care puhoiul democrației îi scoate la iveală și-i aruncă în locuri de răspundere. Oricare ar fi argumentele democrației, noi credem că un număr redus de parlamentari pre-tinde o selecție mai îngrijită și o răspundere mai mare. Altfel apare omul în fața unei Adunări de nepregătiți, de oameni cari

nu pot înțelege nici expresiile curent întrebuințate sau termenii tehnici cari au intrat în uz și cu totul altfel apare în fața unei Adunări de oameni pregătiți care-l pot controla. O discuție în aceste condițiuni înalță desbaterile și ne privează desigur de expresiunile degradante care se întâlnesc în parlamentele democrației.

b) În ce privește diferența de număr care trebuie să existe între Cameră și Senat, noi socotim că această chestiune are rațiunea de a fi numai într'un parlament unde Senatul este organizat pe baze cu totul diferite de cum este organizată Camera. Atunci când faci din Senat un al doilea corp, de aceeaș structură cum este Camera, este indiferent numărul membrilor săi. Rațiunea diferențierii apare numai atunci când Senatul devine un adevărat corp de competențe; în mod firesc numărul membrilor săi trebuie să fie mult mai redus, căci din moment ce ai dat Senatului dreptul de a controla Camera, acest control nu se poate face în chip eficace și bine decât de un număr restrâns.

La noi, numărul parlamentarilor este mult prea mare și nici nu este proporțional cu populația. La viitoarea modificare a legii electorale va trebui să se stabilească un coeficient unic cu care să se împartă populația, spre a avea numărul deputaților. Ar putea fi 1 deputat la 100.000 sau 80.000 suflete. Cu chipul acesta numărul parlamentarilor s'ar reduce foarte mult și selecția ar fi mult mai bună.

CAPITOLUL VI.

Organizarea parlamentară

§ 1. — *Organizarea internă a Adunărilor.*

SUMAR : A. — *Organele de conducere; — 537. Alegerea biourilor; — 538. Atribuțiile biourilor; — 539. Funcționarii Adunărilor; — 540. Secțiile și comisiile parlamentului; — B. Procedura parlamentară; — 541. Depunerea proiectelor de lege; — 542. Examinarea proiectelor în comisiuni și secții; — 543. Inscrierea la ordinea zilei; — 544. Discuția în ședință publică; — 545. Votul.*

A). — Organele de conducere.

537. — **Alegerea biourilor.** — Adunările alese au de îndeplinit o importantă misiune, în vederea căreia atât Constituția cât și legea electorală a edictat o serie de garanții care să asigure o cât mai exactă consultare a corpului electoral. Dar pentru ca aceste Adunări să-și îndeplinească misiunea lor, ele au nevoie să se organizeze, să-și creeze anumite organe de conducere, cari să diriguească activitatea lor. Organizarea internă a ambelor Adunări este aproape identică. Regulele ei se găsesc înscrise parte în Constituție și parte în regulamentele interioare ale fiecărui corp. Dacă există totuși unele diferențieri, ele se datoresc faptului că fiecare Adunare își face singură regulamentul ei.

Cea dintâi regulă în această privință este înscrisă în art. 47 din Constituție, care declară că „la începutul fiecărei legislațiuni și a fiecărei sesiuni ordinare, Adunarea Deputaților și Senatul aleg din sânul lor pe președintele, vice-președinții și membrii biourilor lor, potrivit regulamentelor interioare”. Indată ce această operație s'a efectuat, Adunarea este *constituită* și președintele este dator să încunoștiințeze despre aceasta celalt corp legislativ și pe președintele Consiliului de Miniștri (art. 15 Reg. A. Deput.; art. 13 Reg. Senat.).

Pentru a se putea procedea la constituirea corpurilor legiuitoare, este nevoie în prealabil să se verifice titlurile nouilor aleși, să se judece contestațiile ce s'ar face și apoi să se procedă la alegerea biourilor. Dar toate aceste operațiuni au nevoie să fie dirijate de o autoritate; corpurile legiuitoare își constituie un birou provizoriu, desemnat de drept de regulament, care are misiunea să prezideze la toate operațiile de verificarea titlurilor, până la constituirea Adunării.

Biourul provizoriu este ocupat de cel mai în vârstă dintre deputați sau senatori ca președinte. El este asistat de patru dintre cei mai tineri membri, ca secretari. După alegerea provizorie a biourilor se procedea la împărțirea Adunărilor în secțiuni sau comisiuni de verificare.

Indată ce Adunarea a terminat verificarea titlurilor, se procedea la alegerea biourilor definitiv, care este compus la fel și pentru Cameră și pentru Senat, dintr'un președinte, șase vice-președinți, opt secretari și patru chestori. Singura diferență este că Senatul are șase chestori. Alegerea se face prin scrutin secret

și cu majoritatea absolută a voturilor exprimate. Această dispoziție regulamentară este edictată în cadrul art. 48 din Constituție, care declară că: „orice hotărîre se ia cu majoritatea absolută a voturilor, afară de azurile când prin Constituțiune, legi sau regulamentele Corpurilor legiuitoare se cere un număr superior de voturi”. Constituția impune deci numai principiul majorității absolute a voturilor exprimate; principiul secretului votului este impus numai de regulamentele Adunărilor. El este un principiu care se impune oricînd este vorba de persoane; unele Constituții l-au crezut atît de important încît l-au înscris în textul lor. La noi, el este consfințit în chip general de legea pentru organizarea administrației locale din 1929.

Secretul votului, mai ales atunci cînd este vorba de alegerea biuroului Adunărilor, nu mulțumește partidele politice, cari nu pot astfel controla pe membrii lor asupra modului cum au votat. Camera franceză, în 1924, de teamă că d. Raoul Péret nu va fi ales președinte, a vot o rezoluțiune (ședința din 19 Dec. 1924) că deacum înainte președintele va fi ales prin vot public. Dar această măsură a ridicat critici foarte severe ¹⁾, deoarece

1. „Suntem hotărîți ostili acestei consacări a scrutinului *public*. Dacă există în adevăr, o concepție bine stabilită în tradiția parlamentarismului francez, este aceea a imparțialității Preșidenției Adunărilor deliberante. Când în plină amiază, îmbracă fracul de seară și se folosește de privilegiul care-i este rezervat exclusiv, de a intra în sala de deliberări cu pălăria în mână, deputatul căruia îi incumbă onoarea să prezideze Camera lasă la vestiar pasiunile, prejudecățile, prietenii și dușmăniile sale. Piedestalul de acajou, de marmoră și de bronz, pe care ni l-a lăsat consiliul celor cinci sute, așează pe Președinte într'o solitudine olimpică deasupra partidelor. Nu mai este în fața lui, în cazanul clocotitor al hemicilului decît unități parlamentare egale între ele și trebuind, prin autoritatea sa, să se bucure de drepturi egale. Rolul său este să facă să asculte pe înflăcărații din dreapta de exaltații din stînga și invers. Oricare ar fi oratorul care este la tribună, Președintele trebuie să obțină acest lucru greu dela deputații cari nu vorbesc: să tacă. Acolo sus, el nu mai este omul unui partid, ci este *omul Camerii*. Ar fi o periculoasă greșală să vrei să faci din președintele unei Adunări un leader politic; a pretinde să se pună în serviciul unei opinii, o magistratură care este, prin esența sa, protectoare a drepturilor tuturor, înseamnă a suprima libertatea tribunei și a aduce o atingere mortală regimului discuțiunii”...

„Om al adunării întregi, el nu trebuie să-și aibă ochii ațintiți pe îndoita listă a partizanilor și advessarilor. A invoca în speță un mandat al alegătorilor, înseamnă a împinge pînă la o plăcută glumă dragostea de ficțiune. Singuri, acei cari văd un om pot să judece aptitudinile sale presidențiale. Nu e vorba numai de calități intelectuale și morale; e vorba încă de calități secundare aiurea, pri-

nu dă posibilitate Adunărilor să proceadă în mod liber la alegere și nu-l ferește pe președinte de bănuiala că este partizanul unei anumite grupări politice.

Toată grupa de persoane indicate mai sus, pe care Adunările, la începutul fiecărei sesiuni, le desemnează prin alegere pentru a conduce desbaterile acestor Corpuri, se numește *biurou*. Acest biurou reprezintă Adunarea în solemnitățile publice; chiar în caz de dizolvare a Adunărilor, biuroul continuă a funcționa până la data când se constituie noul biurou. Dispozițiile art. 14 din Reg. A. Deputaților: „Până la alegerea unui nou biurou, cel precedent expediază lucrările curente” se aplică și în caz de dizolvare a Adunărilor.

Biuroul are în căderea lui dreptul de a numi personalul Adunărilor, de a-i stabili salariul, de a-i fixa modul de activitate prin regulamente interne, de a dispune punerea sa în retragere; în căderea biuroului este dată întreținerea palatelor Adunărilor și înfățișat toate măsurile cu caracter administrativ, care interesează pe membrii Corpurilor legiuitoare și buna funcționare a Adunărilor.

Personagiul cel mai important al biuroului este *președintele*. În sistemul nostru parlamentar el este ales de Adunări, prin scrutin secret. Acest regim l-am instaurat dela Constituția din 1866. Sub regimul statutului lui Cuza, președintele Corpurilor ponderator era de drept Mitropolitul țării art. 11. În alte state, în special pentru Camera înaltă, președintele este numit sau deține de drept rolul, în virtutea unei funcții ce îndeplinește; el nu este

mordiale aici. Trebuie vocea care să domine furtuna, gestul care liniștește, demnitatea care impune, *habitus corporis*; trebuie privirea care este o tăcută rechemare la ordine, riposta care înțeapă, fără să rănească. Interesul regimului parlamentar cere ca o adunare să-și aleagă liber ceiace, prin acest ansamblu de calități, este cel mai în măsură să asigure demnitatea desbaterilor sale. Votul public tinde să violenteze dreptul majorității de a alege în conștiință pe acela pe care-l crede mai apt. El aduce deasemeni atingere dreptului membrilor minorității cari, prin stima personală pentru un om, i-ar da buletinul și cari sunt privați de această facultate în ziua în care alegerea prezidențială îmbracă calitatea unei alegeri de partid. Compromite autoritatea președintelui, ales astfel sub un fel de constrângere. Imparțialitatea prezidențială e în genul femeii lui Cesar: ea nu trebuie bănuită. Deputatul, atins de o pedeapsă disciplinară se va ridica după banca sa și-i va arunca președintelui în față apostrofa că se răz-bună”. (J. Barthélemy, *op. cit.*, p. 437—438).

ales de Adunare. Astfel și azi Senatul american nu-și alege președintele; vice-președintele Statelor-Unite este de drept președintele Senatului.

538. — Atribuțiile biuroului. — Atribuțiile *președintelui* sunt foarte importante. El prezidează ședințele Adunării, conduce desbaterile și face să se mențină **ordinea**; **veghează** la siguranța interioară și exterioară a Adunării; priveghează asupra strictei păziri a regulamentului; ține rândul între deputații cari au cerut cuvântul; intervine în desbateri spre a apăra regulamentul și spre a aduce pe orator în marginele discuțiunii. El alcătuiește ordinea de zi, priveghind asupra chestiunilor cari vin în desbateri; el supraveghează lucrările comisiunilor și ale secțiunilor, punând în întârziere pe raportori când întârzie în îndeplinirea însărcinării primite. Președintele are răspunderea întreagă a modului de a lucra al Adunării; prin atitudinea sa, el poate să înalțe nivelul dezbaterilor și să dea un mare prestigiu operii legislative. Dar pentru aceasta trebuie să fie complect independent.

Președintele poate delega parte din atribuțiile sale membrilor biuroului. În lipsa sa, sau când va voi să ia parte la discuțiune, este înlocuit de unul din *vice-președinți*. Vice-președinții n'au deci alt rol decât acela de a prezida ședințele, în lipsa președintelui, sau când acesta este împiedicat. În acest caz ei au toate atribuțiile președintelui. În afară de aceasta, vice-președinții sunt membri ai biuroului și 'n această calitate iau parte la toate desbaterile și hotărârile biuroului.

Președintele sau vice-președintele care prezidează ședința nu poate lua parte la desbateri decât părăsind preșidenția. Dacă ei au luat cuvântul într'o discuțiune, nu mai pot ocupa fotoliul preșidențial în cursul acelei discuțiuni, afară de buget, unde, dacă a vorbit la un capitol, poate prezida discuțiunea celorlalte capitole. Măsura aceasta regulamentară este luată tocmai pentru a asigura imparțialitatea președintelui în conducerea desbaterilor.

Secretarii fac și dâșii parte din biurou. Ei asistă pe președinte în conducerea desbaterilor. Secretarii primesc înscrierea oratorilor la cuvânt, dar ordinea în care aceștia vor lua cuvântul se fixează de președinte. Ei au obligația de a număra voturile. Această operație, care este foarte simplă, atunci când este vorba de numărătoarea bilelor, devine mult mai complicată când votul se dă prin ridicare sau ședere. În această situație le rămâne

secretarilor o parte de apreciere, care poate avea un însemnat rol asupra rezultatului votului.

Teoretic, secretarii sunt însărcinați cu redactarea procesului verbal al desbaterilor. Acesta se întocmește în mod sumar de funcționarii Adunării și se semnează de secretari, pentru a dobândi astfel autenticitate.

Însfârșit, o ultimă atribuțiune a secretarilor este aceea de a ceti, la începutul fiecărei ședințe, procesul-verbal al desbaterilor ședinței precedente. Este o simplă formalitate, care se repetă la începutul fiecărei ședințe, într'o monotonie și neatenție generală care o face chiar ridiculă. Această lectură are de scop ca să se facă rectificarea erorilor ce s'ar fi trecut în sumarul ședinței precedente.

Chestorii au îndatorirea să îngrijească de partea materială a vieții parlamentare. Ei sunt însărcinați cu ordonanțarea diurnelor și celorlalte indemnizații cuvenite parlamentarilor; ei îngrijesc de recepționarea și plata reparațiilor necesare palatelor Adunărilor. În sarcina lor este deasemeni dată, sub autoritatea președintelui, păstrarea ordinii și siguranței în interiorul Adunării.

Pentru munca sa suplimentară membrii biurourilor primesc, numai în timpul vacanței, o indemnitate suplimentară. Președintelui însă i se acordă cheltueli de reprezentare.

539. — **Funcționarii Adunărilor.** — Biuroul Adunărilor constituie organul de conducere al acestora; dar biuroul are la dispoziția sa, pentru înlesnirea activității parlamentare, un număr important de funcționari (stenografi, dactilografi, funcționari administrativi, etc.). Toți acești funcționari sunt organizați într'un secretariat general; ei nu îndeplinesc un rol tehnic, nu colaborează la opera legislativă, ci ajută numai biuroul și diferitele comisii și secțiuni în activitatea lor.

Acești funcționari se bucură de un statut special ²⁾, orânduit pe cale regulamentară de fiecare Adunare, cu garanții de stabilitate și cu posibilitatea de a se adresa contenciosului administrativ atunci când sunt lezați în drepturile lor prin actele de autoritate făcute de președinte. Legea contenciosului administrativ, prin art. 3 al. ult., exclusese dela controlul contenciosului admi-

2) Vezi Const. Stănescu. — *Situațiunea Juridică a funcționarilor Corpurilor Legiuitoare, București, 1932.*

nistrativ actele de autoritate și de gestiune ale Președinților Corpurilor legiuitoare, care rămăneau astfel supuse numai controlului Adunării din care făceau parte. Această dispoziție a fost edictată în mod expus în lege în urma hotărârii supremei instanțe de a primi recursul în contencios, în baza art. 107 din Constituție, împotriva actelor de autoritate ale președinților Corpurilor legiuitoare³⁾. Dar textul legii n'a avut putința să schimbe soluția dată de justiție prin decizia de mai sus, deoarece legea a fost declarată neconstituțională, ca una ce viola dispozițiile art. 107 din Constituție⁴⁾. Azi funcționarii Corpurilor legiuitoare se bucură de posibilitatea de a cere în justiție respectarea dreptului conferit de statutul lor, fără a li se mai putea invoca textul legii contenciosului administrativ, care, desigur, va fi mereu declarat neconstituțional, oridecâteori va fi invocat, până ce legiuitorul se va hotărî să-l abroge.

540. — **Secțiile și comisiile parlamentului.** — În vederea înlesnirii activității parlamentare, pentruca munca să se poată organiza și pentruca proiectele și propunerile ce se fac să poată fi cât mai bine studiate, Adunările se împart în secțiuni și comisiuni.

La începutul fiecărei sesiuni ordinare, Adunările se împart prin tragere la sorți în ședință publică, în secțiuni. Adunarea deputaților are nouă secțiuni, iar Senatul șapte secțiuni. Odată desemnate, secțiunile sunt convocate de președintele Adunării pentru a se constitui. Ele își aleg prin majoritate un președinte, un vice-președinte și doi secretari.

Secțiunile au de scop să discute proiectele de legi ce sunt supuse deliberării, să propună amendamentele necesare și să desemneze un delegat, care împreună cu delegații tuturor secțiilor, să reia din nou proiectul în discuție și să aleagă delegatul care să facă raportul către Adunare.

Dar aceste atribuțiuni ale secțiunilor au rămas o simplă formalitate. Ele au un rol ceva mai important atunci când este vorba de verificarea mandatelor. Incolo, încheerea procesului ver-

3) Cas. III, Dec. 1477 din 4 Noembrie 1925, după divergență în *Pand. Săpt.*, 1925, p. 666; Cas. III, 23 Martie 1927, *M. Constandache*, în *Pand. Săpt.*, 1927, p. 423.

4) Cas. S. U., 6 Junie 1929 în *Pand. Săpt.* 1929, p. 557.

bal care să constate adeziunea secției la proiect și desemnarea delegatului, a devenit o simplă formă pe care o îndeplinesc funcționarii Adunărilor. Rolul determinant în desăvârșirea operei parlamentare aparține comisiunilor, cari sunt socotite a fi formate din specialiști.

Comisiunile acestea sunt de două feluri: a) micile comisiuni speciale și b) marile comisiuni permanente.

Comisiunile speciale se reînoesc la începutul fiecărei sesiuni. La Senat, după împărțirea în secții se alcătuiește, prin tragere la sorți, o comisie specială, compusă din șapte membri, pentru *verificarea titlurilor senatorilor noi aleși*. Apoi Senatul alege, prin vot secret, o comisiune compusă din șapte membri, pentru *cercetarea petițiilor adresate Senatului*. În afară de aceste comisiuni, anume determinate de regulament, Senatul poate alege orice altă comisie specială, cum ar fi comisiile de *anchetă parlamentară, financiară*, sau pentru orice altă lucrare pe care Senatul ar voi s'o facă. O singură restricție pune regulamentul, ca numărul membrilor unor astfel de comisii să nu fie mai mic de trei. Numărul maximum se stabilește de Senat (art. 47). Alegerea oricărei comisiuni a Senatului se face în ședință publică; regulamentul adaugă că nu se poate proceda la alegerea unei comisiuni speciale sau delegațiuni decât în ședința următoare aceleia în care Senatul a admis instituirea. În cazuri urgente se va putea proceda la alegere chiar în aceea zi, însă după ce ședința a fost suspendată timp de cel puțin 15 minute (art. 49 reg. Senat).

Aceleași dispoziții, cu mici modificări, există și pentru Adunarea Deputaților. Acolo însă, comisiunile care la Senat sunt speciale, sunt înglobate în marile comisiuni permanente. Totuși Adunarea deputaților poate oricând decide constituirea de comisiuni speciale sau permanente (art. 67 Reg. A. Deputaților).

Marile comisiuni permanente sunt acele care prezintă deosebită însemnătate pentru lucrările parlamentului. Ele sunt cele mai disputate de parlamentari. În aceste comisiuni se examinează proiectele de lege, aducându-li-se toate modificările necesare. Proiectul, odată plecat dela comisie, nu mai poate fi modificat decât în Adunare, pe cale de amendament. Căci trecerea proiectului pe la secțiuni, la Senat, după ce a plecat dela comisie, devine o simplă operație birocratică, iar la Cameră, proiectul care a trecut printr'o comisie este dispensat de o mai mare atenție.

La Senat, la începutul fiecărei legislaturi, se constituie, *pentru toată durata legislaturii*, următoarele comisii: a) comisiunea administrativă; b) judiciară și a afacerilor străine; c) financiară, comercială și industrială; d) agricolă, domeniială, silvică și viticolă; e) de lucrări publice, comunicații și apărare națională; f) de învățământ, culte și arte; g) de sănătate publică, muncă și ocrotire socială. În total deci Senatul are șapte comisii permanente, cari au în competența lor examinarea proiectelor de lege respective.

Constituirea acestor comisii se face prin intermediul secțiilor cari, cu majoritate de voturi, alcătuiește o listă de prezentare, în care vor fi trecuți acei membri ai secțiunii, cari vor fi recunoscuți că sunt specialiști în chestiunile ce intră în căderea vreuneia din comisiile ce sunt de constituit.

Dată fiind importanța acestor comisii, regulamentul decide că nici un senator nu poate face parte din mai mult de două comisii permanente, iar dacă va fi trecut pe lista de prezentare a secțiunii sale ca specialist în mai multe chestiuni, va avea dreptul să arate din care comisiune ar preferi eventual să facă parte (art. 68 Reg. Senat).

Alcătuirea definitivă a comisiunilor aparține biuroului; numărul senatorilor într-o comisiune nu poate fi mai mic de 7 și mai mare de 20. La ședințele comisiunilor pot asista și alți senatori, cu vot consultativ însă. Ceiace este de remarcat aici este faptul că regulamentul nu ia nici o măsură pentru a fi reprezentate în comisii și grupările de opoziție. Cum biurul este format numai din membri ai majorității, s'ar putea ca minoritatea din Senat, și așa destul de redusă, să nu poată lua parte în comisii. Dar practica parlamentară impune biuroului obligația de a alege în comisii și membri ai minorității.

La Cameră sunt 16 mari comisii permanente, a căror constituire este obligatorie la începutul fiecărei legislaturi și pe toată durata mandatului ei și anume:

1. Comisiunea de administrație generală, județeană și comunală, compusă din 37 de membri.
2. Comisiunea de afaceri străine, din 37 de membri.
3. Comisiunea de agricultură, păduri și domenii, din 37 de membri.
4. Comisiunea armatei și marinei militare, din 37 de membri.

5. Comisiunea de instrucție publică, culte și bele-arte, din 37 de membri.

6. Comisiunea financiară și bugetară, din 72 de membri.

7. Comisiunea de lucrări publice, căi ferate, căi de comunicație și marină comercială, din 37 de membri.

8. Comisiunea de comerț, industrie, mine și vămi, din 37 de membri.

9. Comisiunea muncii, asigurărilor, de prevedere socială și economie, din 37 de membri.

10. Comisiunea de sănătate și igienă publică, din 19 membri.

11. Comisiunea de legislațiune civilă, comercială și criminală, din 37 de membri.

12. Comisiunea de legislație fiscală, din 19 membri.

13. Comisiunea de disciplină, incompatibilitate și imunitate, din 21 de membri.

14. Comisiunea de poștă, telefon și telegraf, din 37 de membri.

15. Comisiunea de indigenerate și recunoaștere de persoane morale, compusă din 21 de membri. Această comisie este însă desființată de drept, deoarece indigeneratele sunt date, potrivit legii din 1924 pentru pierderea și dobândirea naționalității române, în căderea comisiunii ce funcționează pe lângă Ministerul de Justiție, iar recunoașterea de persoane morale este dată, în baza legii din 1924, în căderea justiției.

16. Comisiunea de petițiuni, compusă din 21 membri (art. 64 reg. A. Deputaților).

În afară de aceste comisii permanente, Camera mai poate constitui și altele, după nevoile ce s'ar ivi ⁵⁾. Dată fiind aici mul-

5) În Franța sunt douăzeci de mari comisii permanente: 1^o Finanțe; 2^o Administrație generală; 3^o Afaceri străine; 4^o Agricultură; 5^o Algeria, coloni și protectorate; 6^o Alsacia și Lorena; 7^o Armată; 8^o Asigurare și prevedere sociale; 9^o Comerț și industrie; 10^o Verificarea conturilor și economii; 11^o Vămi; 12^o Învățământ și arte frumoase; 13^o Higienă; 14^o Legislație civilă și criminală; 15^o Marină comercială; 16^o Marină militară; 17^o Mine și forțe motrice; 18^o Regiuni liberate; 19^o Muncă; 20^o Lucrări publice.

Marile comisii se reînnoesc însă în fiecare an. Nici un deputat nu poate face parte din mai mult de două comisii, iar numărul maxim de membri al fiecărei comisii e de 44. Cele mai disputate comisii sunt cele de finanțe și de afaceri străine. Nici un deputat nu poate face parte în acelaș timp din ambele comisii.

țimea comisiunilor, regulamentul dispune că nici un deputat nu poate face parte din mai mult de trei comisii permanente.

Pentru alegerea deputaților în comisii, regulamentul stabilește o regulă de proporționalitate, de așa fel ca toate grupările politice să aibă reprezentanți în comisii, în raport cu proporția în care dânsii se găsesc în Cameră. În acest scop, fiecare grupare politică va da biroului listele de candidați ce propune a fi aleși în comisii, după următoarele reguli:

Se împarte întâi numărul total al deputaților prin numărul membrilor comisiei de ales, pentru a se ști câți deputați dau drept la un reprezentant în comisie. Fiecare grupare politică va avea atâția reprezentanți în comisie de câte ori numărul membrilor ei va cuprinde acel număr de deputați. În cazul când mandatele în Comisii nu au fost complet atribuite pe această cale, locurile vacante vor fi acordate reprezentanților grupărilor după însemnătatea fracțiunilor (art. 65 reg. A. Deputaților).

Comisiunile astfel alese, procedează la constituirea lor, alegând cu aceeași procedură ca pentru biroul definitiv al Adunării, un președinte, un vice-președinte și doi secretari. Pentru fiecare proiect de lege comisiunea desemnează un raportor, care să studieze chestiunea adusă în desbateri și să raporteze comisiei.

Importanța comisiunilor permanente este foarte mare, ele constituind adevăratul laborator legislativ.

B). — Procedura parlamentară.

541. — **Depunerea proiectelor de lege.** — Procedura parlamentară este stabilită de regulamentele Adunărilor. Această măsură este înscrisă în art. 56 din Constituție: „Fiecare Adunare determină, prin regulamentul său, modul după care ea își exercită atribuțiunile”. S'a înscris în Constituție această dispoziție pentru a se putea păstra independența fiecărui corp legislativ și pentru a se evita astfel imixtiunea unei Adunări în drepturile și prerogativele celeilalte, impunându-i modul de lucru.

Regulamentul organizează cele două feluri de activități ale Parlamentului: *votarea legilor și luarea rezoluțiilor*. Legea este opera acordului voinței celor două corpuri legislative; re-

zoluția este hotărîrea pe care o ia un singur corp electoral, constituită o manifestație de voință a acestuia. Votarea regulamentului unuia din corpurile legiuitoare constituie o rezoluție. Tot acest caracter îl au hotărîrile pe care le iau corpurile legiuitoare în parte, cu privire la validarea alegerilor sau la votarea ordinei de zi, care închide o interpelare. Despre procedura ce trebuie urmată pentru a se ajunge la luarea rezoluțiilor ne vom ocupa mai jos; aici ne ocupăm numai de procedura legislativă propriu zisă.

Inițiativa legilor aparține în mod egal Regelui și parlamentului. Acest lucru rezultă atât din art. 34 din Constituție cât și din regulamentele Adunărilor. Art. 50 din regulamentul Adunării Deputaților declară că „proiectele de legi prezentate de Guvern în numele Regelui sunt depuse de unul din miniștri pe biroul Adunării, după citirea Mesagiului regal de trimitere”. Aceiaș dispoziție este înscrisă și în art. 41 din regulamentul Senatului. Art. 60 din Reg. A. Deputaților arată condițiunile în cari se exercită inițiativa parlamentară.

A. Prezentarea proiectelor de legi din inițiativa guvernului. Aceste proiecte sunt prezentate de guvern în numele Regelui. Unul din miniștri le depune pe biroul Adunărilor, citind mesagiul regal de trimitere. Proiectele odată depuse pe biroul Adunărilor, sunt trimise la imprimat, împreună cu expunerea de motive și distribuite apoi membrilor Adunării, pentru a fi studiate și luate în discuție.

Mesagiul regal este un act care emană dela Rege și care nu conține o decisiune legală, ci numai o expunere de vederi, o comunicare solemn făcută a directivelor politice pe care dânsul înțelege să le dea. La noi, existența mesagiului regal este prevăzută de art. 90 din Constituție, care, în al. 3 declară că „Regele deschide sesiunea printr'un Mesaj, la care Adunările fac răspunsurile lor”. Iar în al. 4 art. 90 se adaugă: „Regele pronunță închiderea sesiunii”. În proiectul Constituției se mai adăuga că prin Mesaj Regele „expune starea țării”. Dar în urma criticelor aduse acestui text, s'au suprimat aceste cuvinte ⁶⁾.

6) Desbateri Cameră. D-l N. Iorga: În art. 91, devenit 90 se spune că Regele în mesaj „expune starea țării”. Eu am ascultat foarte multe Mesagii de acestea și am văzut că Regele nu spune nimic în privința situației țării. Ar trebui să se zică: El enunță și un program de lucru. Regele nu face darea de

Regele nu poate deci lua parte la desbateri. Tradiția parlamentului englez și principiul separației puterilor se opun la aceasta. El are dreptul să corespundă cu Adunările pe calea Mesagiilor regale.

Acestea sunt de două feluri: a) Mesagiile pentru deschiderea și închiderea Corpurilor legiuitoare. Aceste Mesagii pot fi citite de Rege personal, în fața Corpurilor legiuitoare. Dacă Regele ar fi împiedecat să vină în fața Adunărilor, mesagiul va fi citit de primul ministru. La noi este de tradiție ca Regele să citească numai Mesagiul de deschiderea Corpurilor legiuitoare, mesagiul de închidere fiind citit de președintele de consiliu. Mesagiile regale se citesc în ședință publică; ele nu pot fi supuse la nici o discuție, la nici un vot, afară numai dacă vor cuprinde vreo propunere care trebuie votată. După citirea Mesagiilor pentru închiderea sesiunilor, prorogarea sau disolvarea Adunării, Președintele ridică ședința imediat. (Art. 58 Reg. A. Deput.). Regulamentul dă deci o mare solemnitate cetirii mesagiilor regale. Nici o discuțiune nu trebuie să aibă loc asupra lor, nici un fel de polemică nu trebuie să ia naștere în jurul propunerilor acolo exprimate. Căci Regele, atunci când adresează un mesagiu, nu face un act personal, ci un act care exclude răspunderea sa. Mesagiile regale trebuiesc deci, ca orice act al Regelui, să fie contrasemnate de miniștri. Mesagiile de deschiderea și închiderea Corpurilor legiuitoare sunt contrasemnate de toți miniștrii; mesagiile de trimitere a proiectelor de legi în desbaterea Adunărilor sunt contrasemnate de ministrul în resortul căruia cade proiectul de lege.

Principiul guvernului parlamentar cere ca toate proiectele de legi din inițiativa guvernului, cari sunt trimise în desbateri prin mesagiul regal, să aibă adeziunea întregului guvern. Deaceia, deși mesagiul de trimitere este contrasemnat de ministrul respectiv, el nu poate contrasemna dacă în prealabil n'a fost autorizat de membrii guvernului, printr'un jurnal al Consiliului de Mi-

seamă a situației țării, dar arată ce o să lucreze Adunarea: îi pune în vedere programul de lucru.

Voci: Printr'un Mesaj pur și simplu ar fi mai bine.

D-l N. Iorga: Atunci s'ar putea zice: la deschiderea sesiunii Regele rostește un Mesaj, la care Adunările fac răspunsul lor. (Vezi Lascarov-Moldovanu, op. cit., p. 374—375).

niștri. Aceasta nu este o regulă înscrisă nici în textul Constituției, nici în legile ordinare, dar este impusă de regimul guvernului răspunzător în fața parlamentului. Guvernul trebuie să se pronunțe în prealabil asupra fiecărui proiect ce urmează a fi supus deliberării Corpurilor legiuitoare. Acest sistem este adoptat în toate țările cu regim parlamentar și chiar în Italia⁷⁾, unde nu se poate vorbi de un regim parlamentar.

Ca o consecință a acestui principiu că singur guvernul răspunde în fața parlamentului și că Regele este iresponsabil, s'a înscris dispoziția ca să nu se facă nici o discuție asupra mesagiilor regale; ea ar fi inutilă, deoarece s'ar pune 'n discuție un om care nu dânsul a conceput mesajul și care nu poate răspunde pentru el.

În afară de aceste mesagii, Șeful Statului se poate adresa și direct poporului. În împrejurări importante, când Regele are nevoie să facă o comunicare poporului, el recurge tot la calea mesagiului. Și 'n acest caz, mesajul regal trebuie să îndeplinească aceleași condiții, adică să fie contrasemnat de guvern sau de unul din miniștri, care-și asumă astfel răspunderea. La noi se cunosc numeroase mesagii de acest fel. Astfel, avem mesagiile defunctului Rege Ferdinand prin care aducea la cunoștința țării proclamarea războiului, încheerea păcii, etc.

B. Prezentarea proiectelor de legi din inițiativă parlamentară.

Corpurile legiuitoare au și dânsese dreptul de inițiativă în materie legislativă. Deși Constituția pune pe picior de egalitate inițiativa guvernului și a parlamentului, totuși, trebuie să recunoaștem că într'un bun sistem parlamentar, inițiativa parlamentului este mult mai redusă decât aceea a guvernului. Acesta și-a fixat o politică a sa, pe care ar putea-o vedea cu înlesnire înlăturată sau contracarată din cauza unei inițiative parlamentare neordonate. În afară de aceasta, opera de documentare a guvernului, care are la dispoziția sa întreg aparatul de funcționari și care poate fi astfel mai bine informat decât simplii particulari, este mult superioară aceleia pe care o aduce o documentare particulară. Adăugați și faptul că de cele mai multe ori inițiativa privată urmărește mai puțin interesul general și mai mult interesul particular și veți găsi justificarea pentru care inițiativa

7) Vezi O. Ranelletti — *op. cit.*, p. 258.

parlamentară trebuie să fie restrânsă. Este drept că această inițiativă poate să fie țărnumită de guvern, care s'ar putea împotrivi la votarea unui proiect; dar lucrul este mult mai greu de făcut atunci când te găsești în fața unui proiect alcătuit. La noi, Statutul lui Cuza ridică Corpurilor legiuitoare dreptul de inițiativă, păstrându-l în mod exclusiv numai pentru Domn. Dar Constituția din 1866 a reintegrat parlamentul în dreptul său de inițiativă și acest drept îi este și azi păstrat, principial, neștirbit.

Dreptul de inițiativă aparține în mod egal ambelor Corpuri legiuitoare. La Cameră, 15 deputați și la Senat 7 senatori pot prezenta Adunărilor orice propunere sau proiect de lege. Propunerile din inițiativă parlamentară se fac înscris, însoțite de expunerea de motive. Ele se prezintă președintelui, care le comunică Adunării și dispune apoi imprimarea și distribuirea lor. Ele pot fi prezentate și direct Adunării, în ședință publică.

Art. 60 al. 2 din Regulamentul Adunării Deputaților prevede dispoziția că „orice proiecte de legi, propunere sau amendamente care implică o cheltuială oarecare, trebuie să creeze și un venit pentru acoperirea acelei cheltuieli”. Această dispoziție, care 'n practică nu prea are aplicabilitate, nu este prevăzută în regulamentul Senatului. Ea se găsește însă înscrisă în legea contabilității publice și Senatul n'ar putea lua inițiativa unei legi cu călcarea acestor dispoziții.

Dar dacă acest principiu n'a fost înscris în regulamentul Senatului, faptul își are altă explicațiune. Legile cari implică o cheltuială și deci o mărire a veniturilor trebuiesc votate mai întâi de Adunarea Deputaților, potrivit art. 35 din Constituție. Această regulă, fiind generală, este aplicabilă și proiectelor din inițiativă parlamentară. Deaceia devenea fără sens înscrierea acestui principiu în regulamentul Senatului.

542. — Examinarea proiectelor în comisii și secții. — Nici un proiect și nici o propunere nu poate veni în discuția publică a unei Adunări, mai înainte de a fi examinat în comisii și secții. Regulamentul Adunării Deputaților formulează clar acest principiu: „Proiectele de legi și propunerile, în regulă generală, se trimit de Președinte, Comisiunii permanente competente și, după ce aceasta își face raportul, ele se trimit secțiunilor Adunării, care prin delegații lor aleg un raportor”. (Art. 61). Este deci de principiu că pentru a se evita improvizațiile, pentru a se evita votarea unui text prin surprindere și fără o cercetare serioasă, s'a

luat măsura ca nimic să nu fie adus în discuția publică mai înainte de a fi studiat în comisiuni, de a-i se fi adus modificările pe care specialiștii le găsesc necesare, de a se întocmi un raport asupra proiectului, în care să se arate pe larg și motivat, cari sunt avantajii propunerii ce urmează să vină în debateri.

Procedura parlamentară prevede că un proiect sau o propunere trebuie să treacă prin studiul unei *comisiuni*, și apoi prin secțiile Adunării. Singurul examen ceva mai serios este acel făcut în comisiuni, secțiunile fiind complet înlăturate când e vorba de Adunarea deputaților, sau cercetarea lor devenind o simplă formalitate, când e vorba de Senat. În adevăr, art. 61 al. 2 din Reg. A. Deputaților înlătură complet cercetarea în secțiuni atunci când declară că: „Adunarea poate însă, după cererea guvernului sau autorilor proiectului și propunerii, să hotărască cu majoritate și fără discuție ca un proiect sau o propunere să fie trimis pentru raport numai la Comisiunea permanentă competentă”. Ori, în fapt, în baza acestui text, toate proiectele trec numai la comisii; secțiunile nu mai au nici un rol în examinarea proiectelor; ele își justifică existența doar atunci când e vorba de verificarea titlurilor⁸⁾.

La Senat, deși regulamentul păstrează (art. 51) obligațiunea trimiterii proiectelor în studiul secțiunilor, totuși această trimitere constituie o simplă formalitate, care se îndeplinește de funcționarii Senatului, ducând procesul verbal al secției, pe formularul tipărit mai dinainte, să fie semnat de președinte și secretar și să fie atașat la dosarul legii, spre a fi astfel formele îndeplinite. Singurul studiu care se face este acel din comisiunea permanentă.

Lucrul nu trebuie să surprindă pe nimeni. Procedura aceasta este curentă în regimul parlamentar. În Franța, proiectele nu trec decât prin cercetarea comisiunilor permanente; secțiunile nu se ocupă cu examinarea lor. Mai mult, procedura parlamentară franceză prevede posibilitatea ca un text să fie votat, numai după studiul făcut în comisiune, fără ca proiectul să mai vină în discuția publică. Sunt propuneri, de o importanță secundară, care sunt înscrise la ordinea zilei cu mențiunea „fără debateri” sau „sub rezerva de a nu fi debateri” (*sous réserve que pas débats*).

8) Vezi *supra*, p. 172.

Această ordine de zi se înscrie în *Journal officiel* timp de două ședințe și dacă în timpul acestor ședințe, n'a intervenit nici o opunere, propunerea se supune direct votului Camerii, fără ca vreun deputat să se poată opune sau să poată lua cuvântul la acest proiect. Procedura aceasta, care nu este admisă în toate materiile — spre exemplu, atunci când este vorba de ratificarea unui tratat — are inconvenientul că permite votul prin surprindere, deputații necitind cu atenție ordinea zilei. Dar, în acelaș timp, procedura aceasta îngăduie să se treacă cu înlesnire o serie de proiecte, cari nu comportă discuție, rezolvându-se astfel cu înlesnire lucrările urgente.

Examinarea proiectelor în comisiunile permanente constituie cea mai serioasă activitate a parlamentului. Ședințele comisiunilor nu sunt publice: Comisiunile, pentruca să poată lucra, trebuie să aibă prezenți majoritatea absolută a membrilor la Senat și o treime la Cameră. De fapt însă, comisiunile nu lucrează niciodată cu această majoritate, ci cu un număr variabil de membri, după interesul pe care membrii comisiunii îl depun pentru lucrările legislative. Membrii comisiei variind dela o ședință la alta, lucrarea comisiunilor este lipsită de multe ori de omogenitate. Hotărârea se ia de câțiva membri ai comisiunii, restul aderând ulterior. Acest lucru rezultă de altfel și din art. 72 din regulamentul A. Deputaților care arată „că în orice comisiune, prezența unei treimi a membrilor ei este necesară pentru validitatea voturilor. În cazul că un vot nu este posibil din pricina lipsei quorum-ului de mai sus, votarea lămurit pusă la ordinea zilei a ședinței următoare, va fi valabilă în acea ședință oricare ar fi numărul membrilor prezenți”. Iată deci o dispoziție regulamentară care îngăduie pentru Cameră ca trecerea prin comisii să devină de multe ori o simplă formalitate. La Senat, art. 74 din regulament, după ce reproduce acelaș principiu pe care l-am întâlnit la Cameră, mai adaugă că în caz când un proiect de lege sau o propunere urmează a fi luată în debateri de urgență, atunci comisiunea va lucra valabil, oricare ar fi numărul membrilor prezenți. Și cum azi sunt foarte puține proiecte pentru care să nu se ceară urgența și Senatul să n'o încuviințeze, opera comisiunilor devine de cele mai multe ori o simplă formalitate biurocratică.

La ședințele comisiunilor nu pot participa decât membrii comisiunii. Autorul unei propuneri, sau dacă sunt mai mulți, unul delegat de aceștia, are dreptul să asiste cu vot consultativ

la ședințele comisiunii. El se retrage în momentul votului. De fapt, membrii Adunărilor pot asista la debaterile comisiunilor; ei nu pot însă lua parte la vot, deși nici aici nu se face un control prea riguros. Pentru Adunarea Deputaților avem art. 84 din regulament care îngăduie această participare. Pentru Senat avem aceeaș dispoziție în art. 59 din regulament. Mai mult decât atât, art. 71 din regulamentul Senatului și 69 din acel al Camerei îngăduie oricărui membru al Adunărilor să poată lua cunoștință de actele și documentele remise comisiunilor. Dar cum regulamentul adaugă că acest lucru se va face fără ca lucrările comisiunilor să fie stânjenite, Senatorii și deputații cari vor, pot asista la lucrările comisiunilor, tocmai pentru a lua cunoștință de actele și justificările ce însoțesc proiectele sau propunerile. Ei pot însă lua parte la aceste lucrări și în afară de ședințele comisiunilor și secțiunilor.

La ședințele comisiunilor pot participa, pentru a da informațiuni, miniștrii și subsecretarii de stat. Pentru aceasta, comisiunile sunt datoare a-i înștiința despre locul și timpul unde vor ține ședințele. În acelaș timp comisiunile pot invita pe miniștri și pe subsecretari de Stat pentru a le da lămuriri cu privire la un proiect adus în discuția comisiunii. Art. 77 al. ult. din reg. Camerii prevede posibilitatea pentru comisiuni de a chema și alte persoane din afară de Adunare, când concursul lor ar putea fi folositor ⁹⁾.

9) Potrivit art. 5 din Statutul lui Cuza, proiectele de lege erau susținute în Adunarea electivă de Miniștri sau de membrii Consiliului de Stat, ce se vor delega de Domn. Ei vor fi ascultați oricând vor cere cuvântul.

Această măsură era rațională, deoarece proiectele de legi porneau numai din inițiativa Domnului care le alcătuia cu ajutorul Consiliului de Stat. Era deci firesc ca atunci când Domnul aprecia, să trimită un delegat care să susțină proiectul în Adunare.

Regimul parlamentar modern nu îngăduie însă acest lucru. După cum colaborarea tehnică este foarte necesară acestui parlament, regulamentul îi îngăduie ca să cheme, atunci când ar simți nevoie, și persoane din afară, care să lumineze comisiile în lucrările lor. În fapt, aceste comisiuni apelează rareori la persoane din afară; acum în urmă, cu ocazia discutării proiectelor de unificare legislativă, s'a făcut un larg apel la specialiștii din afară; în mod obișnuit însă miniștrii aduc în aceste comisiuni funcționarii administrativi cari l-au ajutat la alcătuirea legilor și cari sunt ascultați de comisiune, atunci când acesta are nevoie de explicațiile lor.

Comisiunea, discutând proiectul adus în debateri, îi face modificările pe care le socotește necesare și alege un raportor, care să alcătuiască raportul asupra proiectului, indicând și părerea minorității. După întocmirea raportului comisiei permanente, procedura diferă, după cum proiectul trece prin Adunarea Deputaților sau prin Senat.

La Cameră, față de dispozițiile art. 61 și 63 din regulament, proiectele de lege nu mai trec prin secții, ci dela comisii vin direct în discuția Adunării. Art. 75 din regulament prevede că „raportul Comisiunii asupra unui proiect sau propunere de lege se depune în ședință publică, se imprimă și distribue”.

Comisiunea deci, înainte de a începe discuția proiectului, alege un raportor, care va participa în mod continuu la lucrările comisiei și care va arăta în raport punctul de vedere al acesteia și motivul pentru care dânsa a făcut eventualele modificări. Totodată comisiunea alege și *delegația sa*, formată din președinte, raportor și trei membri, cari va examina amendamentele la lege propuse în ședință.

La Senat, proiectul depus vine întâi în studiul comisiei permanente, care alege raportorul comisiei. Raportul acestei comisii, împreună cu proiectul, este trimis la secții, care, după cel discută, alege un delegat, însărcinat să susțină punctul de vedere al secției în Comitetul delegaților, alcătuit din delegații tuturor secțiilor.

Comitetul delegaților alege un președinte și raportor (Art. 56 regul.) Comitetul lucrează cu minimum patru membri. La ședințele sale va participa și raportorul comisiei permanente. Dar, în fapt, raportorul comisiei permanente, desemnat dela început, este raportorul legii, iar comitetul delegaților, care rare ori funcționează efectiv, nu face decât să ratifice raportorul desemnat de comisie, de acord cu ministrul respectiv.

Regulamentul dă în căderea comitetului delegaților modificarea proiectului, în conformitate cu instrucțiunile primite dela secții. Dar, cum am arătat mai sus, modificările se fac la comisia permanentă, iar comitetul delegaților nu face decât să ratifice și însușească aceste modificări.

Raportul întocmit la un proiect de lege are o însemnătate deosebită. El arată punctul de vedere al Comisiunii, adică punctul de vedere al specialiștilor asupra proiectului. El justifică modificările aduse proiectului. Deaceia raportul, mai ales în parla-

mentele străine, constituie un adevărat studiu, menit să ajute opera de interpretare a legii. Și la noi se întâlnesc unele rapoarte care merită toată considerația; dar de cele mai multe ori rapoartele devin o simplă formalitate; raportorul semnează un formular mai dinainte tipărit și în care el se referă la expunerea de motive arătată de autorul proiectului.

Regulamenele Adunărilor conțin dispozițiuni cu privire la rapoartele depuse de comisiile permanente ale precedentei legislaturi, dar care n'au trecut încă în ședință publică. Art. 77 din Reg. Senatului și art. 76 din reg. A. Deputaților arată că rapoartele depuse de comisiile permanente ale precedentei legislaturi pot fi reluate și trimise nouilor Comisiuni, fie din inițiativa acestora, fie din a 20 de deputați sau Senatori, încunoscându-se și guvernul, pentru a se pronunța dacă își însușește proiectele. Comisia poate primi în întregime rapoartele vechei legislaturi sau le poate modifica. Regulamentele nu se ocupă însă de situația proiectelor votate în legislatura anterioară de un corp legislativ. Dar despre acesta ne vom ocupa mai jos.

Însfârșit, regulamentele mai prevăd o serie de dispoziții cu privire la procedura de urmat în comisii. Astfel, dacă o comisie socotește că nu este competentă să se pronunțe asupra unui proiect, îl trimite la comisia competentă. În caz de conflict între comisii, președintele Adunării supune cazul plenului Adunării, care decide după dezbateri. Comisiile trebuie să se pronunțe în cel mult o lună de zile asupra proiectelor trimise în deliberare. Regulamentul dispune ca să se publice a doua zi după fiecare ședință numărul membrilor prezenți, scuzați și absenți și ordinea de zi a ședinței următoare. Dar, în practică, acest lucru nu se face și nici sancțiunea prevăzută de regulament că acel care lipsește nemotivat la 6 ședințe consecutive ale comisiunii se consideră demisionat, nu se aplică.

Adunările au deci nevoie ori de câte ori hotărăsc direct asupra unui proiect sau propuneri, de examenul prealabil al comisiunilor și secțiunilor. Atunci însă când e vorba să ia *rezoluții politice* aceste rezoluții nu mai sunt luate cu studiul comisiunilor, ci prin hotărârea spontană a Adunării întregi.

Procedura în fața comisiunilor și a secțiilor se încheie cu întocmirea raportului, care se depune în ședință publică, se imprimă și se distribuie membrilor Adunării. După îndeplinirea acestor formalități, proiectul se înscrie la ordinea zilei.

543. — **Inscrierea la ordinea zilei.** — Nici o propunere și nici un proiect nu poate veni în ședință publică mai înainte ca el să fi fost înscris prealabil în ordinea de zi. Măsura aceasta este luată tocmai pentru a se evita aducerea prin surprindere a proiectelor în debateri, profitându-se de faptul că lipsesc anumiți membri ai parlamentului, cari sunt potrivnici proiectului și cari, prin autoritatea lor, ar putea împiedeca votarea.

Inscrierea în ordinea de zi a unui proiect nu se poate face mai înainte ca raportul să se fi alcătuit, să se fi imprimat și distribuit. Art. 58 din regulamentul Senatului ia măsura ca un proiect să nu poată fi pus la ordinea zilei decât după 5 zile dela distribuirea raportului. În cazurile în care urgența a fost admisă de Senat, se poate hotărî începerea discuției după 24 de ore dela distribuirea raportului. În cazuri de extremă urgență se poate încuviința ca proiectul să se ia în discuție fără ca raportul să mai fie tipărit și distribuit, însă după ce el va fi citit în secții unite. Dar toate aceste termene nu sunt respectate în practică; singurul lucru care se respectă este înscrierea la ordinea zilei. Dar și aceasta este foarte defectuos făcută; ordinea de zi se afișează abia înainte de începerea ședinței și cu voia Adunării, poate fi completată chiar în timpul ședinței.

Inscrierea în ordinea de zi este însă o condiție esențială pentru a se putea procedea la discutarea unui proiect; dar această înscriere nu constituie însă nici un drept, nici o ordine de preferință. Adunarea este în drept să intervertească așa cum crede de cuviință această ordine de zi. Mai mult de cât atât, proiecte care sunt înscrise la ordinea zilei pot să nu fie luate niciodată în discuție; s'au văzut numeroase cazuri de proiecte care au figurat ședințe de rândul la ordinea zilei și cari apoi au dispărut, fără ca nimeni să cunoască motivul. Sunt cazuri când, chiar după ce discuția a început, ea este întreruptă și proiectul scos dela ordinea zilei. Inscricția deci n'are alt scop decât acela de a atrage atenția Adunării asupra chestiunilor ce-i vor veni în debateri; aceasta păstrează însă dreptul să intervertească așa cum crede ordinea de zi. Căci în această materie avem formula bine cunoscută: *Camera este totdeauna stăpână pe ordinea sa de zi.*

544. — **Discuția în ședință publică.** — Proiectul înscris în ordinea zilei vine în discuția Adunării, constituită în ședință publică. Procedura în fața Adunării este supusă mai multor reguli:

1° *Publicitatea ședințelor.* Principiul regimului parlamentar

impune ca regulă principiul publicității ședințelor și numai prin excepție, ședințele ei sunt secrete. Art. 20 din regulamentul Adunării Deputaților declară că „Adunarea se formează în comitet secret, după cererea Președintelui sau a zece membri, aprobată de Adunare”. Votul asupra legilor nu se poate da însă decât în ședință publică.

Secretul debaterilor este necesitat de cele mai multe ori de chestiunile de apărare națională care se discută în Adunare, sau atunci când este vorba de importante secrete de Stat.

Democrația pretinde publicitatea debaterilor. Cu chipul acesta ea exercită un control asupra deputaților și-i forțează să aibă o anumită atitudine. Debaterile constituantei americane au fost secrete; ele au durat incontinuu 81 de zile și secretul debaterilor a fost cu atâta rigurozitate observat, încât nu s'ar fi cunoscut nimic din discuțiile cari au avut loc dacă Madison n'ar fi publicat jurnalul său, după cincizeci și trei de ani dela închiderea Adunării.

Publicitatea debaterilor este mai mare sau mai mică, după gradul de dezvoltare al democrației. Cu cât democrația este mai puternică, cu atât ea pretinde o publicitate mai mare a debaterilor, căci cu chipul acesta ea poate exercita o influență mai pronunțată asupra membrilor Adunării. Alegătorii controlează pe calea publicității debaterilor, activitatea aleșilor.

Publicitatea debaterilor se realizează prin mai multe mijloace:

a) *admiterea publicului la ședințe*. În regimul parlamentar prezența publicului la ședință este regula. Ea a variat în raport cu regimul politic. În timpul Convenției prezența publicului la ședințe a fost admisă în chipul cel mai larg; Adunarea a deliberat sub inspirația și amenințarea imediată a publicului, care participa astfel și dânsul la debateri. Această participare a fost redusă la extrem în timpul Imperiului al doilea, când nu erau decât optzeci de locuri rezervate publicului.

La noi, regulamentele Adunărilor prevăd posibilitatea de acces a publicului în tribunele anume rezervate, însă numai în măsura locurilor existente și pe baza unei autorizațiuni liberate de Președintele Adunării. Nu este îngăduită participarea liberă a publicului, adică fără prezentarea biletelor de intrare, care se liberează de chestori.

Publicul care participă la debateri este dator să se țină în rezervă. El nu poate da semne de aprobare sau desaprobară, ceia ce i-ar atrage excluderea dela ședință, iar în caz de turburare a ordinii, deferirea în fața autorității polițienești competente.

b) *Publicarea debaterilor*. Oricât de numeros ar fi publicul care ar putea participa la debateri, nu s'ar putea totuși realiza publicitatea ședințelor dacă n'ar fi luată măsura de a se publica debaterile.

Publicarea debaterilor se face prin publicarea unei dări de seamă în extenso asupra celor petrecute în ședință. Debaterile parlamentare sunt stenografiate în întregime de un întreg aparat de stenografi și apoi se publică în Monitorul Oficial. Ele reprezintă mai mult sau mai puțin exact debaterile cari au avut loc în ședință. Spunem aceasta, deoarece, în conformitate cu regulamentele Adunărilor, notele stenografice se trimit parlamentarilor cari au luat parte la debateri, pentru a le revedea și corecta, aceștia rămânând stăpâni să modifice așa cum cred discursurile rostite.

Dar cel mai însemnat mijloc de a se realiza publicitatea ședințelor este presa. Aceasta, prin participarea zilnică la ședințe, prin redarea imediată a debaterilor cari au avut loc, face un serviciu mult mai mare decât publicarea notelor stenografice în Monitor, cari apar totdeauna cu întârziere și nu mai servesc decât ca lucrări documentare.

Regulamentul Adunărilor prevede înlesniri pentru participarea presei la debateri. Astfel, se rezervă presei o tribună special organizată și fiecare ziar are bilete permanente de intrare, de întrebuintarea cărora va răspunde.

În schimbul acestor avantagii regulamentul rezervă dreptul pentru președintele Adunării de a atrage atențiunea ziarelor asupra dărilor de seamă vădit falsificate în ce privește faptele. După a treia abatere Președintele poate, cu consimțământul Adunării, să retragă pe un timp determinat reprezentanților ziarelor în culpă, biletele de intrare în localul Adunării.

2° *Discuția proiectelor*. Proiectele aduse în debateri trec prin mai multe faze:

a) *Discuția generală*. Președintele aduce la cunoștința Adunării că se ia în discuție proiectul de lege. Odată această formalitate îndeplinită, naște pentru fiecare membru al parlamentului dreptul de a lua cuvântul și de a interveni în debateri.

Oricare membru al parlamentului are dreptul de a se adresa preşedintelui şi a cere să fie înscris la cuvânt. Ordinea înscrierii la cuvânt nu constituie însă o obligaţiune de a se acorda cuvântul în aceeaşi ordine. De obicei, preşedintele stabileşte ordinea cuvântărilor de aşa fel ca un orator să vorbească pentru proiectul în discuţie şi un altul contra. Dar aceasta nu este o regulă absolută.

Înscrierea la cuvânt se poate face imediat ce s'a adus în desbateri proiectul şi 'n tot timpul discuţiei generale. Dar, pentru că nu cumva acest drept, atât de larg înscris, să devină un mijloc de obstrucţie, regulamentele Adunărilor iau o serie de măsuri. Astfel, ele prevăd că nici un orator nu poate vorbi asupra unui proiect de cât de două ori şi la Cameră cuvântarea nu poate depăşi două ore în total (Art. 39). Fac excepţie dela această regulă, miniştrii şi subsecretarii de Stat, cari pot lua cuvântul ori de câte ori socotesc necesar; acelaşi drept îl are şi raportorul legii, care poate lua cuvântul ori când este necesar să dea explicaţiuni. În timpul discuţiunii oratorul nu poate fi întrerupt de cât de preşedinte, pentru rechemarea la chestiune, pentru apel la păzirea regulamentului sau chemarea la ordine. Regulamentele adaugă că dialogurile sunt interzise, dar toate aceste dispoziţiuni n'au nici un fel de aplicaţie; ele sunt încontinuu călcate mai ales de parlamentele tumultoase ale democraţiei. Întreruperile, deşi nu sunt admise de regulament, sunt de multe ori foarte interesante; ele pot lumina o discuţie întreagă, pot provoca răspunsuri cari altfel n'ar fi date sau cari şi-ar pierde efectul, dacă s'ar da mai târziu.

Oratorul este obligat să vorbească numai asupra chestiunii pentru care i s'a dat cuvântul. Dacă se îndepărtează, preşedintele este în drept să-i atragă atenţia de două ori în cursul cuvântării; dacă abaterea continuă, preşedintele consultă Adunarea dacă trebuie să-i ridice cuvântul sau să-l oprească de a mai vorbi în aceea şedinţă. Adunarea se pronunţă asupra acestei chestii fără discuţie, prin ridicare sau şedere.

Când oratorii vor să facă obstrucţie, ei pot lua cuvântul la chestiuni referitoare la ordinea de zi, la păzirea regulamentului, la amânarea discuţiunii pe altă zi, sau la chestiuni prealabile. Toate aceste chestiuni au întotdeauna precădere asupra chestiunilor principale, îi suspendă discuţia şi sunt puse la vot înaintea ei. Totuşi, aceste chestiuni nu pot fi aduse în discuţie mai

înainte ca oratorul să-și fi terminat cuvântarea. Cuvântul în chestie personală nu se acordă decât după darea votului asupra obiectului în cursul discuției căruia s'a ivit chestia personală.

Din toate aceste dispoziții rezultă cu prisosință puțința, atunci când s'ar voi, să se facă obstrucție în parlament, să se lungească la infinit o discuție, numai pentru a se împiedica votarea unui proiect. Pentru a se înlătura acest lucru, regulamentele Adunărilor prevăd un mijloc destul de eficace, *închiderea discuției*. În adevăr, închiderea discuției poate fi cerută la Cameră, în scris, de treizeci de deputați, iar la Senat de zece senatori. Adunarea, după ce a ascultat un orator pentru închidere și un altul contra, decide, prin ridicare sau ședere, sau prin ridicarea mâinilor. După votarea închiderii discuțiunii nu se mai poate acorda cuvântul nimănui decât asupra modului cum urmează a se vota.

Dar, dacă acest mijloc poate curma discuția generală, obstrucția ar fi continuată la discuția pe articole. Deaceia s'au luat măsuri și 'n acest domeniu pentru împiedicarea obstrucției. Art. 93 din regulamentul Adunării deputaților vorbește chiar de adoptarea *măsurii de înfrângere a obstrucțiunii*. Această măsură poate fi propusă fie de președintele Adunării, fie de un număr de 50 de deputați. Dacă măsura a fost propusă, asupra ei nu poate vorbi decât doi oratori, unul pentru și altul contra; nici unul din ei nu va putea vorbi mai mult de 15 minute, după care Adunarea se va pronunța asupra propunerii prin vot cu bile și cu majoritate absolută. Odată ce Adunarea primește propunerea, președintele declară discuția întreruptă și invită pe deputații ce-ar avea de propus amendamente, să le depună la birou în termen de 24 ore. După expirarea acestui termen nu se mai poate depune nici un amendament; singur comitetul delegaților și raportorul o mai pot face. Amendamentele se cercetează de comitetul delegaților și de raportor, în termen de 24 de ore. După ce comitetul delegaților a terminat această operație, reîncepe discuția proiectului în Adunare, dar numai asupra amendamentelor admise. Unul singur din propunători are dreptul să vorbească 10 minute. Amendamentele respinse se supun votului Adunării, odată cu votarea articolului respectiv, fără a se admite discuție asupra lor. În timpul discuției și votării pe articole a unui proiect nu se poate acorda nimănui cuvântul nici în chestie de regulament, nici în chestie prealabilă și nici în chestie personală.

Dar toate aceste dispozițiuni nu prea sunt respectate în practică. Astfel, când este vorba de închiderea discuției, se învinge un adevărat duel oratoric între membrii majorității și ai minorității, care durează ore întregi. Deasemeni, discuția la amendamente se poate prelungi, luând parte numeroși oratori. Dar în orice caz închiderea discuției servește ca un mijloc destul de eficace pentru împiedecarea obstrucției.

b) *discuția pe articole*. Odată discuția generală terminată fie prin epuizarea listei de oratori înscriși la cuvânt, fie prin închiderea discuției, președintele consultă Adunarea asupra luării în considerare a proiectului. Adunarea poate refuza luarea în considerare a proiectului; în acest caz el este respins. Când Adunarea ia în considerare proiectul, discuția continuă succesiv și exclusiv asupra fiecărui articol în parte și amendamentelor ce s'ar propune. Regulamentele prevăd puțința depunerii amendamentelor în cursul discuțiunii, în ședință publică. Dar prin această expresie trebuie să înțelegem că amendamentele se depun în ședință publică, însă în cursul discuțiunii pe articole. Amendamentele se depun la birou și nu se pun în discuție decât după ce unul din propunători le dă cetire și le susține. Un amendament, pentru a putea fi pus în discuția Adunării, trebuie să fie susținut de unsprezece deputați sau de cinci senatori. Ele trebuiesc redactate în scris și semnate de susținători. Amendamentele se trimit la Comitetul delegaților sau la Cameră, la delegația comisiei, pentru a se pronunța asupra lor, părerea acestora fiind adusă la cunoștiința Adunării. Dar acest procedeu constituie o simplă formalitate, care este trecută de regulă în desbateri, fără ca ea să aibă loc. Din moment ce ministrul primește amendamentul, el este primit și de comitetul delegaților; când ministrul îl respinge, el rămâne respins și de comitet.

Dacă la un articol de lege se depun mai multe amendamente, indiferent dacă ele au fost sau nu admise de comitetul delegaților sau de delegația Comisiei, amendamentele se supun votului Adunării, după discuțiile urmate, în ordinea în care au fost propuse. Când este vorba de votarea articolelor la care se propun amendamente sau subamendamente, se pun mai întâi la vot, în mod succesiv subamendamentele și amendamentele și numai după aceasta propunerea principală sau articolul în care s'au propus amendamentele.

Odată proiectul discutat și votat pe articole, trece spre a fi votat în întregime. Un proiect de lege nu poate fi adoptat de cât după ce s'a votat articol cu articol, declară art. 49 din constituție¹⁰). În tot timpul discuției generale și mai înainte de a se procede la vot, guvernul poate retrage proiectul supus discuției. Acelaș drept îl au și propunătorii unui proiect din inițiativă parlamentară, cu deosebire că în acest caz discuția asupra proiectului continuă, în caz când alți deputați, în număr legal, și-ar însuși proiectul. Se înțelege ușor că măsura aceasta a fost luată tocmai spre a nu fi paralizată inițiativa parlamentară, căci un deputat care ar fi semnat o propunere, ar fi putut paraliza dreptul de inițiativă prin retragerea semnăturii sale.

545. — **Votul.** — În sistemul nostru parlamentar, votarea se face în chip obișnuit prin *sculare și ședere*, prin *viu graiu* (apel nominal) și prin *scrutin secret* (cu bile). Principiul acesta este de ordin constituțional fiind înscris în art. 49 din Constituție.

Principial, votul prin *sculare sau ședere* (prin ridicare de mâini) este admis în mod general și de drept; numai acolo unde regulamentul cere un altfel de vot, se derogă dela acest principiu.

La luarea în considerare a proiectelor, la votarea proiectelor pe articole, la admiterea sau respingerea amendamentelor, președintele invită pe membrii parlamentului a se pronunța prin ridicare sau ședere, sau prin ridicarea mâinii. Cei ce sunt „pentru” ridică în mod curent mâna. Secretarii constată rezultatul votului, care se proclamă de președinte. Dacă secretarii nu sunt de acord asupra rezultatului votului, acesta se poate repeta de două ori și se poate face și contraproba. Dacă nici după aceasta nu există acord asupra rezultatului votului, se procedează la votare prin apel nominal.

Dar cazurile acestea sunt foarte rari și în mod curent numărătoarea voturilor prin ridicarea mâinii devine o simplă formalitate. Președintele își aruncă ochii la majoritate și fără să

10) În practica regimului nostru parlamentar am întâlnit cazuri când această dispoziție nu este respectată. Astfel, în 1927 se abrogă legea de organizare a C. F. R. și se repune în vigoare vechea lege de organizare C. F. R., fără să-i se aducă vreo modificare și fără să fie discuție asupra articolelor acestei legi. Este drept că această lege fusese votată odată articol cu articol dar de un alt parlament. Practica aceasta o socotim în contradicție cu Constituția.

mai aștepte numărătoarea secretarilor, declară grăbit „admis” și trece mai departe. Când se votează seriile nesfârșite de articole fără importanță, votul se dă cu o rapiditate care, pentru cei ce doresc ca legea să fie votată, merge prea încet. Președintele anunță că pune la vot un articol și întreabă dacă ia cineva cuvântul. Repede el declară articolul „admis” sau „votat” și anunță alt articol. Cei care asistă din tribună la această mașină de votare își pierd orice iluzie despre regimul parlamentar și despre seriozitatea sa. Dar procedeu acesta se justifică din cauza mulțimei enorme de legi pe care parlamentul trebuie să le voteze. Cu toată bunăvoința unui parlamentar, îi este imposibil să citească în timpul unei sesiuni parlamentare toate proiectele cari se depun, cu expunerile de motive, cu rapoartele, cu întreg materialul documentar care le însoțesc. Și aceste proiecte trebuie să se transforme repede în legi, pentru că serviciile publice nu pot altfel funcționa, pentru că dela acest proiect se așteaptă fericirea și mântuirea țării. Și dacă încercarea n'a reușit, un alt guvern vine cu o rețetă întreagă de legi noi. Este deci necesar și firesc ca parlamentul să se transforme în adevărată mașină de votare. Dar pentru acest fel de legi ar trebui admis și la noi sistemul din Parlamentul francez, de care ne-am ocupat mai sus.

Votul prin bile ocupă locul imediat următor după votul prin sculare sau ședere. Acest vot este de drept admis asupra următoarelor chestiuni: admiterea în total a unei legi; contestațiunile la validare, moțiunile de încredere sau neîncredere adreseate guvernului sau unuia din membrii săi, propunerile de ridicarea imunității parlamentare, cererile de darea în judecată a membrilor guvernului.

Votul prin bile constituie o operație foarte simplă, dar care răpește un timp destul de prețios Adunărilor. Pe biouroul Adunării, sub directa priveghere a președintelui și a secretarilor, se găsesc două urne, una albă și alta neagră, și două serii de bile, unele albe și altele negre. După ce discuția pe articole asupra unui proiect este închisă și președintele invită pe membri la votul prin bile, fiecare deputat sau senator se ridică dela locul său și vine la biou, spre a primi dela secretari două bile, una albă și alta neagră. El trece prin dreptul urnelor și depune cele două bile. Dacă votează *protru*, depune bila albă în urna albă și bila neagră în urna neagră. Dacă votează *contra*, depune bila neagră în urna albă și bila albă în urna neagră. *Votul prin bile* este se-

cret căci urnele sunt astfel făcute încât nu se poate ști cum s'a votat. În tot timpul cât durează operația votării aprozii invită în continuu la vot pe deputații și senatorii care se găsesc pe culoare, la bufet, în bibliotecă, în comisii. După terminarea votării secretarii fac numărătoarea voturilor, pe care o comunică președintelui. Acesta proclamă rezultatul, declarând că „Adunarea admite sau respinge proiectul, cu atâtea bile albe și atâtea negre”.

Modul acesta de votare prezintă și el mari inconveniente. Mai întâi atunci când este vorba de o adunare numeroasă, el reclamă foarte mult timp. În afară de aceasta, controlul asupra modului cum se votează e foarte greu de făcut. Deputații se îmbulzesc la urnă, controlul se face foarte cu anevoie, ei se pot perinda de mai multe ori la tribună sau pot obține mai multe bile pe care să le pună în urne. Este un fapt constant și recunoscut de toată lumea că întotdeauna voturile din urnă sunt mult mai numeroase decât senatorii sau deputații prezenți. În incintă se găsesc abia câteva persoane, iar urnele arată în permanență rezultate de voturi cari se cifrează la sute.

Al doilea inconvenient al acestui sistem, care se raportează de altfel la întregul nostru sistem de votare, constă în faptul că nu pot participa la vot decât parlamentarii prezenți. Acest lucru îi obligă pe deputați și senatori să stea tot timpul la ședință, iar atunci când ședințele au loc și dimineața și după amiază, ei nu mai au timpul necesar să se ducă pela autorități, să studieze proiectele, să întocmească rapoartele. În Franța, apreciindu-se această situație, odată cu principiul publicității votului, s'a admis și puțința ca deputatul să nu voteze personal, ci prin intermediul unui alt deputat. De aici avem și în Franța surpriza de a găsi în urnă un număr mult mai mare de buletine decât sunt deputați în incintă și a constata, a doua zi, când se publică numărul votanților și numele lor, că au votat și morți sau deputați cari nu se găseau în Franța. Din această cauză urmează apoi rectificări de voturi, cari n'au însă nici o influență asupra rezultatului votului. Ceiace președintele a proclamat în ședință rămâne câștigat și rectificările cari s'ar face n'au altă influență decât asupra raporturilor dintre deputați și alegătorii lor. Iată deci că și în Franța, dificultățile acestui vot sunt destul de serioase.

Pentru a se putea înlătura la noi posibilitatea de falsificare a votului prin bile, s'a prevăzut dreptul pentru 40 de deputați de

a cere, înainte de a se începe votarea, ca exprimarea votului să se facă prin chemare nominală a deputaților la urnă, după apelul nominal. În acest caz deputatul chemat trece la biourou și votează. Dacă înainte de a se termina votarea, deputații absenți vin, ei au dreptul să voteze, notându-se în apel prezența lor. Acest sistem constituie un control foarte riguros al sincerității votului, menținând în același timp secretul său. Dar el cere timp prea mult și se recurge foarte rar la el.

Votul prin bile se dă totdeauna imediat după discuția și votarea pe articole a unui proiect, atunci când președintele declară închisă discuția asupra proiectului. Din acest moment nu se poate proceda de cât la darea votului cu bile. Aceasta se poate face imediat sau amâna pentru o altă ședință.

Când un proiect de lege se prezintă cu un articol unic, atunci odată cu discuția generală se face și discuția pe articole, căci după luarea în considerare a proiectului, urmează votul cu bile.

Înainte de votare se poate admite doar scurte declarațiuni, prin care membrii parlamentului să-și justifice votul. De obicei, acestea se fac în numele grupărilor politice; fiecare membru al parlamentului are dreptul însă să-și explice votul.

Votarea odată începută, nu poate fi întreruptă și nu se mai poate acorda cuvântul până după proclamarea votului.

Votul public cu apel nominal. În chestiunile importante cari sunt aduse în desbateri, atunci când guvernul se teme că majorități nu vor urma disciplina de partid și când dorește să-i oblige pe deputați prin votul lor față de alegători, se recurge la votul prin viu graiu, cunoscut sub numele de apel nominal.

Cererea de votare cu apel nominal se face în scris de 40 de deputați sau 15 senatori, a căror prezență în ședință este constatată și se depune în mâinile președintelui, înainte de începerea votării. Votarea prin viu graiu se face astfel: Președintele anunță obiectul votării și cere deputaților să se pronunțe „pentru” și „contra”. Secretarii fac apelul nominal și fiecare deputat sau senator declară, în auzul tuturor, dacă este „pentru” sau „contra” proiectului supus votării. După terminarea apelului nominal se mai strigă odată membrii lipsă. Rezultatul votului, constatat de secretari se proclamă de președinte.

Votul cu apel nominal nu poate fi cerut atunci când este vorba de aprobarea proceselor verbale ale ședinței precedente, de fixarea datei și duratei ședinței, de fixarea ordinei de zi și

schimbarea ei, de fixarea zilei pentru dezvoltarea unei interpelări, de chestiuni de regulament, de urgența unui proiect sau propuneri prezentate de Guvern, de aplicarea de măsuri disciplinare, de recunoașteri și încetățeniri, de votul pe articole și amendamente.

Numele deputaților cari au cerut votarea cu apel nominal și acel al votanților, ca și modul cum ei au votat, se va insera în urma dării de seamă a ședinței și se publică în Monitorul Oficial.

Votul cu buletine scrise se face atunci când este vorba de alegere de persoane. Fiecare deputat sau senator primește un buletin alb, pe care scrie numele persoanei sau persoanelor ce dorește să voteze, îndoiaie buletinul în patru și-l depune în urnă. *Votul cu buletine* este întrebuițat la alegerea biuroului și a membrilor parlamentului, delegați în diferite consilii de administrație. Când este vorba de alegerea biuroului, buletinele sunt scrise la mașină cu numele candidaților, votanții având dreptul să steargă pe cei pe care nu vor să-i voteze sau să adauge nume noi.

Votul este valabil exprimat atunci când întrunește majoritatea absolută, adică jumătate plus unul din numărul deputaților sau al senatorilor necesari pentru ca Adunarea să țină ședință, (jumătate plus unul din numărul total al senatorilor înscși la apelul nominal). Acest lucru este înscris nu numai în regulamentul Adunărilor, ci în Constituție. Art. 48 din Constituție declară că „orice hotărîre se ia cu majoritatea absolută a voturilor, afară de cazurile când prin Constituțiune, legi sau regulamentele corpurilor legiuitoare se cere un număr superior de voturi. In caz de paritate a voturilor, propunerea în delibereare este respinsă”. Din examinarea acestui text al Constituției rezultă că nu se poate lua nici o hotărîre decât cu majoritatea absolută a voturilor celor prezenți. Ori, se știe, că tot în conformitate cu art. 48 din Constituție, Adunările țin ședințe cu jumătate plus unul din numărul membrilor înscși în apelul nominal. Potrivit acestui text deci și modului său de redactare, nici un vot exprimat de Adunări nu este valabil exprimat dacă nu întrunește majoritatea absolută a voturilor. Ori, art. 13 din regulamentul Adunării Deputaților, care prevede posibilitatea de alegere cu majoritate relativă a membrilor biuroului contravine dispozițiunilor constituționale. Acelaș lucru trebuie să spunem și despre art. 12 din regulamentul Senatului, deși acolo se pare că

s'a căutat să se respecte mai mult textul constituțional. Desigur, pretinderea majorității absolute, atunci când este vorba de constituirea biuroului este un fapt greu de realizat și regulamentele au dreptate când iau măsura ca după repetate votări să dea posibilitate de alegere prin majoritate relativă. Dar textul Constituției este general și se opune la aceasta.

Trebuie să relevăm iarăși o situație neclară care rezultă din regulamentele Adunărilor. La votarea prin buletine, acele albe nu se pun în numărul voturilor date și majoritatea cerută este numai jumătate plus unul din buletinele scrise. Deasemeni, nu intră în numărul votanților nici acei cari se abțin dela vot. Această dispoziție a regulamentului trebuie să fie înțeleasă în sensul că nici într'un caz rezoluția nu se poate lua decât cu jumătate plus unul din numărul deputaților cerut spre a forma complectul Adunării.

Votul secret, prevăzut în regulamentele Adunărilor, are și avantagii și dezavantagii. El lasă libertate deputatului să hotărască așa cum îi dictează conștiința, putându-se astfel descătușa de disciplina de partid sau de legăturile care le are cu alegătorii și care-l silesc să ia o anumită atitudine, deși el nu o crede conformă cu conștiința sa. Dar în acelaș timp votul secret, care se dă numai de deputații prezenți, poate să surprindă majoritățile și să pună 'n inferioritate guvernul. Cu mijloacele moderne de comunicație însă, membrii absenți pot fi cu înlesnire aduși majoritățile își recapătă astfel quorumul necesar. De obicei însă, atunci când este vorba de voturi importante, membrii majorității sunt preveniți din timp spre a fi prezenți la ședință.

§ 2. — Dreptul disciplinar parlamentar

SUMAR: 546. *Natura disciplinei parlamentare.* — 547. *Pedepse disciplinare parlamentare.*

546. — *Natura disciplinei parlamentare.* — Odată cu apariția regimului democratic își face locul, în viața parlamentului, o expresie nouă, necunoscută până acum, *disciplina parlamentară*. Această instituție este născută din nevoia de a asigura *ordinea debaterilor*, de a face cu putință să se țină ședință publică.

În parlamentele vechiului regim, recrutate pe baze cenzitare, acolo unde educația, tradiția, respectul pentru înaintași jucau un rol de seamă, era inutil de a se vorbi de un drept disciplinar. Parlamentul n'avea nevoie să ia măsuri împotriva membrilor săi, căci fiecare-și cunoșteau îndatoririle lor și obligațiile de demnitate ce le aveau față de instituția din care făceau parte. În Anglia, spre exemplu, atunci când nu se extinsese încă votul universal pentru alegerea Camerii Comunelor, era suficient ca președintele Adunării să cheme un deputat pe numele său de familie și nu pe acela al circumscripției unde s'a ales, pentruca acest apel la numele de familie să-i reamintească deputatului educația sa și ordinea să se restabilească. Parlamentul era considerat ca o înaltă adunare unde aveau să vină să-și expună talentul, finețea de spirit, erudițiunea, elita socială a unei țări. Nu se putea deci concepe posibilitatea unor măsuri sau pedepse disciplinare.

Votul universal a făcut posibilă intrarea în parlament a deputaților recrutați din toate clasele sociale. Educația, tradiția de familie, disciplina suflătească sunt extrem de variate. O schimbare importantă se observă, nu numai în tonul și ținuta debaterilor, dar chiar în atitudinea intelectuală și morală a membrilor parlamentului. Atunci a apărut dreptul disciplinar parlamentar.

Atât de mare era simțită necesitatea lui, încât Constituția franceză din 1791 (tit. III, cap. III, sect. I, art. 4 § 3) îl prevedea în mod expres pentru membrii parlamentului și mai mult chiar, prevedea și posibilitatea de a li se aplica anumite pedepse privative de libertate. Acelaș lucru îl prevedea și Constituția an. III, în art. 63.

Azi însă pedepse privative de libertate nu mai sunt prevăzute în regulamentele Adunărilor, iar la noi nu s'ar putea admite acest lucru din cauza art. 14 din Constituție, care prevede că nici o pedeapsă nu poate fi înființată nici aplicată decât în puterea unei legi. Ar trebui deci să se statornicească prin lege condițiile în care membrii Adunărilor ar putea fi pedepsiți de Adunările din care fac parte, cu pedepse privative de libertate.

Adunările, cari au drept disciplinar asupra membrilor lor, nu pot să extindă acest drept asupra persoanelor cari n'au această calitate. Ele n'au decât un simplu drept de poliție, acela

de a ordona evacuarea sălii, trimitând pe vinovați în judecata organelor competente.

În Anglia Adunările au drept de a ordona arestarea persoanelor care-i violează privilegiile sau le-aduce insulte lor sau membrilor lor.

547. — **Pedepse disciplinare parlamentare.** — Aceste pedepse sunt de două feluri: *pedepse morale*, pronunțate de președinte și *pedepse morale, pecuniare și personale*, pronunțate de Adunare, după propunerea președintelui.

a) *pedepse pronunțate de președinte.* Art. 45 din regulamentul Adunării Deputaților prevede în al. a, b și c pedepsele ce pot fi pronunțate de președinte. Acestea sunt: *observațiunea sau avertismentul, chemarea la ordine și retragerea cuvântului.* Ele se aplică în mod treptat, după gravitatea abaterii dela regulament. Chemarea la ordine se înscrie întotdeauna în sumar și în procesul verbal al ședinței. Aceleași dispoziții sunt cuprinse și în regulamentul Senatului (Art. 31, 32 și 33).

b) *pedepse pronunțate cu avizul comisiei disciplinare.* Ele sunt prevăzute tot la art. 45 din regulamentul Adunării Deputaților, sub literele d și e. Aceste pedepse sunt: *interzicerea de a participa la lucrările Adunării pe timp maximum de 15 zile și excluderea temporară.*

Pentru aplicarea acestor două pedepse, președintele trebuie să facă propunere Adunării, care va hotărî asupra trimiterii înaintea comisiei disciplinare a deputatului vinovat. Art. 50 din regulament prevede faptele pentru cari poate fi trimis un deputat în fața comisiei disciplinare și anume: 1° loviri sau amenințări cu arma; 2° Amenințări, imputări defăimătoare sau insulte la adresa Regelui, Reginei, Principelui moștenitor și Dinastiei; 3° amenințări, defăimări sau injurii grave la adresa Președintelui Adunării sau instituțiilor fundamentale ale țării; 4° îndemnurile la asasinat, crime și delict; 5° incitarea la războiul civil, rebeliune sau revoluțiune internă.

Comisia de disciplină are îndatorirea să asculte pe deputatul învinuit, înainte de a se pronunța. Dacă acesta își cere scuze sau dă lămuriri satisfăcătoare, nu mai este locul la sancțiuni disciplinare. Raportul comisiei se supune deîndată Adunării, care se rostește asupra lui fără discuțiune, prin vot cu bile; deputatul învinuit are dreptul să-și prezinte Adunării apărarea sa, fie personal, fie printr'un alt deputat. Atât interzicerea de a par-

ticipa la ședințele Adunării cât și excluderea timporară se pronunță cu majoritate absolută.

Excluderea timporară are ca efect:

a) suspendarea indemnității parlamentare pe timpul excluderii;

b) suspendarea drepturilor și privilegiilor ce țin de calitatea de deputat pe tot timpul excluderii, în afară de imunitate și permisul de călătorie;

c) interzicerea de a participa la lucrările Adunării, secțiunilor și comisiunilor;

d) interzicerea intrării în edificiul Adunării.

Deciziunea aceasta se execută la nevoie cu concursul forței publice. Dacă deputatul nu se supune acestei hotărâri și reapare la ședință, el este exclus de drept pe termenul maxim de 30 de ședințe, sau, dacă a fost condamnat la această excludere, termenul se îndoște la 60 de ședințe.

Aceste dispozițiuni nu sunt înscrise pentru Senat, unde se prevede numai ridicarea ședinței în caz când, după aplicarea sancțiunilor ce sunt la dispoziția președintelui, tumultul continuă (art. 39). S'a socotit că la Senat, maturitatea membrilor ar face inutilă aplicațiunea unor sancțiuni disciplinare mai severe.

Insfârșit, tot în regulamentul Adunării Deputaților (art. 57) se prevăd măsurile ce se iau în cazul când în Adunare s'a săvârșit de un deputat un delict de drept comun. În acest caz debaterile se suspendă, după ce președintele aduce faptul la cunoștința Adunării. Deputatul este primit să se explice, dacă voește. Președintele îi poate ordona să părăsească imediat ședința.

Biuroul are îndatorirea să anunțe deîndată organele puterii judecătorești, care urmează să procedeze la aplicarea sancțiunilor penale, ținând seamă de dispozițiile înscrise la paragraful imunităților parlamentare.

O problemă care se poate pune este aceea de a ști dacă parlamentarul, pedepsit disciplinar, are vreo cale de atac împotriva pedepsei aplicate.

Parlamentarul exercită și el o funcție publică, una din cele mai importante, funcția de a legifera. Pentru funcționarii publici, pedeapsa disciplinară dată de comisiile de disciplină și

aprobată de superiorul ierarhic, are caracterul unui act administrativ de autoritate, censurabil de concenciosul administrativ. Sunt unii funcționari mai privilegiați (magistrații, membrii corpului didactic) pentru care pedepsele disciplinare sunt lăsate în mod suveran în căderea instanței care este chemată să le aplice, autoritatea neputând să intervină pentru a aproba sau infirma hotărîrea dată. În acest caz însă pedeapsa disciplinară este verificată, în aplicarea ei de suprema instanță judecătorească.

Din moment ce parlamentarul îndeplinește o funcție publică este firesc ca pedeapsa disciplinară care-i se aplică să fie dată cu aceleași garanții cu care este dată pedeapsa împotriva tuturor funcționarilor publici.

Împotriva deciziei corpului din care face parte și prin care i s'a aplicat o pedeapsă disciplinară, parlamentarul trebuie să aibă deschisă calea la Justiție, deoarece pedeapsa aplicată trebuie să fie o pedeapsă legală, Adunarea fiind obligată și dânsa să respecte regula de drept.

Presupuneti o majoritate abuzivă, dornică să înlătore delat sedință deputații opoziției. Ea va pronunța excluderea acestora delat sedință, privarea lor de exercitarea drepturilor cu care au fost investiți, privarea lor de avantagiile ce le procură calitatea de parlamentar. Deputatul exclus este complet nevinovat. Faptele puse în sarcina sa sunt inexistente. El vrea să se apere de grava injurie care i se aducea și de pedeapsa dată. În Franța s'a încercat să se deschidă calea recursului la tribunalele ordinare, dar jurisprudența a refuzat să primească astfel de cereri. Tribunalul de Sena, la 24 Febr. 1880, a refuzat să examineze plângerea unui deputat care, în urma unei pedepse disciplinare, își văzuse suprimată diurna pe un timp determinat. Această soluție a fost confirmată de Casația franceză la 30 Ianuarie 1882, *Baudry d'Asson, Sirey, 1883, I, 111.*

La noi situația se prezintă cu totul altfel față de textul art. 107 din Constituție, care deschide calea acțiunii în concencios tuturor celor lezați printr'un act administrativ de autoritate, fără să precizeze dacă aceste acte trebuiesc făcute numai de autoritatea administrativă, sau de orice altă autoritate care poate face acte administrative. Formula art. 107 fiind generală, iar natura actului disciplinar, făcut de parlament, fiind aceea a

unui act administrativ, noi socotim că în această privință există deschisă posibilitatea acțiunii în contencios. Aici nu avem un text constituțional expres, ca la validarea mandatelor, care să rezerve parlamentului săvârșirea în chip discreționar a acestui act. Fiind vorba de un singur text în regulamentul Adunării deputaților, acesta nu poate avea un alt înțeles decât acela care se desprinde din interpretarea sa în raport cu textele constituționale și cu principiile generale.

CAPITOLUL VII

Statutul membrilor Parlamentului

§ 1. — Dobândirea și pierderea mandatului parlamentar

SUMAR: 548. Rolul parlamentului în democrațiile moderne. — 549. Dobândirea mandatului parlamentar. — 550. Validarea mandatului parlamentar. — 551. Pierderea mandatului parlamentar.

548. — Rolul parlamentului în democrațiile moderne. — Este netăgăduit ca parlamentarul, în democrațiile moderne, în special în acele regimuri democratice unde dizolvarea parlamentului nu funcționează, are un rol de primă ordine. Parlamentarul este reprezentantul intereselor generale, venind să stăruie în fața autorităților administrative pentru realizarea lor. Deaceia el are acces oricând în birourile administrației, este primit înaintea publicului care așteaptă, se bucură de o serie de drepturi și privilegii. Din cauză deci că parlamentarii sunt reprezentanții intereselor generale, ei sunt proteguți de un *statut juridic special*, ale cărei reguli sunt toate de *drept public*, chiar atunci când ele constituie anumite drepturi și privilegii speciale, de așa fel că un parlamentar nu poate renunța la nici una din aceste reguli.

Regulele acestui statut special constau din *privilegii, drepturi și obligațiuni*. Drept privilegii trebuie să socotim cele ce sunt cunoscute sub denumirea de *imunități parlamentare: iresponsabilitatea și inviolabilitatea*. Tot în această categorie trebuie să

punem și *scutirea de a exercita anumite sarcini publice*. Ca drepturi, parlamentarul are drept la o *indemnitate* pentru munca sa, care constă dintr'o sumă fixă și o diurnă și care are de scop să-i pună la dispoziție mijloacele materiale pentru a-și putea îndeplini însărcinarea primită. Tot aici trebuie să semnalăm că parlamentarii se bucură de gratuitatea călătoriei pe căile ferate și fluviale. În sfârșit, pentruca puterea executivă să nu exercite o influență asupra parlamentarilor și pentruca independența acestora să nu fie prin nimic atinsă, s'a înscris *regula incompatibilității*, potrivit căreia nici un parlamentar nu poate ocupa o funcțiune publică, asupra căreia guvernul să poată exercita o presiune directă.

Pentru examinarea și lămurirea tuturor acestor chestiuni este necesar să precizăm în prealabil condițiile în care se dobândește și se pierde mandatul parlamentar, pentru a ști astfel precis de când începe și când sfârșește mandatul. În funcție de aceste date se vor putea aplica sancțiunile edictate de Constituție și de diferitele legi, în special de legea electorală.

549. — *Dobândirea mandatului de parlamentar*. — Parlamentarul își deține mandatul lui dela alegători; pentru a-l putea exercita însă, el are nevoie de un *titlu*, în baza căruia să poată dovedi calitatea sa. Acest titlu este *proclamarea rezultatului alegerii*.

După legea noastră electorală, proclamarea rezultatului alegerii se face:

- a) de comisia centrală electorală, pentru alegerea deputaților;
- b) de președintele biourului electoral județean, la alegerile parițale de deputați și la alegerile de senatori ai votului universal și ai consiliilor locale;
- c) de președinții bioururilor electorale speciale, la alegeret senatorilor camerelor profesionale și ai universităților;
- d) de comisia prezidențială a Inaltei Curți de Casație, în cazul senatorilor de drept.

Mandatul de parlamentar se obține din momentul proclamării rezultatului votului. Validarea alegerii nu face decât să confirme, cu efect retroactiv, legalitatea operațiunii electorale. Din momentul obținerii mandatului de deputat se socotește durata parlamentului, deoarece art. 62 din Constituție declară că membrii Corpurilor legiuitoare sunt aleși pentru patru ani. Nu se

poate deci lua alt termen de calcul al duratei parlamentului, de cât proclamarea ca aleși a membrilor săi¹⁾.

Parlamentarii aleși primesc un mandat, după cum declară art. 33 și 42 din Constituție. Această idee este păstrată pe deantregul și dezvoltată în legea electorală din 1926.

Nu trebuie confundată noțiunea mandatului din dreptul civil și regulele care-i sunt aplicabile, cu mandatul parlamentar, care este un mandat de drept public, guvernat de regulele sale speciale.

Astfel, mandatul de drept public nu poate fi revocat *ad nutum*, ca mandatul civil. Se susține de unii chiar teza că mandatul parlamentar nu poate fi pierdut înăuntrul termenului pentru care a fost acordat decât prin moarte sau prin dizolvarea corpurilor legiuitoare. Dar această teză este excesivă (vezi mai jos).

Mandatul de drept public este dat *intuitu personae*, nu ca în dreptul civil, unde mandatarul, în general, poate fi substituit prin altă persoană. Mandatul de drept public este dat unei anumite persoane, din cauza marelui considerațiunii de care se bucură aceasta, din cauza încrederii pe care dânsa o inspiră în corpul electoral. Dreptul public este dominat de principiul *delegata potestas non delegatur*.

Însfârșit, în dreptul civil mandatarul obligă pe mandant; ia hotărâri și, încheie acte în numele lui; mandatarul nu se obligă și pe sine. În dreptul public, mandatarul, deputatul, spre ex., prin actele sale, obligă națiunea în întregime, dar se obligă și pe sine, prin legile ce votează și care-i sunt aplicabile și lui.

1) Totuși Camera noastră, printr'o moțiune votată la 10 Martie 1926 a hotărât că termenul de 4 ani începe să curgă nu dela proclamarea ca aleși a parlamentarilor, ci din ziua convocării parlamentului, care, potrivit art. 90 din Constituție, este fixată în chiar actul de convocarea corpului electoral. Această soluțiune nu este însă conformă nici cu textul, nici cu spiritul Constituției. Nu este conformă cu art. 62 care declară că membrii parlamentului sunt aleși pentru patru ani. Deci termenul de patru ani începe a curge din momentul alegerii, adică dela data proclamării rezultatului votului. Dar soluția nu este conformă nici cu spiritul Constituției, deoarece alegerea prezintă o dată certă, pe când data convocării parlamentului poate fi schimbată, prelungită sau prorogată, dând astfel naștere la variațiuni și incertitudini. (Vezi Paul Negulescu: *Revista de drept public*, 1926, p. 122).

Există deci o totală deosebire între mandatul civil și mandatul de drept public. Și totuși, și această denumire de mandat de drept public, pe care o întrebuițează și Constituția și legea noastră electorală, este o expresiune improprie. Am arătat că Statul are o serie de funcțiuni, de atribuțiuni de îndeplinit; că, în vederea acestui scop el și-a creiat o serie de instituțiuni, în fruntea cărora funcționează anumite persoane însărcinate de lege pentruca, în cadrul acesteia, să voiască în numele instituțiunii. Nu poate fi vorba deci de un mandat, ci de o simplă situație juridică pe care titularul o deține în baza legii și atâta vreme cât legea există²⁾.

Situața de parlamentar se dobândește deci din momentul proclamării rezultatului votului. De atunci parlamentarul este proteguit de statul său juridic.

550. — Validarea mandatului parlamentar. — Deși ideia de mandat parlamentar trebuie înlăturată, totuși întrucât textele constituționale o consacră, suntem nevoiți s'o întrebuițăm și noi.

Am arătat că mandatul parlamentar se dobândește prin faptul proclamării rezultatului votului. El este însă supus validării, adică verificării legalității dobândirii sale.

Această verificare, potrivit art. 44 din Constituție și 102 din legea electorală, este încredințată fiecărei Adunări. Atât Camera cât și Senatul, exercitând această atribuțiune, îndeplinesc un *act jurisdicțional*. Caracterul acesta de act jurisdicțional rezultă nu numai din natura însăși a actului, dar chiar din textul Constituției care stabilește în ar. 44 că Adunările „verifică titlurile membrilor (lor) și *judecă* contestațiile ce se ridic în această privință”.

Iată deci că pe lângă misiunea de a face legi, adică de a îndeplini o funcție legislativă, pe lângă aceia de a face acte administrative în formă de lege, parlamentul mai are o misiune cu totul distinctă, aceea de a exercita atribuțiuni jurisdicționale.

Din acest caracter jurisdicțional al verificării puterilor, decurge pentru Adunări următoarele obligațiuni:

a) *Adunările sunt ținute, ca și judecătorii, să respecte legea.* Cu ocazia validării, Adunarea este datoare să respecte legea,

2) Vezi Paul Negulescu: *Drept constituțional*, p. 145—147. L. Duguit, *op. cit.*, t. II, p. 501 și 502 și t. IV, p. 178.

tot așa cum Curtea de Casație este ținută să respecte legea. Din moment ce situația parlamentarilor este o situație obiectivă, ce o dețin dela lege și în baza ei, nu se poate concepe validarea unui mandat în fraudă legii³⁾.

b) *Votul, în materie de validare, trebuie să fie individual.* Parlamentarii, cu această ocazie, îndeplinesc o misiune identică cu a magistraților. Ei trebuie să se pronunțe în fiecare caz, în mod separat, votul lor fiind un vot de conștiință.

c) *Guvernul n'are dreptul să se amestece în operația validării.* Miniștrii sunt și ei simpli parlamentari, cari stau pe banca ministerială pentru că altfel nu se poate deschide ședința, dar ei n'au dreptul să se amestece în operația validării, unde să pună chestiunea de încredere, deoarece aici nu este vorba de o chestiune politică, ci de una judecătorească. Se cunosc totuși excepții, când pentru motive de demnitate națională sau pentru alte împrejurări grave, guvernul a intervenit în operația validării.

Operația validării cuprinde nu numai alegerile contestate, ci totalitatea alegerilor. În cadrul art. 44 din Constituție ea se împarte în două feluri de operații: 1° în verificarea titlurilor 2° în judecarea contestațiilor ce se ridică cu privire la alegeri. În ambele operațiuni, Adunarea procedează ca un organ judecătoresc. Ea judecă nu numai atunci când s'au ivit contestațiuni ci în toate cazurile în care un mandat trebuie să fie validat. Operația electorală este o operație care trebuie să fie bazată pe legalitate și deaceia Adunările verifică această legalitate, indiferent dacă s'au ivit sau nu contestațiuni. Singura deosebire este că în conformitate cu regulamentele Adunării se validează întâi mandatele care nu sunt contestate și se lasă la urmă validarea mandatelor contestate.

Din acest caracter jurisdicțional al operației validării decurge consecința că hotărîrea privitoare la validare are toate efectele unei hotărîri judecătorești. Ea fiind dată în ultimă instanță de parlament, are caracterul unei hotărîri definitive și ca orice hotărîre definitivă, este irevocabilă. O validare odată efec-

3) Totuși, în Franța, s'a susținut teza că Adunarea fiind suverană în validarea alegerii, nu este ținută să respecte legea. Această teză a fost susținută de Clemenceau, la 3 Iunie 1879 cu ocazia alegerii lui Blanqui, la 26 Nov. 1889, de Cunéo d'Ornano, cu ocazia alegerii lui Dillcn. (Vezi Joseph Barthélemy, *op. cit.*, p. 439).

tuată, ea este definitiv dobândită pentru titular și nu se poate concepe o revenire din partea Adunării asupra acestui act. Adunarea este suverană să valideze sau nu mandatul. Ea exercită un drept quasi discreționar în această privință. Dar odată acest drept exercitat, dreptul ei de a se mai ocupa de regularitatea operației electorale încetează. Dacă totuși ar face-o, ar viola principiul autorității lucrului judecat.

Această măsură trebuie justificată nu numai din punct de vedere juridic, ci și din punct de vedere politic. Dacă legalitatea alegerii unui parlamentar ar putea fi pusă oricând în discuție, se înțelege ușor ce presiune ar fi exercitată asupra libertății de opinie a unui membru al parlamentului. De îndată ce acesta n'ar mai fi favorbali majorității, aceasta l'ar reduce la tăcere, reexaminându-i legalitatea alegerii și anulându-i alegerea.

Regula aceasta este de esența regimului parlamentar. Nesocotirea ei nu poate fi sancționată juridicește. Ea își găsește sprijin numai în conștiința Adunărilor și în respectul lor pentru regimul parlamentar. S'ar putea cel mult încerca calea recursului în Casație, potrivit art. 103 din Constituție, al. ultim., singura pe care o socotim admisibilă.

Dar dacă, din punct de vedere teoretic, operația validării este o operație juridică, din punct de vedere practic, ea este o operație eminentemente politică. Verificarea puterilor de însăși Adunările legislative a dat naștere la foarte serioase critici și la propuneri de a li se ridica acest drept (vezi *supra*, p. 124 și urm.).

Cu ocazia validării unei alegeri, Adunările pot lua următoarele decizii:

a) *să valideze alegerea*. Este cazul normal și cel mai frecvent. Decizia de validare se ia cu majoritatea membrilor prezenți. Votul este public. El se poate da fie prin bile, fie prin ridicare sau ședere.

b) *să anuleze alegerea*. În acest caz, mandatul este invalidat și trebuie să se procedeze la o nouă alegere, în cel mult trei luni dela data de când s'a pronunțat invalidarea. Dar pentru a ajunge la acest rezultat, trebuiesc două treimi din numărul membrilor prezenți, potrivit al. 2 al art. 44 din Constituție.

c) *să ordone o anchetă* pentru a verifica, prin membrii lor, seriozitatea acuzațiilor ce se aduc. Cu această ocazie se vor putea audia martori și administra toate probele admisibile în justiție.

d) *să proclame ales pe un alt candidat* decât acel descernat de Comisia centrală electorală, atunci când constată erori materiale de calcul, cari sunt de natură să schimbe rezultatul votului.

Validarea mandatului nu este de natură să schimbe data dela care începe mandatul parlamentar. Validarea are de efect de a proclama legal ales pe deputat sau senator. Ea are efect retroactiv, consacrand situația de parlamentar din momentul proclamării rezultatului votului.

551. — **Pierderea mandatului parlamentar.** — Are loc, *în mod colectiv*, atunci când se dizolvă parlamentul sau când expiră termenul pentru care au fost aleși parlamentarii.

Mandatul parlamentar se pierde *în mod individual*, înainte de expirarea termenului pentru care s'a făcut alegerea, în următoarele cazuri:

1° *Moartea*;

2° *Demisia*. Parlamentarii pot să-și dea demisia din demnitatea pe care o dețin. Azi este necontestat acest drept de a-și prezenta demisia. În Anglia, s'a contestat multă vreme dreptul pentru un parlamentar de a-și da demisiunea, deoarece mandatul de parlamentar era considerat ca o datorie, nu ca un drept. Funcția de parlamentar era asimilată cu aceea de jurat; nimeni, odată investit, nu se poate sustrage acestei obligațiuni. Din această concepție rezultă două consecințe pentru dreptul constituțional britanic: a) cineva putea fi ales parlamentar fără să-și pună candidatura; b) odată ales, nu putea să se libereze singur de această însărcinare. Dacă vroia să-și dea demisia, aceasta trebuia să fie primită de Cameră.

Pentru a putea face ca acest drept de a demisiona să funcționeze, se imaginează, cu începere dela 1755, un sistem foarte ingenios. Deputatul care vrea să demisioneze face să fie numit într'o funcție publică pur nominală. Cu chipul acesta se creiază incompatibilitate și deputatul își părăsește mandatul.

La noi, demisia, pentruca să-și producă efecte, trebuie să fie primită de Adunarea respectivă. Adunarea, primind demisia, proclamă ales pe supleantul după listă, sau, în lipsă, comunică guvernului vacanța scaunului, pentru a se proceda la o nouă alegere. Există și aici același principiu ca în materie de funcție publică. Demisia nu-și produce efecte decât din momentul

când dânsa e primită de superiorul ierarhic, care, în cazul de față este Adunarea din care face parte parlamentarul. Esmein justifică această regulă prin faptul că „deputatul sau senatorul aparține Adunării într'un anumit sens, pentrucă, dânsul dispărut, va lipsi momentan ceva reprezentanței naționale așa cum este legalmente organizată. Nu poate părăsi scaunul pe care l-a primit fără consimțământul Camerii care l-a admis”⁴⁾.

Duguit susține, potrivit art. 5 din regulamentul Camerii franceze, că un deputat nu poate să-și dea demisia decât după ce puterile sale au fost validate. Demisia dată înainte de această dată nu desesizează Adunarea de a proceda la verificarea alegerii.

Socotim această dispoziție excesivă, în special în sistemul electoral francez, unde avem scrutin uninominal. Din moment ce, pe calea demisiei, alegerea este invalidată, nu mai vedem rațiunea pentru care ar mai fi cercetată legalitatea ei. În materie de validare Adunarea dă adevărate decizii judecătorești, care trebuie să-și producă efect.

Ori, din moment ce efectul urmărit prin decizie, a fost realizat pe altă cale, nu mai este locul să intervină hotărîrea judecătorească.

Situația din Franța se potrivește la noi, unde avem scrutin de listă și unde demisia unui deputat atrage în mod automat proclamarea ca ales a supleantului. Aici demisia dată de un deputat înainte de validare nu poate împiedeca operația validării.

Dar teza susținută de Duguit⁵⁾ își poate găsi o justificare morală: parlamentarul nu poate împiedeca prin demisia sa, ca Adunarea să cunoască neregulile săvârșite cu ocazia unei alegeri. Parlamentarul nu poate împiedeca prin demisiunea sa, luarea de măsuri împotriva celor vinovați.

3° Numirea într'o funcție publică sau alegerea în celalt corp. (vezi tratată această chestie mai jos).

4° Excluderea, constă din pierderea obligatorie a mandatului când, în cursul exercitării sale, parlamentarul s'a făcut nedemn. S'a contestat totuși posibilitatea de a pierde mandatul în acest caz, susținându-se că națiunea suverană este aceia care a dat mandatul și că numai dânsa poate să-l retragă. Dar această

4) *Op. cit.*, t. II, p. 396.

5) *Op. cit.*, t. IV, p. 180.

teorie este inexactă; căci nu se poate concepe ca un parlamentar, condamnat pentru o crimă, în cursul exercitării mandatului, să continue totuși a-l mai exercita.

Dar cazurile de excludere, pentru a nu da naștere la abuzuri, trebuiesc bine precizate; trebuie deasemenea stabilită autoritatea care să constate îndeplinirea condițiilor cerute pentru a pronunța excluderea.

Un parlamentar nu poate să-și piardă mandatul decât în cazuri grave, atunci când, printr'o condamnățiune în timpul exercitării mandatului, a pierdut dreptul de a fi ales. (Vezi supra, p. 22 și urm.).

Constatarea întrunirii acestei condiții se face, după sistemul german (Reich, Bavaria) de *un tribunal*, după sistemul francez de *Adunarea însăși*. În Franța, art. 28 din decretul organic dela 2 Febr. 1852 declară: „Va fi decăzut din calitatea de membru a corpului legislativ orice deputat care, în timpul duratei mandatului său, va fi fost izbit de o condamnare atrăgând pierderea dreptului de a fi ales. Excluderea va fi pronunțată de Corpul legislativ pe baza pieselor justificative”.

De acest text s'a făcut uz în August 1928 când dd. Ricklin și Rossé, deputați autonomiști alsacieni, au fost condamnați pentru crimă de Curea cu Jurați din Colmar.

La noi, nu există un text în această privință, dar este neîndoelnic că parlamentarul care, în timpul exercitării unui mandat, pierde calitatea de a fi ales, pierde implicit și mandatul. Constatarea pierderii mandatului trebuie să se facă de Adunarea din care face parte parlamentarul.

O chestiune ceva mai dificilă este aceea de a ști care este situația unui ales care a fost validat, dar care se constată în urmă că nu întrunește condițiile de a fi ales și nu le întrunea nici în momentul când a fost ales. Am arătat mai sus care este caracterul deciziei de validare și care este forța de care dănsa se bucură. Desigur, dacă în momentul validării, Adunarea a cunoscut lipsa acestei condiții esențiale de a fi ales și totuși l-a validat, hotărârea de validare este definitivă și nu se poate reveni asupra ei. Dacă însă această chestiune n'a fost cunoscută în momentul validării și este cunoscută mai târziu, în timpul exercitării mandatului, Adunarea este în drept să pronunțe excluderea deputatului sau senatorului validat, ca unuia căruia îi lipsește o condiție esențială de a fi ales.

§ 2. — *Imunitățile parlamentare*

SUMAR: 552. Rolul imunităților parlamentare. — A. Iresponsabilitatea parlamentară. — 553. Intinderea sa; B. Inviolabilitatea parlamentară. — 554. Intinderea sa.

552.—**Rolul imunităților parlamentare.** — În regimul parlamentar, unde conducerea statului este încredințată parlamentului, care joacă un rol de primă ordine, prezența parlamentarilor în Adunări și posibilitatea ca ei să-și îndeplinească atribuțiile lor cu toată independența și în toată libertatea, este socotită ca o cerință esențială. Deaceia regimul parlamentar creiază în folosul parlamentarilor o serie de privilegii, pentruca ei să-și poată îndeplini însărcinarea primită. Printre aceste privilegii sunt și imunitățile parlamentare, care constau din 1° *iresponsabilitate* și 2° *inviolabilitate*.

Aceste două privilegii prezintă deosebiri esențiale și au și puncte comune de asemănare:

a) Ca *deosebiri*, iresponsabilitatea se referă numai la actele săvârșite în calitate de parlamentar, pe când inviolabilitatea se referă la acte cari n'au nici o legătură cu această funcție. Iresponsabilitatea oprește orice acțiune, fie în civil, fie în penal, contra părerilor exprimate de un parlamentar la tribună; inviolabilitatea are de scop să oprească orice urmărire penală în timpul sesiunii fără autorizarea Corpului legislativ. Iresponsabilitatea are de scop să permită unui parlamentar să exprime orice opinie ar avea dela tribuna parlamentului fără să se teamă de o urmărire în contra lui, pornită de guvern sau de particulari. Inviolabilitatea are de scop să ocrotească pe deputat sau senator de urmărire și arestare în timpul sesiunii parlamentare, pentru ca să-și poată astfel îndeplini însărcinarea primită. Iresponsabilitatea este perpetuă, un parlamentar neputând să fie niciodată urmărit pentru ideile emise, pe când inviolabilitatea nu durează decât în timpul sesiunilor parlamentare.

Ca *asemănări*, atât iresponsabilitatea cât și inviolabilitatea urmăresc acelaș scop: posibilitatea liberului exercițiu al funcțiunii parlamentare. Aceste prerogative au caracterul de drept public. Este exact că de ele profită și parlamentarii, dar ele nu

sunt acordate în interesul lor propriu, ci sunt acordate în interesul general. Deaceia parlamentarii nu pot renunța la dănsese ⁶⁾.

A. Iresponsabilitatea parlamentară

553. — *Intinderea sa.* — Parlamentarul, prin misiunea sa, trebuie să exercite un serios control asupra guvernului. El trebuie să fie liber să aducă la tribuna publică toate faptele constatate, să pună în discuție nume de funcționari sau de particulari, cari nu sunt în Adunare. Dacă aceștia ar avea puțința de a-l chema în judecată, controlul parlamentar n'ar mai exista.

Dar, pe de altă parte, această mare imunitate ar putea da loc la abuzuri, la afirmațiuni nedrepte, tendențioase sau calomnioase, la prejudiții cari nu pot fi reparate. Interesul general se ridică însă deasupra interesului particular, pe care-l sacrifică. Acesta nu găsește protecție decât în conștiința fiecărui parlamentar și în opinia publică, care-i judecă și pe parlamentari și pe funcționarii sau particularii acuzați. Insfârșit, ca un mare frâu împotriva abuzului de a uza de această prerogativă, avem presa, care moderează în chip destul de simțit, posibilitățile de abuz ale parlamentarilor.

Singur parlamentul este în măsură să judece cari sunt cazurile când un parlamentar, la tribună, a depășit limitele îngăduite și să ia măsuri disciplinare împotriva sa. O urmărire însă în afară de Parlament nu este posibilă.

Dar, tocmai pentru că această mare prerogativă este dată în interesul general, întinderea ei trebuie să fie bine precizată: *ea nu trebuie să se refere decât la actele funcțiunei parlamentare.*

Iresponsabilitatea parlamentară acopere deci toate discursurile, observațiile, voturile emise, debateri în comisii, rapoartele, rezultatele comisiilor de anchetă parlamentară, într'un cuvânt toate actele săvârșite de un parlamentar în calitatea lui de deputat sau senator. Art. 54 din Constituție, care înscrie principiul iresponsabilității, are un cuprins foarte larg și general: „Nici

6) Esmein, *op. cit.*, t. II, p. 418.

unul din membrii unei sau celeilalte Adunări nu poate fi urmărit sau prigonit pentru opiniunile și voturile emise de dânsul în cursul exercițiului mandatului său¹⁾.

Dar iresponsabilitatea parlamentară nu se întinde decât la actele funcțiunii parlamentare. Dat fiind scopul pentru care este creiată această prerogativă și dat fiind faptul că dânsa trebuie interpretată restrictiv, ea nu se poate aplica și la acte și fapte străine de exercițiul funcțiunii parlamentare.

Astfel, iresponsabilitatea parlamentară nu se întinde la:

a) *delictele comise în incinta parlamentului* (loviri, focuri de armă, răniri, etc.). Regulamentul Adunării Deputaților prevede în art. 57 procedura care se urmează în caz când în Adunare s'a săvârșit de un deputat un delict de drept comun (vezi *supra*, p. 201). El nu conține și dispozițiile din art. 67 al regulamentului Camerii franceze după care „biroul informează pe procurorul general” asupra celor petrecute. Dar acest fapt se înțelege dela sine. Un parlamentar, care a săvârșit un astfel de delict nu scapă de răspundere; urmărirea poate fi însă suspendată dacă e cazul să-i se aplice inviolabilitatea parlamentară²⁾.

1) Expresiunea Constituantului nostru nu este fericită. Se înțelege foarte bine interdicția de a fi urmărit, dar n'are nici un rost sau cel puțin apare azi ca atare interdicțiunea de a fi prigonit. In ce constă această interdicție? Și cum s'ar putea pune în aplicare? Ea nu este datorită decât unei traduceri greșite din Constituția belgiană.

Art. 13 al legii constituționale franceze din 16 Iulie 1875, care are aproape acelaș conținut ca și art. 54 al Constituției noastre, diferă totuși în această privință, redând o noțiune exactă și plină de sens: *Acun parlementaire ne peut être poursuivi ou recherché à la occasion des opinions ou votes emis par lui dans l'exercice de ses fonctions*».

Sensul legii constituționale franceze este mult mai întins decât al nostru, el oprește și cercetările preliminariei, dacă s'ar socoti că în ideea de urmărire nu este cuprinsă și aceia de cercetări prealabile. Dar expresiunea prigonit este lipsită de sens juridic și nu poate fi pusă în fapt în aplicare.

Dealtfel și § 9 din *Bill of rights* al anului 1688, de unde s'au inspirat Constituțiile ulterioare, are acelaș conținut: «libertatea cuvântului, a desbaterilor și a procedurii în Parlament nu poate să fie împiedicată prin nici o urmărire».

2) In jurisprudența noastră s'au prezentat cazuri de natura aceasta. Astfel un deputat a lovit în incinta Camerii pe un alt deputat. Acesta s'a adresat judecătoriei de pace, cerând condamnarea. Urmărirea a trebuit să fie suspendată din cauza inviolabilității parlamentare. Dar principiul răspunderii în sine a fost consacrat.

b) *delictele comise în afară de funcțiunea parlamentară.* Dacă un parlamentar scrie într'un ziar afirmațiuni de natură calomnioasă la adresa unui funcționar sau unui simplu particular, el nu este acoperit de responsabilitate. El este apărât numai la tribuna parlamentului. El devine responsabil chiar dacă repetă întrun ziar afirmații pe care le-a făcut la tribuna Camerei (Cass. fr. 29 Iunie 1897, S. 1898, I, 17).

Aceiaș soluție trebuie s'o adoptăm și pentru un parlamentar care fiind citat ca informator la o comisie de anchetă parlamentară, calomniază pe un funcționar sau pe un particular. Acest delict al său nu constituie unul din acele care sunt apărâte de iresponsabilitatea parlamentară, deoarece parlamentarul nu îndeplinește acolo un act al funcțiunii sale parlamentare.

În Franța iresponsabilitatea parlamentară nu acoperă *traficul de influență*. Această dispoziție este luată prin legea din 4 Iulie 1889, când s'a complectat art. 177 c. pen. creindu-se delictul de trafic de influență. Acest text pedepsește „orice persoană investită cu un mandat electiv, care va fi ascultat oferte sau promisiuni, va fi primit daruri sau cadouri, pentru a face să obțină sau a încerca de a face să obțină decorații, medalii, distincții sau recompense, locuri sau funcții, orice favoruri acordate de autoritatea publică, afaceri, întreprinderi sau alte beneficii rezultând din convenții încheiate cu autoritatea publică și va fi abuzat astfel de influența reală sau presupusă pe care i-o dă mandatul său”.

La noi, nu există acest text, deși ar fi foarte necesar. Să sperăm că el va fi introdus în noul cod penal.

Iresponsabilitatea parlamentară este *generală și perpetuă*. Generală, în sensul că ea se referă atât la urmărirea penală cât și la cea civilă și *perpetuă*, în sensul că ea nu poate fi niciodată anulată. Un deputat nu poate fi niciodată chemat la răspundere pentru opiniunile emise de dânsul dela tribuna parlamentului, nici chiar atunci când nu mai este deputat.

Iresponsabilitatea parlamentară acoperă nu numai pe parlamentari, dar și ziarele care fac dările de seamă ale desbaterilor parlamentare. Totuși, jurisprudența franceză a admis, pe baza art. 41 din legea presei, dreptul de răspuns. La noi, nici acest drept nu există.

Iresponsabilitatea fiind de ordine publică, nu se poate renunța la ea. Ea trebuie să fie ridicată din oficiu de judecător, precum poate să fie invocată de parte în orice fază a procesului.

Iresponsabilitatea parlamentară nu se aplică persoanelor atașate parlamentului, cum sunt miniștrii, subsecretarii de stat sau comisarii guvernului, cari nu sunt și membri ai parlamentului.

B. Inviolabilitatea parlamentară

554. — **Intinderea sa.** — Inviolabilitatea parlamentară având de scop să apere pe parlamentar de orice urmărire penală în timpul sesiunii parlamentare, pentruca acesta să poată să-și îndeplinească funcția cu care a fost investit, este considerată ca o chestiune de ordine publică și înscrisă în art. 55 din Constituție: „Nici un membru al uneia sau celeilalte Adunări nu poate, în timpul sesiunii, să fie nici urmărit, nici arestat în materie de represiune, de cât cu autorizarea Adunării din care face parte, afară de cazul de flagrant delict.

„Dacă a fost arestat preventiv sau urmărit în timpul când sesiunea era închisă, urmărirea sau arestarea trebuesc supuse aprobării Adunării din care face parte, îndată după deschiderea sesiunii corpurilor legiuitoare.

„Detențiunea sau urmărirea unui membru al uneia sau celeilalte Adunări, este suspendată în tot timpul sesiunii, dacă Adunarea o cere”.

Inviolabilitatea parlamentară, cum am arătat, se diferențiază de iresponsabilitate. Ea nu constituie decât o regulă de procedură, care are de scop să suspende orice urmărire pentru crimă sau delict în timpul sesiunii parlamentare. De aici decurg următoarele reguli:

a) inviolabilitatea se referă la fapte străine de funcția parlamentară. Orice crimă sau delict comis de un parlamentar în afară de exercitarea funcției sale de parlamentar, intră sub privilegiul inviolabilității.

b) inviolabilitatea nu se aplică urmărilor civile și nici celor pentru contravenție.

c) inviolabilitatea nu durează decât în timpul sesiunilor parlamentare. În intervalul dintre sesiuni urmărirea se poate face.

d) inviolabilitatea poate fi ridicată de Corpul legislativ din care face parte parlamentarul.

e) inviolabilitatea încetează în caz de flagrant delict. Justificarea care se dă în această privință este că atunci când un deputat este surprins asupra faptului, arestarea sa este justificată, neputînd fi vorba aici de o răzbunare politică. Dar această argumentare nu este suficientă, ci trebuie văzută în această dispoziție a Constituției dorința ca ordinea publică să nu fie turburată prin neintervenirea autorității într'un caz grav de flagrant delict.

Jurisprudența franceză, dornică să lărgească prerogativele parlamentului, a făcut distincție între posibilitatea de arestare și urmărire, statornicind că în caz de flagrant delict arestarea se poate face, dar urmărirea trebuie autorizată de parlament.

f) inviolabilitatea nu încetează în timpul când un parlamentar este exclus din parlament ca pedeapsă disciplinară.

Am văzut că inviolabilitatea nu durează decât în timpul sesiunii parlamentare și că în epoca dintre sesiuni, un parlamentar poate fi arestat și urmărit. Care este situația unui astfel de parlamentar când o nouă sesiune parlamentară se deschide?

În cadrul art. 55 al. 2 din Constituție toate măsurile luate de instrucție până la deschiderea sesiunii sunt valabile. Dacă parlamentarul a fost arestat preventiv sau urmărit în timpul când nu era sesiune, urmărirea sau arestarea trebuiesc supuse aprobării Adunării din care face parte, imediat după deschiderea sesiunii. Măsurile luate împotriva parlamentarului rămân deci valabile și deținerea lui se poate continua chiar în timpul sesiunii, până ce corpul din care face parte se pronunță. Cazul trebuie să fie adus la cunoaștința corpului legislativ de guvern, iar în caz când acesta ar întârzia, orice parlamentar poate să oblige guvernul pe calea interpelării să aducă cazul în discuție.

Detențiunea sau urmărirea unui membru al parlamentului este suspendată în timpul sesiunii, dacă Adunarea din care face parte o cere (Art. 55 al. 3). Actul Adunării de a pune în libertate un parlamentar arestat, constituie un *act discreționar*.

Aceiaș soluție trebuie să adoptăm și pentru cazul când un parlamentar a fost condamnat definitiv înainte de deschiderea sesiunii. Guvernul poate să execute deciziunea fără s'o aducă la

cunoștința Corpului legislativ, deoarece inviolabilitatea se referă numai la detențiunea preventivă. Dar Adunarea poate, potrivit art. 55 al. 3 din Constituție să hotărască punerea în libertate în timpul sesiunii. Acelaș lucru trebuie să spunem și despre un parlamentar condamnat în timpul sesiunii sau despre un individ ales deputat sau senator în timp ce dânsul este în închisoare. Alegerea nu înseamnă eliberarea lui de drept ci Corpul din care face parte poate dispune punerea lui în libertate în timpul sesiunii. Această eliberare este valabilă numai atât timp cât durează sesiunea; odată sesiunea închisă, eliberarea încetează și parlamentarul trebuie să continue să execute pedeapsa.

Inviolabilitatea este, ca și iresponsabilitatea, de ordine publică, în sensul că parlamentarii nu pot renunța la ea fără autorizarea corpului din care fac parte. Parlamentul este liber să refuze sau să acorde autorizarea.

Refuzul de a acorda autorizarea nu este de natură să ducă la prescrierea pedepsei, deoarece prescripția nu poate curge *contra non valentem agere*. Cererea regulat făcută pentru acordarea autorizației suspendă curgererea prescripției în tot timpul cât durează sesiunea parlamentară.

Dacă parlamentul acordă autorizația cerută, parlamentarul este asimilat, din punct de vedere al instrucției și urmăririi, unui cetățean obișnuit, aplicându-i-se dreptul comun.

În materie de autorizare de urmărire principiul care dominează este acel al *specialității autorizației*, în sensul că o autorizație dată pentru un anumit fapt nu este valabilă și pentru o nouă acuzație, care nu prezintă nici o conexitate cu prima.

Dacă parlamentul pune în urmărire pe unul din membrii săi, potrivit legii răspunderii ministeriale, această punere în urmărire echivalează cu ridicarea inviolabilității și nu mai este nevoie de un vot special în această privință.

Inviolabilitatea, ca și iresponsabilitatea, nu se aplică persoanelor atașate parlamentului, care deci nu sunt membri ai lui.

Inviolabilitatea parlamentară este o mărturie necontestată că serviciul justiției funcționează rău și că cetățenii sunt expuși să fie urmăriți în mod nedrept. Acest privilegiu se înțelegea atâtă vreme cât nu aveam înscris în Constituție principiul inamovibilității magistraturei. Azi, în loc de a se mai păstra inviolabilitatea parlamentarilor, ar trebui luate măsuri de a asigura tuturor cetățenilor posibilitatea de a fi feriți de urmăriri nedrep-

te; cu chipul acesta inviolabilitatea n'ar mai avea rațiune de de a fi.

§ 3. — *Indemnitatea parlamentară*

SUMAR: 555. *Funcția parlamentară trebuie retribuită.* — 556. *Quantumul indemnității.* — 557. *Caracterele juridice ale indemnității.*

555. — *Funcția parlamentară trebuie retribuită.* — Gratuitatea mandatului de parlamentar este azi aproape complectamente înlăturată. Toate țările cari au adoptat regimul democratic au înscris în Constituțiile lor sau în legi organice principiul retribuțiunii serviciului prestat de parlamentar. Doar Anglia păstrează încă și azi, pentru Camera Lorzilor, principiul gratuității mandatului.

Înlăturarea gratuității și înscrierea principiului că sarcina de parlamentar trebuie retribuită, înlătură posibilitatea de a ne întoarce din nou la sistemul censitar și de a îndepărta din parlament elementele fără mijloace suficiente de a-și plăti cheltuelile de întreținere în capitală în timpul sesiunilor parlamentare ⁸⁾.

Principiul gratuității a apărut pentru prima dată în Anglia. La început, în Anglia, funcția de parlamentar era asimilată cu aceia de jurat; li se acorda deci o indemnitate din partea comitatului său a burgului pe care-l reprezentau. Dar pe măsură ce demnitatea de parlamentar era mai căutată, aceștia declarau că renunță să mai pretindă vreo indemnitate din partea circumscripției care-i alegea. Se ajunsese astfel la principiul gratuității mandatului parlamentar. Dar, dela 1911 și în Anglia se acordă membrilor Camerei Comunelor o indemnitate de 400 lire, redusă în 1932 la 360 lire anual.

8) „Principiul indemnității parlamentare a fost foarte viu discutat. Imi pare totuși că într'un regim democratic el nu este serios contestabil. Trebuie ca orice cetățean, bogat sau sărac, să poată fi trimis în parlament; altfel libertatea alegerii alegătorilor nu-i completă și de altă parte ne expunem să se priveze țara de concursul oamenilor foarte distinși, cărora lipsa de avere nu le-ar permite să-și părăsească afacerile sau profesiunea, pentru a veni în parlament”. (L. Duguit, *op. cit.*, t. IV, p. 191).

556. — **Quantumul indemnității.** — Se discută dacă această sumă ce se acordă are caracterul unui salariu sau unei indemnități, adică pur și simplu al unei restituiri de cheltuelile pe care le face parlamentarul cu deplasarea sa la sediul parlamentului. Dacă, dimpotrivă, are caracterul de salariu, această sumă reprezintă remunerația serviciului pe care parlamentarul îl aduce Statului.

La noi, suma care se acordă parlamentarului are caracterul și de salariu și de indemnitate. Ea este formată dintr'o sumă fixă, care se dă lunar și dintr'o diurnă, care reprezintă cheltuelile suportate de parlamentar în timpul duratei sesiunii parlamentare.

Chestiunea cea mai dificilă este aceea de a ști după cari criterii urmează să se stabilească quantumul acestei indemnități, dat fiind faptul că parlamentul însuși stabilește suma și, cum e firesc, acest procedeu dă naștere la critici foarte serioase.

S'a susținut că indemnitatea trebuie să fie urcată spre a feri pe parlamentar de posibilitatea de corupție. Ori, oricât de mare ar fi indemnitatea parlamentară, parlamentarul coruptibil nu va putea fi împiedecat prin aceasta. S'a susținut desemeni că o indemnitate mare ar atrage prin avantajile sale o serie întragă de profesioniști să-și părăsească cariera lor.

Niciunul din aceste argumente nu este însă determinant și noi credem că această indemnitate trebuie stabilită de așa fel încât să dea posibilitate parlamentarului să trăiască în mod cuviincios în timpul sesiunii parlamentare și să-l răsplătească într'o măsură de pierderile suferite prin părăsirea ocupației sale. În fixarea acestei indemnități trebuie să se țină seama și de situația generală a țării, și de modul cum sunt salarizate celelalte categorii de funcționari.

Azi, dela legea bugetară din 30 Dec. 1928, un deputat primește în Franța 60.000 fr. anual; în Statele Unite indemnitatea anuală a membrilor Congresului e de 10.000 dolari; ei primesc în plus o alocație pentru un secretar, cheltueli de biuro, 20 cenți pentru o milă când se deplasează la Washington și scutirea de porto postal.

La noi indemnitatea parlamentară constă dintr'o sumă fixă de 200 lei pe zi iar în timpul când sesiunea parlamentară e deschisă, se mai acordă și o diurnă care azi e fixată la 700 lei pe zi, indiferent de numărul ședințelor cari au loc într'o zi. Această

diurnă e micșorată pentru parlamentarii din capitală cu 20%.

În afară de această indemnitate parlamentarii mai au drept la următoarele avantagii:

- a) gratuitatea pe căile ferate și căile fluviale ale Statului.
- b) reducere pe aceste căi pentru membrii familiei (50%).
- c) gratuitatea abonamentului la Monitorul Oficial.

d) gratuitatea convorbirilor telefonice efectuate din Palatul Adunărilor;

e) însășit, dacă un parlamentar moare în timpul cât deține această calitate, familia sa are dreptul la o indemnitate reprezentând cheltuielile de înmormântare.

În alte țări numărul avantajiiilor accesorii acordate parlamentarilor este mult mai mare. Astfel în Statele-Unite există gratuitatea corespondenței unui parlamentar, care a fost în parte introdusă și în Franța. Se acordă în Franța țigarete cu inscripția „deputat” sau „senator”, cu preț redus și de o calitate superioară, lucru ce se făcea și la noi o bucată de vreme, cu deosebirea că ele se acordau gratuit. Parlamentarii în Franța au drept să folosească bufetul arovizionat exclusiv cu reținerile din indemnitatea ce o primesc, etc.

557. — **Caracterele juridice ale indemnității.** — Ea este fixată prin lege și nu poate fi mărită sau micșorată decât tot pe cale de lege. Plata ei se face din tezaurul public.

Din faptul că această indemnitate este fixată prin lege rezultă că ea are caracterul unei remunerațiuni legale a unei funcții publice; deci ea este *obligatorie* pentru toți parlamentarii și aceștia *nu pot renunța cu anticipație* la primirea ei, orice renunțare în această privință fiind nulă de drept. Constituția franceză din 1848, prin art. 98, interzicea în mod absolut orice fel de renunțare.

Azi însă este în general admis că se poate renunța la indemnitatea scadentă, aceasta devenind un drept subiectiv, intrat în patrimoniul parlamentarului și la care acesta poate renunța. Dealtfel, în fiecare sesiune parlamentară avem exemple când parlamentul hotărăște să cedeze diurna pe o ședință pentru anumite scopuri de binefacere, de asistență, pentru ajutorarea marilor inițiative naționale, etc.

Această indemnitate, egală pentru toți parlamentarii, senatorii și deputați, indiferent dacă au sau nu sarcini familiare, cu

singura deosebire pentru cei cari aparțin circumscripției electorale a Capitalei, nu îmbracă caracterul unui salariu, deși întru-nește toate elementele acestuia. Astfel, această indemnitate poate fi urmărită și cedată, ea nefiind cuprinsă în dispozițiile art. 409 pr. civ. care apără de urmăriri salariile funcționarilor publici.

Neavând caracterul de salariu, indemnitatea parlamentară se poate cumula cu salariul pe care-l primește un parlamentar care, potrivit legii electorale, are dreptul să dețină o funcție publică în timpul mandatului, sau cu pensia de retragere pe care o primește unii parlamentari și'n special senatorii de drept.

Indemnitatea parlamentară nu este supusă niciunui impozit, ea fiind considerată drept o restituire a cheltuelilor făcute cu prezența în parlament. Se fac numai reținerile de 10% pentru Casa Pensiilor. Aceste rețineri se fac din indemnitatea fixă pe care o primește parlamentarul și anii pentru care i s'au făcut rețineri, îi dă dreptul la pensie de retragere, potrivit legii pensiilor. Din acest punct de vedere numai indemnitatea fixă îmbracă caracterul de salariu.

Oricât de redusă ar fi această indemnitate parlamentară, cheltuelile ce se fac anual cu întreținerea și funcționarea parlamentului sunt foarte mari. Astfel în bugetul anului 1934/35, bugetul corpurilor legiuitoare reprezintă importanta sumă de

§ 4. — Scutirea de anumite sarcini publice.

SUMAR: 558. Rațiunea acestei scutiri. — 559. Sarcinile publice pentru care se acordă scutirea.

558. — Rațiunea acestei scutiri. — Dim moment ce un candidat a devenit parlamentar, el trebuie să se consacre în întregime noii sale însărcinări. Dacă un parlamentar vrea să-și facă cu conștiință datoria, munca sa este covârșitoare. Azi, când mașina parlamentară funcționează cu atâta rapiditate, când proiectele de legi, în special spre sfârșitul sesiunii, vin potop, unui parlamentar conștiincios, cu toată bunăvoința, îi este absolut imposibil să le citească pe toate, împreună cu expunerile de motive și cu avizele Consiliului Legislativ, necum să facă studii asupra

lor, să întocmească rapoarte, să ia parte în comisiuni, etc. Din cauză că s'a socotit atât de absorbantă funcția de parlamentar, legiuitorul, în interesul general, pentruca aceștia să-și poată exercita cât mai bine îndatoririle lor, a luat măsura să-i scutească de anumite sarcini publice.

Această scutire nu este acordată ca un avantaj special și personal parlamentarului, ci este reclamată de interesul general.

559. — **Sarcinile publice pentru care se acordă scutirea.** — Parlamentarul este scutit, atât timp cât exercită această calitate, sau numai în timpul sesiunii parlamentare, de următoarele sarcini publice, socotite mai puțin importante de cât mandatul de parlamentar:

a) *juriul criminal*. Potrivit dispoziției art. pr. pen. parlamentarii sunt scutiți de a fi jurați în timpul sesiunii parlamentare. Durata sesiunii parlamentare este precis fixată de Constituție. Ea începe la 15 Oct. și se termină la 15 Martie a fiecărui an.

Această dispoziție dă naștere, în practică, la următoarele situațiuni:

1°. Poate fi obligat un parlamentar să facă parte din juriul criminal în timpul când parlamentul e prorogat?

2°. Poate fi obligat un parlamentar să fie jurat atunci când parlamentul fiind în sesiune, a luat vacanță pentru un anumit timp?

În prima ipoteză trebuie să spunem că parlamentul fiind prorogat, sesiunea parlamentară nu este deschisă și deci parlamentarii pot să fie obligați de a fi jurați, legea nedispensându-i decât în timpul sesiunii parlamentare. Pe baza acestui principiu ei sunt scutiți de a fi jurați atât în timpul sesiunilor ordinare prelungite, cât și în timpul sesiunilor extraordinare.

În ipoteza a doua, un parlamentar nu poate fi obligat să presteze serviciul de jurat, deoarece vacanța parlamentară în timpul unei sesiuni, este lăsată parlamentarilor pentru a se repauza și dânsii și pentru a avea timpul liber să studieze marile proiecte ce urmează a fi luate în discuție și pentru a termina lucrările și rapoartele cu care au fost însărcinați.

b) *Tutela*. Potrivit art. c. civ. parlamentarii pot fi scutiți de sarcina de tutor.

c) *Serviciul militar*. — Este vorba aici de serviciul militar pe care trebuie să-l facă elementul rezervei, deoarece deputații fiind aleși la vârsta de 25 de ani împliniți, au satisfăcut serviciul militar.

În ce privește serviciul militar trebuie să facem următoarele distincții:

a) *în timp de pace*, parlamentarii sunt scutiți de a face serviciul militar în rezervă; această scutire se acordă numai în timpul sesiunilor.

b) *în timp de războiu*, chestiunea este mai dificilă. Nu există nici un text care să scutească pe parlamentari de serviciul militar. Totuși, în timpul războiului 1916—18, parlamentarii n'au fost obligați să presteze serviciul militar; s'au înrolat numai acei cari au socotit de datoria lor să participe la luptă. Parlamentarii, fiind ținuți să controleze încontinuu activitatea guvernului, nu pot fi sustrași dela această însărcinare și nu se poate schimba compoziția parlamentului prin chemarea sub drapel a celor cari ar fi obligați să facă serviciul militar.

§ 5. — *Incompatibilitățile*

SUMAR: 560. *Rațiunea incompatibilității*. — 561. *Funcționarii publici nu pot fi aleși parlamentari*. — 562. *Funcționarii cari pot fi aleși parlamentari*. — 563. *Consecințele incompatibilității*. — 564. *Situația parlamentarului numit într-o funcție publică*. — 565. *Cumulul de mandate electiv*. — 566. *Raporturile dintre mandatul parlamentar și ocupațiile private*.

560. — *Rațiunea incompatibilității*. — Două sunt motivele principale care determină înscrierea principiului incompatibilității, adică a interzicerii unui parlamentar de a deține în același timp cu mandatul de parlamentar anumite funcțiuni publice:

a) *Nevoia de a asigura independența parlamentului* față de guvern, deci de a asigura regulata sa funcționare. Guvernul, păstrând dreptul să numească pe parlamentari în funcții publice, ar face inexistent controlul ce aceștia sunt chemați să exercite asupra actelor guvernului.

b) *Nevoia de a asigura buna funcționare a serviciilor publice*, căci funcționarii parlamentari, bizuindu-se pe această cali-

tate a lor, s'ar împotrivi ordinelor superiorilor ierarhici și în locul ordinei în funcționarea serviciilor publice, am avea dezordinea.

În afară de aceste două motive principale este și un alt motiv, acela al imposibilității în fapt de a exercita în același timp mandatul de parlamentar și o funcție publică. Dar, acesta este un motiv secundar, căci i s'ar putea acorda funcționarului concediu pentru a-și exercita mandatul.

561. — **Funcționarii publici nu pot fi aleși parlamentari.** — Este un principiu general pe care-l edictează la noi art. 30 din legea electorală: „Toți acei cari ocupă o funcțiune de orice natură, retribuită de Stat, județ sau comună, sau așezăminte de utilitate publică, ale căror bugete se votează de Adunarea deputaților, nu pot fi aleși, decât dacă demisionează din funcțiune cel mai târziu 5 zile libere dela convocarea corpului electoral al Adunării pentru care voește a candida”.

Interzicerea funcționarilor publici de a fi aleși parlamentari coincide la noi cu începuturile regimului parlamentar. Nici odată legea electorală n'a îngăduit alegerea funcționarilor, afară de excepțiile de care vom vorbi mai jos. În Franța, până la 1887 era permisă alegerea funcționarilor în Senat, afară de câteva excepții limitativ arătate. Dela această dată s'a interzis și acolo alegerea funcționarilor¹⁾.

Pentru ca să existe incompatibilitate între funcția publică și mandatul de parlamentar trebuiesc întrunite următoarele condițiuni:

a) *Funcția publică să fie retribuită.* Dacă este vorba de o funcție gratuită nu există incompatibilitate. Dar funcția trebuie să fie gratuită prin modul ei normal de organizare, nu prin renunțarea titularului la salariu. Salariul, făcând parte integrantă din Statutul unei funcțiuni publice, nu se poate renunța la el și această renunțare nu este de natură să creeze compatibilitate între funcția publică și mandat²⁾.

1) Vezi în această privință studiul d. I. V. Gruia în *Revista de drept public*, Anul

2) Înalta noastră Curte, prin decizii constante, a statornicit că nu există nici achiesare, nici renunțare în materie de salariu al funcționarilor publici. Vezi Cas. III, Dec. 600 din 1 Aprilie 1931, după divergență, în *Pand. Săpt.*, 1931, p. 517. Vezi totuși contra Cas. III în *Pand. Săpt.* 1934, No. 24—25.

b) *Retribuția să fie făcută de Stat, județ, comună sau stabilimente de utilitate publică al căror buget e votat de Adunarea Deputaților.* La noi incompatibilitatea e mai întinsă decât în Franța unde nu se aplică la funcțiile retribuite de județ, comună sau stabilimente de utilitate publică.

c) *Funcție retribuită cu numirea Statului.* În cazul în care este vorba de o funcție retribuită de alte stabilimente decât cele indicate la art. 30. din Legea electorală, însă numirea se face de Stat, incompatibilitatea se menține. Acesta este cazul guvernatorului și directorilor dela Banca Națională, guvernatorului Creditului ipotecar, directorului Creditului industrial, etc.

562.— **Funcționarii cari pot fi aleși parlamentari.** — Dela principiul general înscris în art. 30 al legii electorale, se fac o serie de excepții, stabilindu-se o întreagă categorie de funcționari publici cari au dreptul de a candida fără a demisiona din funcția ce dețin.

Aceste categorii de funcționari sunt fixate de legea electorală astfel:

a) *miniștrii și subsecretarii de stat.* Rațiunea acestei excepții trebuie găsită în însăși regimul parlamentar. Dacă nu li s'ar permite să candideze, regimul parlamentar n'ar mai putea funcționa. În această categorie trebuie puși și *comisararii guvernului*, în ipoteza când funcția lor este gratuită.

b) *membrii corpului didactic* (universitar, secundar și primar). S'a socotit că membrii Corpului didactic, având titlu *definitiv* și bucurându-se de *inamovibilitate* sunt destul de independenți față de guvern; s'a socotit deasemeni, dată fiind cultura lor, că vor avea de îndeplinit un rol deosebit de important în parlament; pentru aceste motive au fost exceptați dela regula incompatibilității.

Legiuitorul nostru a fost mult mai larg decât cel francez, care exceptează dela regula incompatibilității numai pe profesorii universitari (Facultăți, Collège de France, Museum).

La noi față de dispoziția textului, trebuie să exceptăm toate categoriile de profesori, de grad primar, secundar și universitar, cari se bucură de definitivat.

Profesorii cari ocupă însă și funcția de director de școală, sau o funcție administrativă de control sau orice altă funcție de administrație școlară sau de altă natură, permisă de lege, trebuie, pentru a putea candida, să demisioneze din funcția ad-

ministrativă în cele 5 zile după convocarea corpului electoral.

c) *funcționarii de specialitate*. În afară de membrii corpului didactic legea electorală din 1926 ridică incompatibilitatea pentru o serie de funcționari de specialitate, cari se bucură de suficiente garanții spre a nu fi supuși influenței guvernului și cari, prin prezența lor în parlament, pot să aducă reale servicii operei legislative.

Acești funcționari de specialitate, cari se bucură de privilegiul de a fi aleși parlamentari fără să-și piardă funcția, sunt:

- 1° medicii cu titlu definitiv;
- 2° avocații, inginerii și arhitecții Statului;
- 3° preoții.

Toate aceste categorii de funcționari, trebuie să se bucure de stabilitate în funcțiunea pe care o dețin, fie că această funcțiune este la Stat, fie la județ sau comună, fie la stabilimente de utilitate publică, al căror buget e votat de Adunarea deputaților.

563. — **Consecințele incompatibilității.** — În sistemul legii electorale române, consecințele acestui principiu sunt foarte drastice. Nici un funcționar public din cei ale căror funcții sunt declarate de lege incompatibile cu mandatul de parlamentar, nu pot candida dacă nu demisionează din funcție în cele cinci zile după convocarea corpului electoral al Adunării pentru care voește să candideze. Președintele biuroului județean are îndatorirea să nu imprime pe buletinul de vot numele candidatului funcționar public care, intrând în cazurile de incompatibilitate prevăzute de lege, nu și-a dat demisia din funcția ce ocupă, în termenul prevăzut.

Pentruca această dispoziție a legii să nu constituie o adevărată împiedicare de a candida a funcționarilor publici, guvernul putând să refuze să primească demisia unui funcționar tocmai pentru a-i înlătura candidatura, s'a înscris în legea electorală dispoziția că demisia dată în acest scop este de drept primită pe ziua în care a fost dată, funcționarul fiind liberat astfel de sarcinile funcției publice.

Se poate întâmpla însă ca un funcționar public să candideze fără să-și fi dat demisia, iar parlamentul să-i valideze alegerea. Acesta este cazul care s'a petrecut la noi, în 1927, cu un membru al corpului didactic, care îndeplinea și o funcție de control școlar (subrevizor). El a candidat fără să-și dea demisia din

funcția administrativă de subrevizor și a fost ales. Cu ocazia validării i s'a ridicat obiecțiunea, pe cale de contestație, că nu putea fi ales, ocupând o funcție administrativă. Parlamentul i-a validat alegerea, socotind că funcția de subrevizor școlar este o funcție de control școlar, care nu intră în rândul funcțiunilor declarate incompatibile de art. 30 din legea electorală.

După încetarea mandatului parlamentar subrevizorul se vede chemat la catedră, arătându-i-se că el optând pentru mandatul de deputat, a înțeles să părăsească funcția administrativă ce deținea. Acest procedeu al Ministerului a fost întărit de Inalta Curte de Casație, statuând în contencios administrativ³⁾. Această decizie a Inaltei Curți de Casație este extrem de interesantă; ea pune principiul că și parlamentul este îndatorat cu ocazia validărilor, să respecte legea pe care dânsul a făcut-o și în al doilea rând, că deciziunea de validare n'are autoritate de lucru judecat decât față de parlament, nu și față de guvern, care nu ia parte în nici un fel la operațiile de validare.

Dela principiul că funcționarii cari vor să candideze trebuie să-și dea demisia din funcția ce dețin, legea⁴⁾ admite o singură derogare în folosul primarilor. Aceștia pot să candideze fără a-și da demisia din demnitatea de primar, dar în caz de alegere, ei sunt datori să opteze pentru mandatul parlamentar sau pentru demnitatea de primar.

564. — Situația parlamentarului numit într'o funcție publică.— Constituția declară că orice parlamentar, numit de guvern, într'o funcție publică retribuită, pierde de drept, din momentul primirii acelei funcțiuni, mandatul de parlamentar (art. 46). Ratiunea acestei dispoziții este aceea care stă la baza întregului regim de incompatibilități.

Dacă un parlamentar este numit într'o funcțiune publică din acele declarate compatibile de lege, el pierde mandatul său, dar păstrează dreptul de a fi reales. Această regulă nu se aplică parlamentarilor numiți într'o funcție publică care, potrivit legii sale organice, nu este retribuită.

Fac excepție dela regula de mai sus și parlamentarii pot fi

3)

4) Vezi legea pentru organizarea

numiți fără să se vadă obligați să-și piardă mandatul, următoarele funcții publice:

a) *ministru și subsecretar de stat*. Regimul guvernului reprezentativ se bazează tocmai pe acest principiu al recrutării guvernului dintre parlamentari.

b) *Comisarii guvernului*, cu justificarea, de care se abuzează prea mult, că aceștia au numai misiuni temporare, date cu autorizarea parlamentului și că nu sunt retribuți. (Vezi *supra*, vol. II, fas. II, p. 24).

În Franța, aceste însărcinări se dau pe termen de șase luni, cu posibilitate de reînnoire. Ele au dat naștere la numeroase critici, dar are și serioși apărători în persoana dd. Poincaré, Barthou, Caillaux, P. Laval. Joseph Barthélemy socotește că în această materie „*incapacitatea de a fi numit într-o funcție publică nu este dedorită; căci, cu cât avansăm mai mult în viață cu atât observăm că numărul oamenilor eminenti, capabili de a exercita funcțiuni dificile, nu-i așa de mare cum se crede în general*”⁵⁾.

565.— Cumulul de mandate electiv. — În sistemul nostru electoral cumulul de mandate legislative este aproape pedantregul prohibit.

Astfel Constituția declară că nimeni nu poate fi în același timp membru în ambele corpuri legiuitoare (Art. 45). Deputatul care a fost ales și senator sau invers, senatorul care a fost ales deputat, trebuie să opteze pentru unul din aceste mandate. El este îndatorat să prezinte optarea sa imediat ce s'a făcut validarea pentru scaunul pentru care voește să opteze. Optarea pentru un loc are drept efect de a'l considera demisionat de drept din mandatul al doilea.

Este interzis, deasemeni, în mod absolut cumulul între mandatul parlamentar și mandatul de consilier ales în consiliile administrației locale. Singur primarul Capitalei, fără să aibă un text precis în această privință⁶⁾, poate fi și membru al Parlamentului.

Această interdicție de cumul nu se aplică consilierilor de drept, ei putând fi și membri ai Parlamentului.

5) *Op. cit.*, p. 595.

6)

Rațiunea interdicției cumulului de mandate electivе trebuie găsită: a) în dorința de a nu li se imprima funcțiunilor administrative și de gospodărie locală un caracter politic; b) în faptul că funcțiile cumulate sunt în general rău îndeplinite și c) în dorința de a lăsa câtor mai mulți posibilitatea de a ocupa astfel de funcțiuni.

566. — Raporturile dintre mandatul parlamentar și ocupațiile private. — Dacă legiuitorul nostru a stabilit un regim destul de sever pentru incompatibilitățile între mandatul de parlamentar și funcția publică, el nu s'a gândit să stabilească un regim special între mandatul de parlamentar și diferitele ocupații private ale parlamentarilor.

Este cunoscută critica care se aduce faptului că în parlament sunt aleși marii financiari și marii industriași, cari prin influența lor determină luarea unor măsuri legislative de natură să favorizeze întreprinderile lor; este deasemeni criticată prezența avocaților parlamentari, care se angajează să apere procese împotriva Statului.

Toate aceste critici, în generalitatea lor, sunt în oarecare măsură întemeiate. Greutatea constă în a stabili cazurile concrete când un membru al societății, exercitând una din aceste ocupații particulare, să fie exclus dela mandatul parlamentar. Tocmai din această cauză nu s'au putut crea în acest domeniu incompatibilități.

Aceste incompatibilități, la noi, se pot crea cu atât mai puțin, cu cât, în organizarea Senatului nostru, s'a încercat să se realizeze o reprezentare a intereselor profesionale.

Inercarea care s'a făcut în Franța cu legea de finanțe din 30 Dec. 1928, de a se crea incompatibilități și în acest domeniu și rezultatele aduse, nu sunt de natură să satisfacă criticele formulate 7).

VERIFICAT
2017

7) Vezi principiile acestei legi în J. Barthélemy, *op. cit.*, 599 și urm.

TABLA DE MATERII

Tabla de Materii

TABLA DE MATARII A VOLUMULUI III. FASCICOLA I

CAPITOLUL I

Corpul electoral

§ 4. — *Tendința de mărire a corpului electoral în regimul votului universal*

Pag.

7

475. Necesitatea unor condiții pentru a face parte din corpul electoral. —
476. Calitatea de național. — 477. Sexul masculin. — 478. Ma-
turitatea judecării. — 479. Aptitudinea intelectuală. — 480. Dem-
nitatea. — 481. Incompatibilitatea — — — — —

7—29

CAPITOLUL II

Caracteristicile dreptului de vot

§ I. — *Obligativitatea votului.*

482. Poate fi instituită obligativitatea votului? — 483. Legitimitatea
votului obligaoriu.—484. Poate fi realizată obligativitatea votului?

29—35

§ 2. — *Egalitatea votului*

35

485. Votul universal pretinde egalitatea votului. — A. Suprimarea vo-
tului plural și multiplu. — 486. Votul plural și multiplu la noi. —
B. Reprezentarea proporționată între circumscripțiile electorale. —
487. Recrutarea voturilor poate atrage desființarea egalității. —
C. Reprezentarea proporțională. — 488. Sistemul majoritar. —
489. Sistemul proporționalist. — 490. Avantagiile reprezentării
proporționale. — 491. Criticele reprezentării proporționale. —

492. Extinderea reprezentării proporționale. — 493. Diferite sisteme de reprezentare proporțională. — 494. Reprezentarea proporțională. — 495. Atribuirea mandatelor la resturile electorale în sistemul proporționalist cu coeficient electoral. — 496. Atribuirea mandatelor la resturile electorale în sistemul proporționalist cu număr uniform. — 497. Legea electorală din 1918. — 498. Critica legii electorale din 1918. — 499. Legea electorală din 1926. — 500. Critica legii electorale din 1926. — 501. Proiectele din 1932 pentru modificarea legii electorale. — 502. Reprezentarea proporțională în alegerile administrative — — — —	35—80
§ 3. — <i>Vot direct și secret</i>	80
503. <i>Vot direct.</i> — 504. <i>Votul secret</i> — — — — — — — —	80—83
§ 4. — <i>Scrutin nominal și scrutin de listă</i>	83
505. <i>Scrutin uninominal.</i> — 506. <i>Scrutin de listă.</i> — 507. <i>Avantagiile și dezavantagiile acestor sisteme</i> — — — — — — — —	83—85

CAPITOLUL III

Procedura electorală

§ 1. — <i>Formalitățile premergătoare alegerii</i>	86
508. <i>Procedura electorală.</i> — 509. <i>Determinarea circumscripției electorale.</i> — 510. <i>Lista electorală.</i> — 511. <i>Intocmirea listei electorale.</i> — 512. <i>Biourourile electorale județene</i> — — — —	86—97
§ 2. — <i>Formalitățile din perioada electorală</i>	97
515. <i>Perioada electorală.</i> — 516. <i>Declarația de candidatură.</i> — 517. <i>Semnele electorale.</i> — 518. <i>Comisia centrală electorală.</i> — 519. <i>Buletinele de vot.</i> — 520. <i>Desemnarea delegaților și asistenților</i> —	97—106
§ 3. — <i>Operația votării</i>	106
521. <i>Pregătirea operațiilor de votare și măsuri de poliție.</i> — 522. <i>Votul și procedura votării.</i> — 523. <i>Despuierea scrutinului</i> — — —	106—109

Pag.

§ 4. — *Contenciosul electoral* 109

524. Necesitatea controlului regularității operației electorale. — 525. Contenciosul operațiilor prealabile alegerii. — 526. Contenciosul alegerii propriu zise — — — — — 109—128.

CAPITOLUL V

Parlamentul

§ 1. — *Compunerea Parlamentului* 129

527. Dualitatea Camerelor. — 528. Avantagiile și criticele aduse sistemului dualității Camerelor — — — — — 129—133.

§ 2. — *Compunerea Camerelor înalte (Senat)* 133

529. Originea Camerelor înalte și compunerea lor primordială. — 530. Recrutarea Camerelor înalte în alte țări. — 531. Recrutarea Senatului la noi. — 532. Condițiile pentru a fi eligibil la Senat. — 533. Durata Senatului — — — — — 133—158.

§ 3. — *Compunerea Adunării Deputaților* 158

534. Condițiile electoratului pasiv. — 535. Durata și reînnoirea Adunării Deputaților. — 536. Numărul deputaților — — — — — 158—166.

CAPITOLUL VI

Organizarea parlamentară

§ 1. — *Organizarea internă a Adunărilor* 166

- A. Organele de conducere. — 537. Alegerea biourilor. — 538. Atribuțiile biourilor. — 539. Funcționarii Adunărilor. — 540. Secțiile și comisiile parlamentului. — B. Procedura parlamentară. — 541. Depunerea proiectelor de lege. — 542. Examinarea proiectelor în comisiuni și secții. — 543. Inscrierea la ordinea zilei. — 544. Discuții în ședință publică. — 545. Votul — — — — — 166—197

§ 2. — *Dreptul disciplinar parlamentar* 197

546. Natura disciplinei parlamentare. — 547. Pedepse disciplinare parlamentare — — — — — 197—202

CAPITOLUL VII

Statutul membrilor Parlamentului

§ 1. — *Dobândirea și pierderea mandatului parlamentar* 202

548. Rolul parlamentului în democrațiile moderne. — 549. Dobândirea mandatului parlamentar. — 550. Validarea mandatului parlamentar. — 551. Pierderea mandatului parlamentar — — — — — 202—211

§ 2. — *Imunitățile parlamentare* 211

552. Rolul imunităților parlamentare. — A. Iresponsabilitatea parlamentară. — 553. Intinderea sa. — B. Inviolabilitatea parlamentară. — 554. Intinderea sa. — — — — — 211—218

§ 3. — *Indemnitatea parlamentară* 218

555. Funcția parlamentară trebuie retribuită. — 556. Quantumul indemnității. — 557. Caracterile juridice ale indemnității — — — 218—221

§ 4. — *Scutirea de anumite sarcini publice* 221

558. Rațiunea acestei scutiri. — 559. Sarcinile publice pentru care se acordă scutirea — — — — — 221—223

§ 5. — *Incompatibilitățile*

560. Rațiunea incompatibilității. — 561. Funcționarii publici nu pot fi aleși parlamentari. — 562. Funcționarii cari pot fi aleși parlamentari. — 563. Consecințele incompatibilității. — 564. Situația parlamentarului numit într-o funcție publică. — 565. Cumulul de mandate electiv. — 566. Raportul dintre mandatul parlamentar și ocupațiile private — — — — — 223—229

A APĂRUT:

CURS
DE
DREPT CONSTITUȚIONAL

DE

G. ALEXIANU
Profesor de drept public la
Universitatea din Cernăuți

cu o
prefață
de

PAUL NEGULESCU
Profesor de drept public la
Universitatea din București
Membru al institutului internațional
de drept public.

VOL. I, ED. 1930, 490 pag. PREȚUL 200 LEI

VOL. II FASCICOLA I, ED. 1932, 292 pag.
PREȚUL 140 LEI

VOL. II FASCICOLA II ED. 1933, 200 pag.
PREȚUL 150 LEI

A APĂRUT:

CURS DE ECONOMIE POLITICA

DE

CHARLES GIDE

TRADUCERE DE

G. ALEXIANU

2 vol.

Prețul 340 lei

EDITURA CASA ȘCOALELOR

A APĂRUT

I S T O R I A
DOCTRINELOR ECONOMICE

DE

CH. GIDE ȘI CH. RIST

TRADUCERE DE

G. ALEXIANU

1 VOLUM 900 PAGINI

PREȚUL 240 LEI

EDITURA CASA ȘCOALELOR

A APĂRUT :

CODUL INVĂȚĂMÂNTULUI

DE

PAUL NEGULESCU

ION DUMITRESCU

G. ALEXIANU

T. DRAGOȘ

O. DUMITRESCU

1 vol. 1020 pag.

Prețul 600 Lei

