



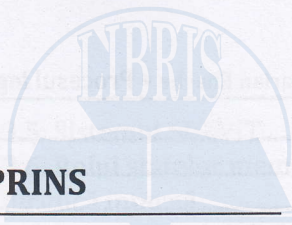
Marian ENACHE

Procesul legislativ

Universul Juridic

București

-2015-



CUPRINS

CUVÂNT ÎNAINTE.....	13
CAPITOLUL I. PARLAMENTUL ROMÂNIEI.....	17
1. Constituirea Camerei Deputaților și Senatului.....	17
2. Organizarea Parlamentului	20
2.1. Biroul permanent	20
2.2. Președinții Camerelor.....	24
2.3. Comitetul liderilor grupurilor parlamentare	26
2.4. Comisiile parlamentare.....	27
3. Grupurile parlamentare.....	35
4. Actele Parlamentului.....	39
4.1. Actele juridice ale Parlamentului.....	41
4.1.1. Legea	41
4.1.2. Hotărârea	47
4.1.3. Moțiunile	51
4.2. Actele politice ale Parlamentului	56
4.3. Actele izvorâte din calitatea României de stat membru al Uniunii Europene	57
5. Funcțiile Parlamentului. Privire specială asupra funcției legislative a Parlamentului	62
CAPITOLUL II. PROCEDURI LEGISLATIVE.....	70
1. Considerații generale.....	70
2. Procedura legislativă ordinară	72
2.1. Inițiativa legislativă	72
2.1.1. Inițiativa legislativă a Guvernului.....	77
2.1.2. Inițiativa parlamentară	83
2.1.3. Inițiativa cetățenească.....	85
2.2. Avizarea proiectelor de legi și a propunerilor legislative.....	90
2.2.1. Avizul Consiliului Legislativ	91
2.2.2. Avizul Consiliului Economic și Social	96
2.2.3. Avizul Consiliului Suprem de Apărare a Țării.....	98
2.2.4. Avizul Curții de Conturi.....	99
2.2.5. Avizul Consiliului Superior al Magistraturii	100
2.2.6. Punctul de vedere al Guvernului	102
2.3. Sesizarea Camerelor Parlamentului	105
2.4. Examinarea proiectelor de legi sau a propunerilor legislative în comisiile permanente.....	110
2.5. Desfășurarea lucrărilor Camerei Deputaților și Senatului	115

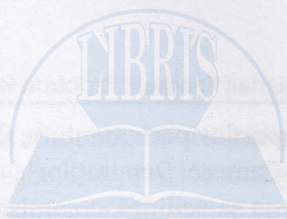
2.5.1. Sesiunile Parlamentului	115
2.5.2. Ordinea de zi	117
2.5.3. Dezbaterile în plen	119
2.6. Procedura de vot	128
2.7. Procedura verificării constituționalității legilor înainte de promulgare	134
2.8. Promulgarea și intrarea în vigoare a legii	136
3. Proceduri legislative speciale	138
3.1. Procedura de adoptare a legilor constituționale	138
3.2. Procedura de urgență	143
3.3. Procedura delegării legislative	146
3.3.1. Ordonanțe simple	148
3.3.2. Ordonanțe de urgență	151
3.4. Procedura adoptării legilor în ședința comună a celor două Camere parlamentare	154
3.4.1. Procedura adoptării unui proiect de lege prin angajarea răspunderii Guvernului	158
3.4.2. Procedura adoptării legilor bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat, inclusiv reexaminarea acestora la cererea Președintelui României	160
3.4.3. Procedura adoptării proiectelor sau a propunerilor de revizuire a Constituției în cazul în care procedura de mediere eșuează	162
3.4.4. Adoptarea legii privind statutul deputaților și al senatorilor	163
3.4.5. Adoptarea legilor de aderare a României la tratatele constitutive ale Uniunii Europene și la Tratatul Atlanticului de Nord	163

CAPITOLUL III. ARMONIZAREA PROCESULUI LEGISLATIV NAȚIONAL CU DREPTUL EUROPEAN

1. Izvoarele dreptului european	165
1.1. Izvoarele legislației primare	166
1.2. Izvoarele legislației secundare	169
1.3. Izvoarele legislației complementare	180
2. Competențele Uniunii Europene	182
2.1. Principii de bază în repartizarea competențelor între Uniunea Europeană și statele membre	182
2.2. Repartizarea competențelor în cadrul Uniunii Europene	185
3. Aplicarea, transpunerea, monitorizarea și controlul legislației Uniunii Europene	189
3.1. Aplicarea dreptului european de către statele membre	189
3.2. Efectul direct al dreptului european	196
3.3. Supremația dreptului european	198
3.4. Acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor	199
3.4.1. Natura neîndeplinirii obligațiilor	199
3.4.2. Repartizarea competențelor între Curtea de Justiție și Tribunal	200

3.5. Sistemul SOLVIT.....	201
3.6. Rolul statelor membre în aplicarea dreptului european în ordinea juridică internă	207
4. Rolul și responsabilitățile parlamentelor naționale în Uniunea Europeană	211
5. Controlul Parlamentului României asupra procesului decizional la nivelul Uniunii Europene	217
6. Raporturile dintre legislația Uniunii Europene și ordinea juridică română din perspectiva practicii constituționale române.....	231
CAPITOLUL IV. ROLUL LEGILOR ÎN ECONOMIA ROMÂNIEI	237
1. Statul în viața economică	237
2. Reforma legislativă instituțională – componentă esențială a reformei economice în România postdecembristă	242
3. Aspecte practice ale armonizării legislației naționale cu legislația europeană.....	255
4. Simplificarea legislației – cerință esențială la nivel comunitar și național.....	293
CAPITOLUL V. ANALIZĂ ILUSTRATIVĂ CU PRIVIRE LA IMPACTUL EVENIMENTELOR LEGISLATIVE ASUPRA EVOLUȚIEI UNOR ACTE NORMATIVE	313
1. Legea nr. 15/1990 – Lege privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale, cu modificările ulterioare	313
1.1. Funcție activă	313
1.2. Funcție pasivă	313
1.3. Analiza actelor normative și a evenimentelor legislative generate de acestea asupra Legii nr. 15/1990, cu modificările ulterioare	316
2. Legea nr. 26/1990 – Lege privind Registrul comerțului, republicată, cu modificările și completările ulterioare.....	324
2.1. Funcție activă	324
2.2. Funcție pasivă	324
2.3. Analiza actelor normative și a evenimentelor legislative generate de acestea asupra Legii nr. 26/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare.....	331
3. Legea nr. 31/1990 – Legea societăților, republicată, cu modificările și completările ulterioare	347
3.1. Funcție activă	347
3.2. Funcție pasivă	347
3.3. Analiza actelor normative și a evenimentelor legislative generate de acestea asupra Legii nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare.....	376
4. Legea nr. 18/1991 – Legea fondului funciar, republicată, cu modificările și completările ulterioare	404
4.1. Funcție activă	404
4.2. Funcție pasivă	404

4.3. Analiza actelor normative și a evenimentelor legislative generate de acestea asupra Legii nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare.....	416
5. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/1997 privind privatizarea societăților comerciale, cu modificările și completările ulterioare.....	436
5.1. Funcție activă.....	436
5.2. Funcție pasivă.....	436
5.3. Analiza „Funcției active” a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/1997, cu modificările și completările ulterioare.....	442
5.4. Analiza actelor normative și a evenimentelor legislative generate de acestea asupra Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/1997, cu modificările și completările ulterioare.....	443
ABSTRACT.....	461
BIBLIOGRAFIE GENERALĂ.....	469



Capitolul I

PARLAMENTUL ROMÂNIEI

Parlamentul este adunarea deliberativă a unei națiuni care slujește întregii societăți. Este locul unde binele general trebuie să conducă, nu interesele de grup sau prejudecățile.

Edmund Burke

1. Constituirea Camerei Deputaților și Senatului

Potrivit art. 61 din Constituția României, republicată, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării. Camera Deputaților și Senatul alcătuiesc Parlamentul României. Cele două Camere sunt desemnate prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, potrivit legii electorale¹. Atât Camera Deputaților, cât și Senatul sunt alese pentru un mandat de 4 ani, care se prelungește de drept în stare de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență, până la încetarea acestora².

Parlamentul nou ales se întrunește, la convocarea Președintelui României, în cel mult 20 de zile de la alegere³.

Până la alegerea Biroului permanent lucrările Camerei Deputaților sunt conduse de cel mai în vârstă deputat, în calitate de președinte de vârstă, asistat de cei mai tineri 4 deputați, în calitate de secretari⁴, în timp ce lucrările plenului Senatului sunt conduse de cel mai în vârstă senator, în calitate de președinte decan de vârstă, asistat de cei mai tineri 4 senatori, în calitate de secretari asistenți. În situația în care 2 sau mai mulți senatori au aceeași dată de naștere, desemnarea se face în ordinea alfabetică a numelui⁵.

Pentru validarea mandatelor Camera Deputaților alege în prima sa ședință o comisie compusă din 30 de deputați, care să reflecte configurația politică a Camerei

¹ Art. 62 alin. (1) din Constituția României, republicată. Facem precizarea că legea electorală în vigoare este Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 553 din 24 iulie 2015.

² Art. 63 alin. (1) din Constituția României, republicată.

³ Art. 63 alin. (3) din Constituția României, republicată.

⁴ Art. 2 din Regulamentul Camerei Deputaților, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 32 din 18 ianuarie 2016.

⁵ Art. 4 alin. (2) din Regulamentul Senatului, republicat, cu modificările și completările ulterioare în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 152 din 29 februarie 2016.

Deputaților, așa cum aceasta rezultă din constituirea grupurilor parlamentare. Comisia de validare funcționează pe întreaga durată a mandatului Camerei Deputaților¹.

Pentru validarea mandatelor Senatul alege, în prima sa ședință, o comisie compusă din 15 senatori². Numărul senatorilor care sunt propuși în comisia de validare de fiecare partid, organizație a cetățenilor aparținând minorităților naționale, alianță politică sau alianță electorală trebuie să reflecte configurația politică a Senatului rezultată din alegeri și se stabilește prin negocieri realizate de reprezentanții acestora³.

Partidele, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, alianțele politice sau alianțele electorale fac propuneri nominale în limita numărului stabilit. Propunerile nominale se transmit secretarilor asistenți. Președintele decan de vârstă prezintă aceste propuneri plenului Senatului în ordinea numărului de senatori ai fiecărui partid, fiecărei organizații a cetățenilor aparținând minorităților naționale, fiecărei alianțe politice sau alianțe electorale. Senatul hotărăște asupra propunerilor cu votul majorității senatorilor prezenți. Nu pot să facă parte din comisia de validare senatorii împotriva cărora au fost înregistrate, la Senat, sesizări motivate de invalidare a mandatului, anterior constituirii comisiei⁴.

Numărul deputaților care vor fi desemnați în Comisia de validare de către fiecare grup parlamentar se stabilește în funcție de proporția membrilor săi în numărul total al deputaților⁵.

Propunerile pentru stabilirea numărului de deputați care revine fiecărui grup parlamentar se fac de către liderii acestor grupuri și se transmit secretarilor Camerei Deputaților⁶.

Președintele de vârstă prezintă Camerei aceste propuneri în ordinea descrescătoare a numărului membrilor grupurilor parlamentare, iar plenul Camerei Deputaților hotărăște asupra lor cu votul majorității deputaților prezenți. Propunerile pentru componența nominală a Comisiei de validare se fac de către grupurile parlamentare, în limita numărului de locuri aprobat. Componența Comisiei de validare este aprobată cu votul majorității deputaților prezenți⁷.

La Camera Deputaților, Comisia de validare își alege un președinte, un vicepreședinte și un secretar, care alcătuiesc biroul comisiei, și se organizează în 9 grupe de lucru, compuse din câte 3 membri⁸.

La Senat, Comisia de validare își începe de îndată activitatea, alegându-și un președinte și 2 vicepreședinți, care alcătuiesc biroul comisiei, și se organizează în 4 grupe de lucru cuprinzând fiecare câte 3 membri. Alegerea acestora se face prin votul

¹ Art. 3 din Regulamentul Camerei Deputaților, republicat.

² Art. 5 alin. (1) din Regulamentul Senatului, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

³ Art. 5 alin. (2) din Regulamentul Senatului, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

⁴ Art. 5 alin. (3), (4) și (5) din Regulamentul Senatului, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

⁵ Art. 4 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaților, republicat.

⁶ Art. 4 alin. (2) din Regulamentul Camerei Deputaților, republicat.

⁷ Art. 4 alin. (3), (4) și (5) din Regulamentul Camerei Deputaților, republicat.

⁸ Art. 5 din Regulamentul Camerei Deputaților, republicat.

deschis al membrilor comisiei. Desemnarea președintelui și a vicepreședinților se face prin negociere, potrivit configurației politice rezultate din alegeri¹.

Camera Deputaților se întrunește în ședință, de drept, în a 5-a zi de la constituirea Comisiei de validare, pentru dezbateră raportului acesteia². Raportul este aprobat de către Comisia de validare cu votul majorității membrilor săi³. Raportul Comisiei de validare se prezintă de către președintele ei plenului Camerei Deputaților⁴.

Validarea sau invalidarea mandatelor de deputat se face cu votul majorității deputaților prezenți⁵.

La Senat, în cel mult 5 zile de la constituire, Comisia de validare întocmește un raport în care nominalizează senatorii pentru care propune validarea sau invalidarea mandatelor, cu motivarea propunerilor de invalidare⁶. Raportul este aprobat de Comisia de validare cu votul majorității membrilor acesteia. Opiniile diferite se consemnează și fac parte din raport⁷. Senatul se întrunește, de drept, în a 5-a zi de la constituirea Comisiei de validare, pentru dezbateră raportului prezentat de președintele acesteia. Senatul hotărăște prin vot asupra listei cuprinzând numele și prenumele senatorilor propuși pentru validarea alegerii, ordonați pe circumscripții electorale. Senatul dezbate și hotărăște prin vot cu privire la fiecare senator propus pentru invalidare⁸. Hotărârea privind validarea sau invalidarea alegerii senatorilor se adoptă cu votul majorității senatorilor prezenți⁹.

Camera Deputaților este legal constituită după validarea a două treimi din mandatele de deputați și după depunerea jurământului de către aceștia. Deputații care refuză depunerea jurământului sunt considerați invalidați. Refuzul depunerii jurământului se constată de către președintele de ședință¹⁰. Senatul este legal constituit după validarea mandatelor a trei pătrimi din numărul total de senatori. Validarea mandatului de senator presupune validarea alegerii senatorului, precum și depunerea jurământului de către acesta¹¹.

Camera Deputaților și Senatul sunt organizate și funcționează în conformitate cu propriile regulamente¹². Structurile interne ale acestora sunt: Biroul permanent, grupurile parlamentare și comisiile parlamentare.

¹ Art. 6 alin. (1) și (2) din Regulamentul Senatului, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

² Art. 9 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaților, republicat.

³ Art. 8 din Regulamentul Camerei Deputaților, republicat.

⁴ Art. 9 alin. (2) din Regulamentul Camerei Deputaților, republicat.

⁵ Art. 10 alin. (2) din Regulamentul Camerei Deputaților, republicat.

⁶ Art. 9 din Regulamentul Senatului, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

⁷ Art. 10 din Regulamentul Senatului, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

⁸ Art. 11, respectiv art. 12 alin. (1) și (2) din Regulamentul Senatului, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

⁹ Art. 12 alin. (3) din Regulamentul Senatului, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

¹⁰ Art. 11 alin. (1) și (2) din Regulamentul Camerei Deputaților, republicat.

¹¹ Art. 14 alin. (1) și (2) din Regulamentul Senatului, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

¹² Art. 64 alin. (1) din Constituția României, republicată.

2. Organizarea Parlamentului

Potrivit art. 64 din Constituția României, republicată, fiecare Cameră își alege un birou permanent, precum și președinții, respectiv președintele Camerei Deputaților și președintele Senatului, care se aleg pe durata mandatului Camerelor. Deputații și senatorii se pot organiza în grupuri parlamentare, potrivit regulamentului fiecărei Camere. Fiecare Cameră își constituie comisii permanente și poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale. Camerele își pot constitui comisii comune. Birourile permanente și comisiile parlamentare se alcătuiesc potrivit configurației politice a fiecărei Camere¹.

2.1. Biroul permanent

Birourile permanente sunt organe interne de conducere ale corpurilor legiuitoare².

Atât Biroul permanent al Camerei Deputaților, cât și cel al Senatului sunt compuse din: președinte, care este președintele Camerei Deputaților, respectiv al Senatului, 4 vicepreședinți, 4 secretari și 4 chestori. Atribuțiile acestora sunt reglementate de regulamentele celor două Camere ale Parlamentului. Membrii birourilor permanente pot fi revocați înainte de expirarea mandatului³ și, cu excepția președintelui, care este ales pe durata mandatului Camerei din care face parte, ceilalți membri ai Biroului permanent sunt aleși la începutul fiecărei sesiuni.

Repartizarea funcțiilor din Biroul permanent al Camerei Deputaților pe fiecare grup parlamentar se realizează în urma negocierilor dintre liderii grupurilor parlamentare, respectându-se configurația politică a Camerei Deputaților, și se aprobă de către plenul Camerei Deputaților cu votul majorității deputaților prezenți. Calitatea de președinte al Camerei Deputaților sau cea de membru al Biroului permanent înțează în urma demisiei, a revocării sau a pierderii calității de deputat⁴.

La Senat, apartenența politică a membrilor Biroului permanent, în care se include și președintele Senatului, trebuie să reflecte configurația politică a Senatului rezultată din alegeri, cu menționarea principiului consacrat de art. 16 alin. (3) teza a doua din Constituția României, republicată⁵, și anume: „Statul român garantează egalitatea de șanse între femei și bărbați pentru ocuparea acestor funcții și demnități”. Propunerile nominale pentru funcțiile de vicepreședinte, secretar și chestor repartizate se anunță în plenul Senatului de către liderii grupurilor parlamentare

¹ Art. 64 alin. (2), (3), (4) și (5) din Constituția României, republicată.

² C. Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 719.

³ Art. 64 alin. (2) din Constituția României, republicată, art. 21 din Regulamentul Camerei Deputaților, republicat, și art. 23 din Regulamentul Senatului, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

⁴ Art. 21 alin. (3) și (4) din Regulamentul Camerei Deputaților, republicat.

⁵ Art. 23 alin. (3) din Regulamentul Senatului, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

respective. Lista candidaților propuși pentru funcțiile din Biroul permanent se supune în întregime votului Senatului și se aprobă cu votul majorității senatorilor prezenți¹.

Calitatea de președinte al Senatului, de vicepreședinte, secretar sau chestor încetează, înainte de expirarea mandatului, ca urmare a pierderii calității de senator, a demisiei din funcție sau a revocării².

Regulamentul Camerei Deputaților, republicat, reglementează la art. 32 alin. (1) atribuțiile Biroului permanent, astfel³:

- a) propune Camerei data începerii și data încheierii sesiunilor parlamentare;
- b) solicită președintelui Camerei convocarea unei sesiuni extraordinare;
- c) supune aprobării Camerei Deputaților regulamentul acesteia, precum și propunerile de modificare;
- d) prezintă Camerei Deputaților spre aprobare proiectul de buget al acesteia și contul de încheiere a exercițiului bugetar. Proiectul de buget se distribuie atât în format electronic, cât și tipărit împreună cu nota de fundamentare și anexele acestuia, la casele deputaților, cu cel puțin 7 zile înainte de data supunerii spre aprobare plenului Camerei;
- e) pregătește și asigură desfășurarea în bune condiții a lucrărilor Camerei Deputaților;
- f) primește sub formă electronică și asigură difuzarea pe site-ul Camerei Deputaților a proiectelor de legi, propunerilor legislative, proiectelor de hotărâri ale Camerei Deputaților, amendamentelor primite de la Guvern și rapoartelor comisiilor parlamentare, în ordinea depunerii acestora la Secretariatul general al Camerei Deputaților;
- g) hotărăște, în cazul inițiativelor legislative, reținerea lor spre dezbateră și adoptare ca primă Cameră sesizată sau trimiterea la Senat a celor pentru care Camera Deputaților este Cameră decizională;
- h) difuzează la casele deputaților programul de lucru, ordinea de zi, informarea cu privire la inițiativele legislative înregistrate la Biroul permanent al Camerei Deputaților, proiectele de hotărâri ale Camerei Deputaților, legile adoptate cu privire la care deputații pot sesiza Curtea Constituțională, precum și alte documente care nu sunt menționate la lit. f);
- i) întocmește proiectul ordinii de zi a ședințelor Camerei Deputaților și al programului de lucru al acesteia, pe care le transmite Comitetului liderilor grupurilor parlamentare spre dezbateră și aprobare;
- j) rezolvă orice sesizare privind situația de incompatibilitate, vacantare, blocaj, obstrucționare sau comportament abuziv din partea biroului comisiei sau a unui grup de deputați al unei comisii permanente, nerezolvată de comisia respectivă;

¹ Art. 27 alin. (3) din Regulamentul Senatului, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

² Art. 29 din Regulamentul Senatului, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

³ Art. 32 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaților, republicat.