

Gheorghe - Florin ȘTIRBĂȚ

PARLAMENTARISMUL ROMÂNESC: PREOCUPĂRI ȘI INIȚIATIVE PÂNĂ LA 1866

Cuvinte – cheie: *parlamentarism, program revoluționar, Adunare legislativă, Senat, sistem electoral*

1. Premise istorice ale parlamentarismului românesc

Sistemul parlamentar românesc este rezultatul evoluției procesului instituțional modern caracteristic mijlocului secolului al XIX-lea, având premise istorice identificate încă din perioada medievalității. În acea perioadă istorică, rolul Domniei era unul precumpănitor în domeniile executiv, legislativ și judecătoresc, dar această putere absolută nu excludea, în funcție de necesitățile momentului și a importanței decizionale, consultarea și a altor categorii socio-politice, a boierimii în principal, puternic reprezentată în *Sfatul Domnesc* (*Sfatul Țării* sau *Divan*) dar și a orășenimii/târgoveților din *adunările de stări*¹. Acestea din urmă, convocate în momente de mare importanță când domnitorul urmărea obținerea unei susțineri generale, se pronunțau în chestiuni referitoare la judecăți, declararea războiului sau încheierea păcii, plata tributului către I. Otoman, impunerea sau desființarea unor contribuții, modificări în statutul unor categorii sociale, acordarea unor privilegii comerciale sau alegerea unui nou domnitor.

De regulă, *adunările de stări* din Moldova și din Țara Românească figurează în documente cu denumiri identice cu cele *adunărilor* poloneze-*seim*, ungurești-*dietă*, rusești-*sobor*. În Transilvania, cazul particular al constituirii statului medieval sub dominația Regatului Ungariei și al organizării lui după modelul instituțional apusean, a făcut ca adunările numite *congregații* (*adunări ale națiunilor privilegiate*) și, mai importante, *dietele* (*congregation generalis trium partium*), convocate de principe cel puțin o dată pe an, să aibă o activitate mai însemnată. În cadrul sesiunilor, ședințele se țineau respectându-se anumite norme precum ordinea dezbaterilor, dreptul tuturor la cuvânt, exprimarea în limba latină, ulterior în maghiară alături de cuvinte latinești, concizia discursurilor, dezbătându-se asupra unei problematice complexe, politice, sociale, economice, judiciare².

Către sfârșitul secolului al XVIII-lea, spațiul istoric sud-est european, inclusiv cel românesc, este tot mai mult influențat de fondul ideatic umanist, democratic și revoluționar caracteristic „revoluțiilor atlantice”, americană (1776), dar mai ales franceză (1789). În spațiul românesc, alături de obiectivul politic al obținerii independenței față de I. Otoman, în contextul războaielor ruso-austro-

¹ Alexandru Al. Buzescu, *Domnia în Țările Române până la 1866*, Tiparul “Cartea Românească” București, f.a., p. 126.

² Dan Berindei, *Evoluția istorică a instituției Senatului*, în Dan Berindei ș.a., *Istoria Senatului României*, MOF, București, 2004, pp. 21-22.

turce caracteristice „problemei orientale”, boierimea română este autoarea unui amplu program de reforme instituționale făcut public prin numeroasele memorii înaintate Marilor Puteri. Ea a dovedit însă prudență în susținerea reformelor, considerându-le ca o „restaurare” a vechilor drepturi și privilegii care garantau autonomia politică a Principatelor, îngădită de dominația turco-fanariotă³. În cadrul acestei orientări se înscrie în 1788 autoproclamarea boierilor moldoveni ca „stările Moldovei” în fața ocupanților austrieci în timpul războiului ruso-austro-turc (1787-1792), același lucru pretinzând și boierii munteni ca fiind parte a națiunii în 1791⁴.

Aspirațiile constituirii unui for legislativ cu funcție de reprezentare a diferitelor categorii și interese se pot identifica și în contextul complexe mișcări sociale și naționale din anul 1821. Chiar în proclamația adresată populației Țării Românești (*Proclamația de la Padeș*) din 23 ianuarie 1821, conducătorul revoluției, Tudor Vladimirescu, chema „tot norodul omenesc din București și din celelalte orașe și sate ale Țării Românești” să adere la „Adunarea cea orânduită pentru binele și folosul a toată țara”⁵. Acesta era considerată ca reprezentativă, expresie a dezideratelor întregului popor, ale țăranilor, pandurilor, iar ulterior, pe măsura succesului mișcării și ale unei părți a boierimii. Scopul ei era acela de adoptare a unei noi legislații a țării potrivit unei concepții moderne care reclama o prealabilă cunoaștere a doleanțelor poporului obținută în urma consultării acestuia⁶.

În perioada următoare înfrângerii revoluției de la 1821, problematica reformării politico-instituționale a Principatelor, în cadrul căreia un loc important îl ocupa crearea unui for reprezentativ, a fost abordată în numeroasele memorii boierești înaintate Marilor Puteri.

Un proiect din februarie-martie 1822 al marelui boier muntean Alexandru Villara conținea, printre altele, solicitarea de a se constitui o *Adunare* alcătuită din marii boieri, cler și deputații orașelor. În același an, un manifest din Țara Românească, ostil monopolului politic al marii boierimi, cerea o *Adunare* în care să figureze câte un deputat din fiecare județ, „ales de obștea județului” și condiții de eligibilitate egale „tuturor de orice treaptă, ca fiecare cu învățătura, cu silința și cu vrednicia sa, folosind Patria, să dobândească cea cuvenită cinste”. În iunie 1822, un *Apel către Români* conținea dorința unui legislativ format din câte doi deputați aleși de populația fiecărui județ. În proiectul reformat al logofătului D. Sturdza privind edificarea unei republici aristocratice se regăsea și ideea înființării unui „Divan de jos”, format din deputați aleși având ca una din cele mai importante

³ Cristian Ploscaru, *Curs special de istorie modernă a românilor: Elita românească din Principatele Române în prima jumătate a secolului al XIX-lea*, Universitatea “Alexandru I. Cuza” Iași, Facultatea de Istorie, 2012-2013, p. 14.

⁴ Dan Berindei, *op.cit.*, p. 23.

⁵ *Documente privind istoria României: Răscoala din 1821. Documente interne*, vol. I, EARSR, 1959, pp. 207-208.

⁶ Nichita Adăniloae, Paraschiva Căncea ș.a., *Istoria Parlamentului și a vieții parlamentare din România până la 1918*, București, Editura Academiei, 1983, pp. 15-16.

atribuții, votarea bugetului „întocmai cum se obicinuiește în Engilterra, țară slobodă, vrednică de a se lua paradigă de la dânsa”⁷.

Tot în 1822, *Constituția cărvunurilor*, rezultat al concepției boierimii mici și mijlocii din Moldova, egaliza boierimea de rangul al doilea cu marea boierime sub aspectul accesului la funcțiile politice și imagina un legislativ numit *Sfat (Divan) obștesc* din care să facă parte arhieriei, membrii instanțelor judecătorești și câte un deputat boier ales de obștea boierilor din teritoriu. Chiar dacă recunoștea importanța unei Adunări reprezentative - “Sfatul obștesc este lucrul cel mai cu dinadinsul ce se cere de către toată obștea pământului”, - reglementarea componenței ei rămânea tributară concepției rolului preponderent pe care trebuie să-l dețină boierimea în structura principatului, punându-se egalitatea între cele două ramuri ale ei, mare și mică⁸. Competența ei în materie legislativă trebuia să fie mai vastă decât cea a domnitorului, reglementând aspecte legate de legislație, de domeniul economic, agricol, comercial, aspecte de interes general. Interesante sub aspectul importantului rol al legislativului erau dispozițiile care făceau referire la cazurile de conflict între puterea executivă (Domnitor) și cea legislativă (Sfatul obștesc) pe considerente de reglementare: dacă Domnitorul putea refuza în primă instanță sancționarea unei legi adoptate de Sfat, nu mai putea repeta acest act dacă legislativul persista în adoptarea legii, obligativitatea respectării ei ca „pravilă” impunându-se tuturor, inclusiv șefului statului. Sfatului obștesc i se rețineau în competență alegerea domnitorului, din componența acestuia trebuind să facă parte mitropolitul, episcopii și „toată obștea boierilor de la logofăt mare și până la șătrar”⁹.

Aceste demersuri reformatoare s-au lovit o perioadă de rezistența puterilor protectoare-Rusia și suzerană-I. Otoman. Totuși, prin convenția ruso-turcă de la Akkerman (25 octombrie/7 noiembrie 1826) s-a stabilit dreptul boierimii din ambele Principate ca, reunită într-un corp reprezentativ, să poată alege pe domnitorii din cele două Principate, urmând ca ulterior alegerile să fie supuse spre aprobare Curții suzerane. Tot atunci s-a reglementat și dreptul boierilor din Divan de a elabora împreună cu domnitorii „măsurile trebuitoare pentru a îmbunătăți starea Principatelor și acele măsuri vor forma obiectul unui regulament obștesc pentru fiecare provincie”¹⁰.

Un rol important atribuia legislativului și Eufrosin Poteca în proiectul său de constituție din 1827, inspirat fiind de ideile politice moderne europene: pe baza votului indirect, „locuitorii din fiecare sat și oraș” să aleagă unul sau doi deputați care, reuniți în capitala județului, să aleagă „deputați dintre cetățenii cei mai impuși

⁷ Ioan C. Filitti, *Despre vechea organizare administrativă a Principatelor Române*, extras din “Revista de drept public” 1934-1935, București, Imprimeriile E. Marvan, 1935, pp. 57-58.

⁸ A.D. Xenopol, *Istoria românilor din Dacia Traiană*, vol. XI: *Istoria politică a Țărilor Române de la 1822-1848*, ediția a III-a, București, Editura “Cartea Românească”, f.a., p. 30.

⁹ Nichita Adăniloae, Paraschiva Căncea, ș.a., *op.cit.*, p. 18.

¹⁰ A.D. Xenopol, *op.cit.*, p. 95.

care în țările regulate sunt cei mai bogați”, iar această Adunare reprezentativă să aleagă domnitorul¹¹.

Pe lângă prerogativa alegerii domnitorilor, în general se poate remarca dorința boierimii mari și mici de a deține un rol de prim rang în viitoarea organizare a Principatelor, îngrădind puterea domnitorilor.

Sistemul legislativ modern începe să se profileze începând cu *perioada regulamentară*. Rivalitatea ruso-turcă asupra Principatelor și a spațiului sud-est european a culminat cu un nou război între 1828-1829, câștigat de armatele țariste. Pentru spațiul românesc, perioada care a urmat aduce importante transformări de ordin politico-juridic și al statutului internațional al Țărilor Române. Prin tratatul de pace semnat la Adrianopol la 2/14 septembrie 1829, sultanul recunoștea autonomia Principatelor, libertatea comerțului și, foarte important sub aspectul organizării interne, admitea ideea redactării unor regulamente administrative pentru Principate, sub supravegherea Rusiei care își menținea și ocupația militară asupra lor din timpul războiului până la achitarea despăgubirilor de război de către I. Otoman. Scopul Rusiei în a sprijini cauza Principatelor era acela al dominației politice, mărturisit de contele Pavel Kisseleff, guvernatorul rus, care vedea în modernizarea a spațiului românesc tocmai „o măsură care va întări influența noastră politică asupra Orientului”¹². Pentru elaborarea regulamentelor de organizare internă, autoritățile de ocupație rusești au instituit două comisii de lucru alcătuite din boieri, una pentru Moldova (vistiernicul Costache Pașcanu, vornicul Mihai Sturdza, numiți de Kisseleff, vornicul Costache Conachi, vistiernicul Iordache Catargiu, aleși de Adunarea Obștească, Gheorghe Asachi secretar), cealaltă pentru Țara Românească (banul Grigore Băleanu, vornicul Gheorghe Filipescu, numiți de ruși, logofătul Ștefan Bălăceanu, hatmanul Alexandru Villara numiți de Adunarea Obștească, secretar Barbu Știrbei)¹³.

Întocmite după recomandările Rusiei, făcute prin intermediul reprezentanților ei în Principate, cele două acte cu valoare constituțională, *Regulamentul Organic al Țării Românești* și *Regulamentul Organic al Moldovei* au intrat în vigoare în 1831, respectiv 1832. Ambele reglementări mențineau monopolul și privilegiile politice și economice ale marii boierimi, consolidau influența Rusiei în Principate chiar și prin promovarea unor principii moderne, străine guvernării țariste precum separația puterilor în stat și transpuneau în practică o parte a ideilor cuprinse în memoriile boierești. Conform dispozițiilor cuprinse în *Regulamente*, puterea legislativă era încredințată în fiecare principat unei Adunări Obștești. Acestea aveau rolul de a dezbate și adopta legile, supunându-le ulterior sancțiunii domnitorului. În Țara Românească, în componența Adunării intrau: ca membri de drept, Mitropolitul și trei episcopi eparhioți, de Râmnicu, Buzău și Argeș, 20 de boieri de treapta întâi, pământeni și în vârstă de cel puțin 30 de ani, 19 deputați din județe, câte unul din fiecare județ și unul pentru orașul Craiova, aleși din rândul proprietarilor de moșii la nivel județean în vârstă de

¹¹ Ioan C. Filitti, *op.cit.*, p. 59.

¹² A.D. Xenopol, *op.cit.*, p.86.

¹³ *Ibidem*, p. 96.

cel puțin 30 de ani (în total 43 de deputați). În Moldova, din Adunarea Obștească făceau parte: Mitropolitul și cei doi episcopi, de Roman și Huși, ca membri de drept, 16 boieri de treapta întâi și 16 boieri reprezentanți ai ținuturilor (în total 35 de deputați). Astfel, doar boierimea era chemată spre a ocupa cele mai înalte funcții în stat: în Țara Românească, de exemplu, cei 43 de membri ai Adunării reprezentau interesele a 2 milioane de oameni.

Organizarea “întrucât reprezentativă” pe care Rusia o introducea în Principate, diferită de autocratismul care îi caracteriza propriul sistem, era expresia intenției sale de a-și asigura inițial o bază de simpatie publică necesară consolidării propriei sale influențe. Noul sistem constituțional instaurat prin Regulamentele Organice apărea ca o reînviere a tradițiilor politice istorice: Adunarea avea deopotrivă a atribuții proprii unei Adunări Obștești dar și mai extinse, ca acelea ale unui Divan¹⁴. Când se punea problema alegerii domnitorilor, rolul fundamental revenea Adunărilor Obștești Extraordinare, cu o componentă lărgită, prezidate de mitropoliți, reunind pe boierii de toate treptele cât și pe orășeni, cea a Țării Românești având 190 de membri (singura care a funcționat în anul 1842 când a fost ales domnitorul Gheorghe Bibescu) și cea a Moldovei 150 de membri¹⁵. Cele două Adunări erau convocate la fiecare 1 decembrie, iar sesiunile de lucru durau trei luni, fiind prezidate de Mitropolit sau de unul dintre episcopi. În sesiunea inaugurală, printr-un mesaj (ofis) domnitorul informa asupra priorităților legislative, la care Adunarea răspundea printr-o anafora care caracteriza activității puterii executive. Spectrul activității legislative era unul variat, fiind abordate chestiuni politice, social-economice și bisericești¹⁶.

În realitate, însă, Rusia devenea un arbitru al vieții politice a Principatelor, mai mult chiar influențând raporturile dintre puterile legislativă și executivă: conform art. 56, identic ca formulare în cele două *Regulamente Organice*, Domnitorul (Principele) putea dizolva Adunarea în caz de conflict cu aceasta, însă cu obligația întocmirii unui raport către cele două Curți dominante (de fapt, doar către Curtea protectoare, Rusia, Poarta nemaiaivând nici forță și nici influență); Adunarea, la rândul ei, în baza art. 57 din Regulamentul Organic, după anterioare informări adresate domnitorului privind nemulțumirile țării, putea să se adreseze în contra acestuia la cele două Curți. Rusia putea astfel întotdeauna să mijlocească prin intermediul Adunării pentru destituirea unui principe indezirabil, pretextând interesul țării.

În privința alegerii domnitorului, *Regulamentele* mențineau caracterul electiv, însă aria de selecție era mult restrânsă la doar cei 15-20 de boieri din vârful ierarhiei boierești¹⁷. Domnia era recunoscută pe viață, domnitorul întruchipa puterea executivă, era boier pământean, în vârstă de cel puțin 40 de ani. El numea și revoca miniștrii, sancționa legile; pentru prima dată, dispunea de o listă civilă,

¹⁴ *Ibidem*, pp. 99-101.

¹⁵ Nicolae Isar, *Istoria modernă a românilor (1774/1784-1918)*, București, Edit. Universitară, 2006, p. 84.

¹⁶ Dan Berindei, *op.cit.*, p. 26.

¹⁷ A. D. Xenopol, *op.cit.*, pp. 101-103.

separându-se veniturile sale de cele publice. Colabora cu un Sfat administrativ extraordinar, compus din șase șefi de departamente (ministere). Puterea judecătorească era și ea reglementată după principii noi, deși încă nu independentă de puterea executivă: tribunalele județene (prime instanțe), divanurile judecătorești (instanțe de apel) și Înalțul Divan (instanță supremă) compuneau organizarea judecătorească a Principatelor¹⁸.

Deopotrivă instrumente ale dominației Rusiei dar și cadre juridice ale modernizării instituționale, Regulamente Organice au reglementat viața de stat a Principatelor sub domniile lui Alexandru D. Ghica (1834-1842), Gheorghe Bibescu (1842-1848) în Țara Românească și Mihail Sturdza (1834-1849) în Moldova. Componenta legislativului, favorabilă boierimii și uneori viziunea diferită de aceea a puterii executive reprezentată de domnitor în privința politicii interne sau a relației cu puterea protectoare, au creat tensiuni între ele. Pot fi menționate, cu titlu de exemplu, atitudinea intransigentă din anul 1837 a deputaților din Adunarea Obștească în frunte cu I. Câmpineanu în chestiunea introducerii “articoului adițional” la sugestia Rusiei în textul *Regulamentului* (flagrantă ingerință a Rusiei în afacerile interne ale Principatelor), vot negativ care a determinat închiderea Adunării (în intervalul 1837-1838) de către domnitorul Alexandru Dimitrie Ghica, în urma presiunilor rusești și protestul Adunării Obștești a Țării Românești din 1844 în “afacerea Trandafiloff” (lezarea intereselor românești și satisfacerea intereselor economice și politice ale Rusiei prin concesionarea exploatarei minelor inginerului rus Trandafiloff), urmat de dizolvarea Adunării (1844-1846) de către domnitorul Gh. Bibescu.

Intenții și preocupări în vederea înlăturării dominației străine, construirii unui stat național și modernizării instituționale pot fi semnalate în perioada regulamentară și în cea care i-a urmat. Acționând conspirativ, societatea condusă de boierul patriot I. Câmpineanu creată în 1838, milita pentru materializarea acestor obiective. Ele au fost enunțate în documentele *Actul de unire și independență* și *Osebitul act de numire a suveranului românilor* (ambele din 1838). Referitor la organizarea politică internă, al doilea document exprima dorința redactării unei constituții care să reglementeze drepturile și libertățile cetățenilor pe baza principiului egalității în fața legilor și, fapt inedit, introducerea votului universal pentru toți cetățenii în vârstă de 25 de ani, care deveneau alegători și/sau candidați¹⁹.

Momentul revoluționar 1848 a evidențiat eforturile oamenilor noștri politici de a transpune în realitate obiectivele programatice de constituire a instituțiilor politice moderne. Modelul de urmat în democratizarea vieții de stat era cel occidental, cunoscut de românii cultivați în centrele de cultură ale Apusului. Se dorea crearea unui regim constituțional bazat pe principiul de *self-government* în cadrul căruia cetățenii să-și poată manifesta voința în conducerea statului²⁰.

¹⁸ Nicolae Isar, *op.cit.*, pp. 83-85.

¹⁹ *Ibidem*, pp.96-97; 103.

²⁰ I. Botez, *Rolul și organizarea Senatului*, în “Viața Românească”, an IX, nr. 2, februarie 1914, p. 182.

Conducătorii revoluției plecau astfel de la principiul suveranității poporului, considerat ca fiind un drept natural. În noul regim constituțional preconizat de pașoptiști, legislativul trebuia să fie garantul progresului. Un prim document al revoluției din Moldova, *Petiție-proclamațiune* (27 martie 1848) insista pentru aplicarea întocmai a principiului separației puterilor în stat și autonomia Adunării Obștești în raport cu puterea executivă reprezentată atunci de domnitorul Mihail Sturdza. Legalitatea Adunării era contestată, propunându-se alegeri noi. Totodată, pentru a-și exercita întocmai mandatul de reprezentanți ai națiunii, deputații trebuiau feriți de influențele puterii executive, nedeținând nici o funcție de în administrație. Legislativului i se atribuiau dreptul de a înainta propuneri executivului în „folosul obștesc”, de a aviza actele (ofisurile, decretul) guvernului, de a elabora procedurile și activitatea interioară²¹.

În cadrul celei de-a doua ședințe a Adunării de la Blaj (4/16 mai 1848), cea mai puternică manifestare națională a românilor din Transilvania în timpul revoluției de la 1848, s-au votat toate cele 16 propuneri prezentate de A.T. Laurian care compunea petiția ce urma să fie înaintată împăratului Austriei. Alături de cerința recunoașterii drepturilor naționale românești, reprezentanții românilor solicitau convocarea unei Adunări naționale generale “pe tot anul” (art. 1) precum și elaborarea unei noi constituții pe baza principiilor “dreptății, libertății, egalității și frățietății”. (art. 15)²².

Sub impresia evenimentelor de la Blaj, patrioții moldoveni emigrați la Brașov, elaborau documentul intitulat *Prințiunile noastre pentru reformarea patriei* (12/24 mai 1848). Chiar dacă nu se făcea o referire expresă la vreo adunare legislativă, totuși susținerea principiului egalității tuturor în drepturile civile și politice precum și dorința „întemeierii instituțiilor țerei pe principiile de libertate, egalitate și frățietate, dezvoltate în toată întinderea lor” (art. 5), indică preocupări pentru constituirea unei adunări reprezentative²³.

În desfășurarea cronologică a evenimentelor revoluționare, momentul *Proclamației de la Islaz* (9/21 iunie 1848) semnifică debutul revoluției muntene. Obiectivele programatice de un profund caracter democratic, vizau, în chestiunea organizării legislativului, constituirea unei “Adunanțe generale” compusă din „reprezentanți ai tuturor stărilor societății” (art. 4). Se preconiza convocarea în cel mai scurt timp a unei “Adunanțe generale extraordinare constituante” cu o participare reprezentând „toate interesele și meseriile națiile” avînd misiunea de a adopta Constituția țării²⁴. În speranța recunoașterii diplomatice a regimului revoluționar muntean de către I. Otoman, Locotenența Domnească a mai restricționat accesul reprezentanților poporului în viitoarea Adunare prin inserarea

²¹ Nichita Adăniloie, Paraschiva Căncea, ș.a., *op.cit.*, p. 60.

²² Teodor V. Păcățian, *Cartea de aur sau luptele politice-naționale ale românilor de sub coroana ungară*, vol. I, ediția a II-a, Sibiu, Tipografia Iosif Marschall, 1904, p. 332.

²³ Nichita Adăniloie, Paraschiva Căncea, ș.a., *op.cit.*, p. 60.

²⁴ Dan Berindei, *Revoluția română din 1848-1849: Însemnătatea și programele ei*, EE, București, 1998, p. 88.

în program la 4/16 august 1848 a condiției pentru alegători de a ști să scrie și să citească²⁵.

Programul cel mai substanțial al revoluției române a fost redactat de Mihail Kogălniceanu, la Cernăuți, în august 1848, sub forma a două documente: *Dorințele partidei naționale în Moldova* și *Proiectul de Constituție pentru Moldova*. Aceste documente conțineau principii constituționale care își așteptau aplicarea când crearea statutului național devenea posibilă. Sintetizând programele apărute în întreg spațiul românesc, completându-le cu propria sa viziune, Kogălniceanu realiza un proiect care viza nu doar Moldova, ci întreaga societate românească în speranța cuprinderii ei într-un veritabil stat național și modern. În primul document, în anumite probleme, Kogălniceanu se apropia până la identificare de textul *Proclamației de la Islaz*. În art. 3, se prevedea că Adunarea Obștească trebuia să fie compusă din “representanții tuturilor stărilor societății” adică a acelora care reprezintă “interesele țării”: “proprietatea, comerțul, slujbele făcute statului, capacitatea, agricultura”²⁶.

Mai cuprinzătoare era reglementarea puterii legislative în *Proiectul de Constituție pentru Moldova*, M. Kogălniceanu consacrandu-i capitolul al II-lea. Moldova trebuia să devină un „stat constituțional”, suveranitatea urmând să fie exercitată în numele poporului de către Adunarea Obștească și Domnitorului în urma alegerii²⁷. Rolul Adunării era unul predominant în concepția autorului, devansând puterea executivă. El propunea ca drepturile electorale să fie exercitate de toți românii în vârstă de la 21 de ani în sus, însă impunea restricția „temporară” ca ele să fie exercitate doar de proprietari, de membrii ai clerului și administratorii averilor bisericești, de slujbașii statului, de ofițeri, de comercianți, de staroștii de corporații, de intelectuali. Candidații trebuiau să aibă vârstă minimă de 25 de ani, în Adunare urmând să fie aleși 80 de deputați. Aleasă pe trei ani, Adunarea urma să fie condusă de Mitropolit. Deputații erau „inviolabili”, nu puteau deține funcția de ministru, funcții de conducere în magistratură, de primar și de prefect de poliție. Adunarea Obștească alegea domnitorul, pe mitropolit, pe episcopi și pe agentul diplomatic al țării la Constantinopol, primea petiții, vota impozitele, alcătuia bugetele, supraveghea cheltuielile publice, impulsiona dezvoltarea agriculturii, industriei, a comerțului intern și extern prin crearea unei bănci ș.a.

Declanșarea în 1853 a Războiului Crimeii între Rusia și I. Otoman sprijinit de Marea Britanie, Franța și Sardinia și spectrul înfrângerii puterii protectoare a pus problema viitorului Principatelor, temă larg dezbătută pe plan internațional. În cadrul Congresului de la Paris care a urmat conflictului militar, reglementarea statutului juridic internațional al Principatelor nu a suscitat dezbateri îndelungate. S-a stabilit înlocuirea protectoratului Rusiei cu garanția colectivă a șapte puteri europene (Puterile Garante), neutralizarea Mării Negre, internaționalizarea navigației pe Dunăre și retrocedarea de către Rusia către Moldova a celor trei județe din sudul Basarabiei. Însă discuțiile asupra organizării interne a

²⁵ Idem, *Evoluția istorică a instituției Senatului*, p. 27.

²⁶ Idem, *Revoluția română din 1848-1849*, p. 118.

²⁷ *Ibidem*, p. 164.

Principatelor au generat dificultăți diplomatice în relațiile dintre puterile europene. Chestiunea unificării lor sau menținerea separației era subiectul care determina poziționarea puterilor în funcție de propriile lor interese. Prin Tratatul de pace de la Paris (18/30 martie 1856) s-a adoptat soluția de compromis a consultării românilor asupra „organizării definitive a Principatelor” prin intermediul convocării a două Divanuri ad-hoc, unei Comisii de informare a Puterilor Garante revenindu-i sarcina monitorizării și analizării situației.

Divanurile ad-hoc, având o reprezentare mai largă decât cea a precedentelor Adunări, alăturând proprietarilor mari și mici pe țăranii clăcași, pe cei liberi, pe orașeni, însă chiar și fără o proporționalitate a distribuirii mandatelor sau rol decizional, au reprezentat un progres în planul devenirii parlamentarismului românesc.

În demersul ei de a stabili viitoarea organizare instituțională a Principatelor, Adunarea ad-hoc a Moldovei a respins în octombrie 1857 ideea înființării Senatului. În moțiunea adoptată atunci, pe lângă dorința aducerii unui prinț străin, a Unirii Principatelor și neutralitatea teritoriului, Adunarea Moldovei susținea ca „puterea legiuitoare să fie încredințată unei obștești Adunări în care să fie reprezentate toate interesele țării”. Adunarea de la București solicita Puterilor Garante aprobarea pentru un „guvern constituțional reprezentativ și o singură Adunare obștească care va fi întocmită pe bază electorală largă încât să reprezinte interesele generale ale populației române”. Pentru a formula și mai explicit principiul preferat al unicameralismului, în ședința Adunării din 20 noiembrie/2 decembrie 1857, M. Kogălniceanu a propus „respingerea din legislatura României a instituției Senatului sub orice numire și formă” pronunțându-se în favoarea unei singure Adunări, propunere care a fost adoptată la 23 noiembrie-5 decembrie 1857²⁸. Împărtășită și de deputații munteni, această poziție era justificată prin temerea ca instituția Senatului să nu devină creația Marilor Puteri și instrumentul lor împotriva Unirii Principatelor²⁹.

Opțiunea unicameralismului s-a regăsit în reglementarea organizării noului stat românesc pe care Puterile Garante au decis să o adopte-*Convenția de la Paris* (7/19 august 1858)³⁰. Un adevărat act cu valoare constituțională, *Convenția* nu recunoștea dreptul celor două Principate de a se uni, deși le atribuia denumirea de „Principatele Unite Moldova și Valahia” și le menținea sub „suzeranitatea M.S. Sultanului”. Le atribuia însă dreptul de a se „administra liber”, garanta drepturile fundamentale ale cetățenilor concepute în sens liberal și stabilea structura instituțională a fiecărui principat pe baza principiului separației puterilor în stat, prerogativele și atribuțiile acestora: „Hospodarul” (Domnitorul) exercita deopotrivă puterea executivă (art. 4), guvernând prin miniștrii numiți de el (art. 14) dar și pe cea legislativă împreună cu Adunarea Electivă și Comisia Centrală (art. 5), „pregătind” „legile de interes special” pentru fiecare principat (art. 6), în special

²⁸ Idem, *Evoluția istorică a instituției Senatului*, pp. 29-30.

²⁹ *Ibidem*, p. 32.

³⁰ Dan Berindei, *Momentul 1864: înființarea Senatului*, în Dan Berindei ș.a., *Istoria Senatului României*, MOF., București, 2004, p. 37.

bugetul (art. 14). Astfel că puterea legislativă se exercita „colectiv” de către Domnitor, Adunarea Electivă, iar pentru adoptarea „legilor de interes comun amânduror Principatelor” colabora și Comisia Centrală (art. 5-6) care își va avea sediul la Focșani (art. 27)³¹. Se instituia așadar un legislativ monocameral pentru fiecare principat cu un mandat de 7 ani (art. 16), ale cărui prerogative erau totuși îngrădite de „contraponderea” nou creată-Comisia Centrală³². Aceasta avea atribuții legislative, pregătind legile de interes comun pe care le înainta ulterior spre dezbateri Adunărilor Elective, prin intermediul Domnitorilor (art. 33), de codificare și unificare a legislației (art. 35) și de control „constituțional” (art. 37).

Convenția prevedea totodată că puterea judecătorească se exercita prin intermediul magistraților, o lege ulterioară urmând să reglementeze condițiile de admisibilitate în magistratură, aplicarea principiului inamovibilității (art. 7), ambele principate urmînd să beneficieze de serviciile unei instanțe supreme comune, „Curtea de Justiție și Casațiune” (art. 38). În teorie, textul Convenției era deosebit de generos cu privire la posibilitatea cetățenilor Principatelor de a participa activ la viața politică, în calitate de alegători și/sau candidați, art. 46 stipulând că „moldovenii și valahii vor fi toți egali în fața legii, înaintea impozitului și egal admisibili în funcțiunile publice, în unul și celălalt principat” și că „moldovenii și valahii de orice rit creștin se vor bucura deopotrivă de drepturile politice”³³. În realitate însă, participarea la viața politică era restricționată drastic prin dispozițiile legii electorale anexate textului *Convenției* care făcea din marii proprietari și burghezia înstărită adevărații beneficiari ai noului regim politic, cu totul câteva mii de persoane cu drept de vot³⁴.

Astfel că, în acord cu dorințele exprimate în cadrul Divanurilor ad-hoc, în fiecare Principat care compunea noul stat denumit „Principatele Unite” a fost constituită o Adunare Electivă pentru alegerea domnitorului, iar ambele au procedat la dubla alegere ca domnitor a colonelului Al. I. Cuza (5, respectiv 24 ianuarie 1859).

Pe linia realizării unirii reale, în urma acceptului Puterilor Garante întrunite în cadrul Conferinței de la Constantinopol (septembrie 1861), din ianuarie 1862 legislativul noului stat românesc a fost unificat, Adunarea avîndu-și sediul la București, iar Comisia Centrală a fost desființată. Curînd însă între puterea executivă și cea legislativă s-a născut un conflict generat în principal de concepțiile diferite privind oportunitatea și ritmul realizării reformelor necesare modernizării statului: dominată de conservatori, grație avantajului electoral oferit de legea electorală din Convenție, Adunarea s-a opus proiectelor de reformă ale domnitorului și guvernului său, în special aceleia privind legea rurală. Pentru domnitorul Al. I. Cuza și consilierii săi, consolidarea atribuțiilor șefului statului se

³¹ C. Hamangiu, *Codul General al României*, partea a II-a: *Legi uzuale (1856-1906) după textele oficiale*, Librăria

Alcalay București, pp. 6-8.

³² Dan Berindei, *op.cit.*, p. 38.

³³ C. Hamangiu, *op.cit.*, p. 10.

³⁴ Mihai Bărbulescu, Dennis Deletant, Keith Hitchins, Șerban Papacostea, Pompiliu Teodor, *Istoria României*, ediție revăzută și adăugită, București, edit. Corint, 2003, p. 306.

profilă ca singura soluție. De asemenea, conservatorii încercaseră să-și impună propriile proiecte de legi, în acest scop ei înființaseră, în lipsa unui Senat, un comitet provizoriu pentru elaborarea legilor, format dintr-un număr egal de miniștri și deputați din Adunare. Din vara anului 1862, raporturile dintre domnitor și Adunare se deterioraseră și mai mult după ce acesta refuzase să sancționeze și să promulge legea rurală în varianta conservatoare³⁵.

Încurajat și de cei care aderaseră la proiectul său politic (între alții, primul-ministru N. Kretzulescu, V. Alecsandri, C. Negri ș.a.), domnitorul Cuza a sondat pe canale diplomatice poziția Puterilor Garante față de o eventuală schimbare de regim în România în sensul sporirii prerogativelor sale. Într-un memoriu înaintat I. Otoman și ambasadorilor acreditați la Constantinopol, Al. I. Cuza își exprima dorința creării unui *Senat* sau un *Corp ponderator* ca o contrapondere la Adunarea Electivă. În cazul unui refuz, aceasta urma să fie suspendată pe un termen de cinci ani și înlocuită cu un *Consiliu administrativ* format din 70 de membri, jumătate din deputați, cealaltă jumătate alcătuită din personalități numite chiar de domnitor.

2. Organizarea legislativului conform “Statutului dezvoltător al Convenției de la Paris” (1864)

Modelul *loviturii de stat* date de Alexandru I. Cuza a fost cel al împăratului francez Napoleon al III-lea, iar denumirea dată noului act a fost de origine italiană- „Statutu dezvoltătoriu Convențiunei din 7-19 august 1858”³⁶. Cuprinsul său aducea o serie de modificări importante de natură instituțională, toate celelalte dispoziții ale *Convenției de la Paris* care nu contraveneau „Statutului” rămânând în vigoare. Astfel, ambele acte aveau valoare constituțională³⁷. Conform acestuia, puterea statului era exercitată de către Domn, Adunarea Electivă și pentru prima dată de o *Adunare ponderatrice (Senat)*. După statut, Domnitorul, care întruchipa puterea executivă, avea singurul inițiativa legilor pe care le elabora împreună cu Consiliul de Stat. Acesta era prezidat de Domnitor și în componență avea 10 membri cu pregătire juridică³⁸. Competența sa în elaborarea legilor era cuprinzătoare, chestiunile bugetare și cele militare fiind singurele care nu intrau în sfera preocupărilor sale.

Statutul aducea o întărire a atribuțiilor Domnitorului, în materie legislativă mai ales, însă în teorie principiul separației puterilor în stat era menținut. Prin noua reglementare, Domnitorul era abilitat să guverneze prin decrete-legi până la întrunirea noii Adunări (deci o singură dată la punerea în aplicare a *Statutului*) pe baza propunerilor Consiliului de Miniștri și ale Consiliului de Stat. Formula finală aprobată de Puterile Garante la Constantinopol menținea această prerogativă, în

³⁵ Dan Berindei, *Momentul 1864: înființarea Senatului*, p. 38.

³⁶ Andrei Rădulescu, *Organizarea statului în timpul domniei lui Cuza-Vodă*, București, “Cartea Românească”, 1932, pp. 28-29.

³⁷ *Ibidem*, p. 34.

³⁸ C. Bosianu, vicepreședinte, G.D. Vernescu, I. Voiculescu, G. Apostoleanu, I. Strat, P. Poenaru, A. Crețescu, Gr. Bengescu, Papadopol-Callimach, A. Vericeanu. *Ibidem*, p. 39.

plus inserau obligativitatea puterii executive de a-și motiva actele în fața Adunărilor după convocarea lor. Puterile Garante consimțeau astfel la întărirea puterii executive prin creșterea prerogativelor domnești ca o garanție a menținerii ordinii³⁹.

În urma plebiscitului organizat după desființarea Adunării Elective la 2 mai 1864 pentru validarea modificării Convenției de la Paris și a noii legi electorale, rezultatul, influențat prin ingerințele administrației⁴⁰, cuprindea un număr de 683 928 de voturi favorabile, 1307 negative și 50 232 de abțineri⁴¹.

Legea electorală împărțea alegătorii în două categorii: cei primari (indirecți mai târziu), care plăteau un impozit de 48 de lei ca locuitori în comunele rurale, respectiv 80 și 110 în cele urbane și votau prin delegație (50-100 votau un delegat care vota cu alegătorii direcți) și cei direcți, români prin naștere și naturalizați care plăteau un impozit de 4 galbeni pe an, exceptați fiind intelectualii⁴².

Adunarea Electivă avea misiunea de a dezbate și vota legile susținute de miniștri sau de membri ai Consiliului de Stat precum și bugetul. Acestuia îi putea aduce și amendamente, însă votul ei trebuia “aprobat” de către Senat⁴³. Prerogativele legislative ale Adunării erau deci diminuate în favoarea puterii executive reprezentate de Domnitor.

Noutatea *Statutului* era înființarea *Adunării ponderatrice* (*Corpului ponderatoriu*) care a căpătat denumirea de *Senat*, după ulterioarele modificări făcute *Statutului*. Însă dacă instituția în sine reprezenta o noutate, din punctul de vedere al atribuțiilor, al componenței și al modului de funcționare, Senatul avea unele puncte comune cu fosta *Comisie Centrală de la Focșani*, dispoziții oarecum asemănătoare regăsindu-se în textul Convenției⁴⁴. Instituția Senatului, prin importanțele sale prerogative, era deosebit de importantă, A. D. Xenopol considerând-o “cheia de boltă a întregii noi organizări”⁴⁵. Conform Statutului, membrii care îl compuneau se încadrau în două categorii: *senatori de drept* și *senatorii numiți*. *Senatorii de drept* erau mitropoliții țării, episcopii eparhiilor, primul președinte al Curții de Casație, cel mai vechi dintre generalii în activitate. De fapt aceștia erau și membrii de drept al Adunării Elective, cu excepția primului Președinte al Curții de Casație și a generalului, deveniți senatori de drept.

Numărul *senatorilor numiți* era de 64, dintre care 32 numiți de către domnitor, inițial „dintre persoanele recomandabile prin meritul și experiența lor”,

³⁹ *Ibidem*, pp. 34-35.

⁴⁰ D. Bolintineanu, *Viața lui Cuza-Vodă: Memoriu istoric*, București, Noua Librărie George Ioanid & C-nie, 1869, p. 31.

⁴¹ A. D. Xenopol, *Istoria românilor din Dacia Traiană*, vol. XIV: *Domnia lui Cuza Vodă 1859-1866*, partea a II-a, ed. a III-a, București, Editura “Cartea Românească”, f.a., p. 10.

⁴² *Ibidem*, pp. 28-29.

⁴³ *Acte relative la 2 mai 1864 publicate de Vasile M. Kogălniceanu cu o precuvântare de Dimitrie A. Sturdza*, ediția a II-a, București, Tipografia și Fonderia de Litere Thoma Basilescu, 1894, p. 73.

⁴⁴ A. D. Xenopol, *op.cit.*, p. 34.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 10.

ulterior, după modificările operate în *Statut*, „dintre persoanele care au exercitat cele mai înalte funcțiuni în țară sau care pot justifica un venit anual de 800 de galbeni”. Alți 32 de senatori erau numiți tot de către Domnitor dintre membrii Consiliilor generale ale județelor, câte unul din fiecare județ. Cei 64 de senatori numiți se reînnoiau câte o treime din 2 în 2 ani, după forma inițială, ulterior din 3 în 3 ani, pentru câte o jumătate din numărul membrilor. Principiul numirii de către Domnitor a unei jumătăți din numărul senatorilor fusese aplicat și cazurile numirii membrilor Comisiei Centrale de la Focșani. Influența Domnitorului era una considerabilă și o exercita prin aceste numiri putând astfel să-și impună politica.

Atribuțiile Senatului erau mai extinse decât cele ale Adunării Elective. În privința competenței sale legislative, era prevăzut dreptul de a amenda sau chiar de a respinge un proiect de lege votat de Adunare. În primul caz, proiectul revenea la Adunare, însă în cazul în care aceasta nu accepta amendamentele, el era trimis Consiliului de Stat spre reexaminare. Dacă guvernul menținea proiectul, trebuia supus din nou dezbaterii Corpurilor Legiuitoare în sesiunea respectivă sau în următoarea. În cel de-al doilea caz, al respingerii proiectului de către Senat, după votarea în Adunare, se reîntorcea la Consiliul de Stat, putând fi iarăși prezentat Adunării Elective însă numai în sesiunea următoare. Se poate aprecia chiar că el era oarecum “păzitorul Constituției” întrucât, cu excepția aprobării bugetului care era de competența Adunării Elective, stabilea care proiect votat de Adunare „este compatibil cu dispozițiunile constitutive ale noii organizații”. Păstra o parte a rolului Comisiei Centrale. Articolul 12 prevedea că „dispozițiile constitutive ale noii organizațiuni a României sunt puse sub ocrotirea Corpului ponderatoriu”. Senatul verifica, așadar, constituționalitatea legilor. Însă în acest domeniu nu avea competență exclusivă, neputând respinge definitiv un proiect de lege votat de Adunare pe motiv de neconstituționalitate. Procesul de legiferare implica totuși trei instituții, Domnitor, Adunare Electivă și Senat, proiectul revenind întotdeauna fie la Adunare și/sau Domnitor/Consiliu de Stat/Guvern pentru modificări în caz de propuneri sau refuz din partea Senatului.

De asemenea, într-o primă formulare a *Statutului*, Senatul avea competența de a adresa Domnitorului propuneri privind îmbunătățirea activității în diverse ramuri ale administrației. Ulterior însă, acest drept a fost extins și asupra Adunării Elective, ambele Adunări putând face propuneri Domnitorului în urma discuțiilor purtate în cadrul unei comisii mixte.

În privința alegerii Domnitorului, textul *Statutului* nu făcea nici o referire la vreun rol al Senatului, conform stipulațiilor din Convenția de la Paris acesta revenindu-i doar Adunării Elective. Însă dacă Senatul era lipsit de competență în domeniul aprobării bugetare, cu greu însă s-ar putea admite absența rolului său în alegerea principelui. Această lacună de reglementare în cuprinsul *Statutului* ar putea fi explicată prin teama față de un refuz al Porții sau al Puterilor Garante de a-l aproba cunoscându-se faptul că Unirea Principatelor fusese admisă doar în

persoana lui Al. I. Cuza, o altă alegere de domn fiind inacceptabilă pentru Puteri. Deci, se poate reține și competența Senatului în alegerea Domnitorului⁴⁶.

În atribuția exclusivă a Senatului intra și primirea petițiilor și discutarea lor.

Președenția Senatului era exercitată de către Mitropolitul Primat, având un vot decisiv în caz de împărțire a voturilor. I se subordonau doi vicepreședinți, numiți de Domnitor dintre senatori, ceilalți membri ai biroului fiind aleși de Senat. Aceasta era reglementarea inițială a Statutului. Modificarea ulterioară care mai reducea din prerogativele domnești impunea ca numai unul dintre cei doi vicepreședinți să fie numit de Domnitor, celălalt împreună cu membrii biroului să fie aleși de către Senat.

Conform reglementării sale de început, *Statutul* prevedea salarizarea membrilor Senatului, însă nu făcea nici o mențiune cu privire la drepturile bănești ale deputaților, stabilite abia în 1865 la 2 galbeni pe zi de ședință. Senatorii erau remunerați cu câte 3 galbeni pe zi pe tot parcursul sesiunii.

Mots - clés: *parlementarisme, programme révolutionnaire, Assemblée législative, Sénat, système électoral*

LE PARLEMENTARISME ROUMAIN: PRÉOCCUPATIONS ET INITIATIVES JUSQU'EN 1866

(Résumé)

L'auteur présente les principales étapes de l'évolution du parlementarisme roumain jusqu'en 1866. Au Moyen Âge, le conseil du prince et l'assemblée du pays remplissaient le rôle de représenter les intérêts des boyards et de la paysannerie libre.

À partir du XVIIIe siècle, les programmes politiques ont prévu la modernisation du régime politique selon le modèle occidental. Dans ces programmes, le pouvoir législatif était exercé par une Assemblée unicamérale représentant les intérêts de l'élite politique. En 1864, le législatif roumain est devenu bicamérale par la création du Sénat.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 31-37.