



ȘEFUL STATULUI ȘI GUVERNUL CA SUBIECȚI AI PROCESULUI LEGISLATIV

Eugen BUTUCEA,
magistru în drept

RÉSUMÉ

Le but de cet article scientifique est d'élucider et d'analyser les sujets du processus législatif (le chef de l'État et le gouvernement) afin de déterminer si leur participation à l'exercice de la fonction législative de l'État a une incidence sur le statut du Parlement d'être l'unique autorité législative de l'État et dans quelle mesure leur participation contribue à la réalisation du principe de la séparation et collaboration des pouvoirs.

Mots-clés: processus législatif, sujets du processus législatif, le chef de l'État, le gouvernement, Parlement, la fonction législative, principe de la séparation et collaboration des pouvoirs.

REZUMAT

Scopul acestui articol științific constă în elucidarea și analiza unor subiecți ai procesului legislativ (șeful statului și guvernul), în vederea aprecierii dacă implicarea acestora în exercitarea funcției legislative a statului are vreun impact asupra statutului parlamentului de a fi unica autoritate legislativă a statului și în ce măsură implicarea lor contribuie la realizarea principiului separației și colaborării puterilor în stat.

Cuvinte-cheie: proces legislativ, subiecți ai procesului legislativ, șeful statului, guvern, parlament, funcție legislativă, principiul separației și colaborării puterilor în stat.

Introducere. Potrivit art. 60 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului”. Din câte se poate observa, aceste prevederi constituționale statuează într-un mod categoric statutul parlamentului de a fi unica autoritate legislativă în stat. În pofida acestui fapt, dispozițiile art. 106² din Legea Supremă abilitază guvernul cu dreptul de a emite ordonanțe (legi ordinare) în anumite domenii care nu fac obiectul de reglementare al legilor organice. Acest fapt fiind interpretat ca o discrepanță în Constituție [4, p. 242], impune o analiză a funcției legislative a statului, în vederea identificării subiecților ce sînt în drept să se implice în exercitarea acesteia.

Scopul demersului constă în elucidarea și analiza unor subiecți ai procesului legislativ (șeful statului și guvernul) în vederea aprecierii dacă implicarea acestora în exercitarea funcției legislative a statului are vreun impact asupra statutului parlamentului de a fi unica autoritate legislativă a statului și în ce măsură implicarea lor contribuie la

realizarea principiului separației și colaborării puterilor în stat.

Actualitatea unei asemenea abordări este determinată, în general, de etapa contemporană de dezvoltare a societății noastre, în care exigențele consolidării statului de drept se răsfrîng substanțial și asupra exercitării principalelor funcții în stat. Respectiv, democratizarea societății presupune în mod necesar și democratizarea funcției legislative, consolidarea principiului separației și al colaborării dintre puterile statului, în vederea asigurării echilibrului dintre acestea. Prin urmare, este necesară o clarificare a subiecților procesului legislativ care, prin competențele lor, constituie o contrapondere a puterii legislative a statului, prevenind astfel concentrarea puterii și eventualele abuzuri de putere pe care le-ar putea admite parlamentul în contextul exercitării funcției sale legislative.

În prezent, în literatura juridică este unanim recunoscut faptul că exercitarea funcției legislative – legiferarea – rămîne împluternicirea primordială a parlamentului și, prin urmare, constituie o activitate principală și determinantă pentru autoritatea dată [12, p. 56].

Importanța acestei funcții derivă din faptul că în temeiul ei debaterile politice generale, izvorite din voința națiunii, se obiectivează prin edictarea unor norme juridice, care au menirea să reglementeze un anumit comportament în relațiile sociale, asupra cărora trebuie instituită o ordine specifică, normativă, în conformitate cu interesele sociale [11, p. 114].

Respectiv, exercitarea funcției legislative este direct legată de rolul parlamentului ca exponent al suveranității naționale, de calitatea sa de organ reprezentativ suprem al poporului și de instrument prin care se exprimă voința acestuia.

Totodată, în doctrină poate fi atestată ideea potrivit căreia funcția legislativă este exercitată exclusiv de către parlament doar din punct de vedere teoretic, dat fiind faptul că în realitate și în practică parlamentul împarte această funcție, sau unele faze ale procesului legislativ, cu executivul și cu electoratul (referendum/cetățeni) [21, p. 63; 24, p. 63; 18, p. 47].

Înainte de a ne expune asupra acestei idei, considerăm necesar a vedea *cine* și *cum* se implică în procesul legislativ. Potrivit legislației



în vigoare, în desfășurarea activității legislative a statului sînt implicați (decî cu excepția parlamentului): șeful statului, guvernul, electoratul (cetățenii) etc.

Șeful statului, în baza art. 73 din Constituția Republicii Moldova, exercită dreptul de inițiativă legislativă, iar conform art. 74 alin. (4) din Constituție, este investit cu competența de a promulga legile.

Referitor la exercitarea dreptului la inițiativă legislativă, în studiile de specialitate se susține că președintele îi este improprie inițierea adoptării legii, deoarece acest drept nu poate fi oferit celor care nu poartă răspundere politică pentru guvernare [23, p. 25; 22, p. 140]. În viziunea noastră, a promulga o lege deja adoptată presupune o mai mare responsabilitate decît a iniția un proiect de lege, de aceea, sub acest aspect, ideea nu rezistă criticii.

Cea mai importantă competență, însă, o considerăm a fi promulgarea legii, dat fiind faptul că este permanentă și constituie o etapă indispensabilă finalizării procesului legislativ. Această competență se materializează în emiterea unui decret prezidențial, în temeiul căruia legea urmează să fie numerotată și publicată. Deci, promulgarea presupune investirea legii cu formulă executorie.

Potrivit art. 93 alin. (2) din Constituție, președintele este în drept, în cazul în care are obiecții asupra unei legi, să o trimită, în termen de cel mult două săptămîni, spre reexaminare parlamentului. Dacă parlamentul își menține hotărîrea adoptată anterior, președintele promulgă legea. Articolul 74 din Regulamentul Parlamentului [15] dezvoltă aceste prevederi, stabilind termenul de două săptămîni de la înregistrarea legii în aparatul președintelui. În cazul în care după reexaminarea legii parlamentul nu-și menține hotărîrea, legea se consideră a fi respinsă.

Prevederile constituționale nu conțin soluții în cazurile nepromulgării repetate a legii de către

președinte, o soluție în acest caz este expusă în studiile de specialitate, și anume semnarea acesteia (și dispunerea spre publicare) de către primul-ministru [19, p. 36]. Potrivit altor opinii (cu care sîntem de acord), ar fi mai oportună implicarea Curții Constituționale în soluționarea acestui „conflict constituțional” [7, p. 486].

Drept exemplu relevant, în acest sens, ne servește situația din România. Astfel, Președintele României, potrivit art. 77 din Constituția României, trebuie să asigure promulgarea legii în cel mult 20 de zile de la data primirii. În acest scop, urmează ca legea să fie examinată sub aspectul constituționalității sale, al oportunității soluțiilor pe care le cuprinde, al redactării și acurateței exprimării dispozițiilor pe care le instituie etc. [5, p. 138]. În cazul în care, ca urmare a acestei examinări, rezultă că o anumită prevedere a legii sau chiar legea în ansamblul său nu este corespunzătoare, președintele poate cere parlamentului să o reexamineze (doar o singură dată). În caz de neconstituționalitate, cererea de reexaminare se adresează Curții Constituționale.

În continuare, de la primirea legii reexaminată, după parcurgerea procedurii de adoptare sau a deciziei Curții Constituționale de conformare a legitimității constituționalității legii, Președintele României este obligat să promulge legea în termen de 10 zile [7, p. 482].

Din cîte se poate observa, instituția promulgării legii de către șeful statului este cu mult mai eficientă în cazul României și considerăm că oferă mai multe garanții pentru constituționalitatea legilor adoptate de parlament, fapt ce merită a fi o sursă de inspirație și pentru legiuitorul din Moldova.

Exceptînd aceste nuanțe, trebuie să recunoaștem importanța și necesitatea competenței șefului statului de promulgare a legilor, care, după cum se susține în studiile de specialitate, izvorăște din

doctrina separării puterilor în stat, avînd drept scop prevenirea unui eventual abuz din partea puterii legislative. Așadar, este un mecanism politico-juridic de echilibrare a puterilor și, în același timp, o formă de control asupra utilității și legalității lor [19, p. 35].

Guvernul. Implicarea guvernului în procesul legislativ este destul de semnificativă, deoarece, pe lângă faptul că i-a fost conferit dreptul la inițiativă legislativă (art. 73 din Constituția Republicii Moldova) și dreptul de a iniția revizuirea Constituției (art. 141 alin. (1) lit. c) din Constituție), guvernul mai are și dreptul de a emite ordonanțe cu putere de lege în baza delegării legislative (art. 106² din Constituție).

Inițiativa legislativă constituie unul dintre principalele mecanisme prin intermediul căruia guvernul, în calitatea sa de putere executivă, influențează legislația și întregul sistem de drept din cadrul statului [25, p. 8].

În acest sens, cercetătorii sînt de părere că din moment ce guvernul a fost investit de parlament pentru guvernare și își asumă responsabilitatea guvernării, este firesc ca el să aibă instrumentul constituțional de exercitare a dreptului de inițiativă legislativă, în vederea realizării programului de guvernare [24, p. 62-64].

Mai mult decît atît, se consideră că guvernului îi aparține întîietatea inițiativei legislative, fapt ce nu are semnificația unei superiorități a acestuia față de parlament [9, p. 586]. În acest sens, se argumentează că majoritatea inițiativelor legislative aparțin guvernului, deoarece acesta dispune de un foarte puternic aparat de consilieri și experți și, practic, de posibilitatea de a efectua studii de specialitate cu participarea celor mai competenți specialiști în cele mai diverse domenii [10, p. 74].

În viziunea altor cercetători, acest aspect nu are importanță deosebită, deoarece, potrivit Consti-



tuției, inițiativa legislativă a guvernului se exprimă prin prezentarea de proiecte de legi, în timp ce deputații și cetățenii prezintă propuneri legislative [21, p. 204], care urmează a fi dezvoltate în cuprinsul proiectelor de legi elaborate de comisiile specializate ale parlamentului. Așadar, și parlamentul dispune de posibilități suficiente de a elabora proiecte de legi.

În ceea ce ne privește, considerăm că exercitarea frecventă a dreptului la inițiativă legislativă de către guvern poate fi justificată nu în baza echipei de specialiști de care dispune acesta, dar reieșind din faptul că anume guvernul, ca putere executivă, prin intermediul autorităților ce-i sînt subordonate și al activității cotidiane a acestora este în măsură să cunoască cel mai bine interesele și necesitățile societății și ale cetățenilor. De asemenea, anume guvernul, la figurat vorbind, este observatorul direct al impactului pe care îl au legile asupra relațiilor sociale, de aici reiese și posibilitatea evidentă a acestuia (preferabil și dorința) de a interveni cu propuneri și inițiative de elaborare sau de modificare a actelor legislative.

Dincolo de importanța dreptului la inițiativă legislativă de care dispune guvernul, trebuie să subliniem și semnificația instituției delegării legislative, care este apreciată în literatura de specialitate ca fiind un element important al mecanismului de interferență a puterilor în stat [8, p. 5-6]. Prin esența sa, delegarea legislativă constă într-un transfer de prerogative de la parlament către guvern privind adoptarea unui act normativ cu putere de lege [14, p. 215].

Privită mai larg, problema delegării legislative a suscitat mari controverse în ceea ce privește calificarea parlamentului ca unică autoritate legiuitoare a țării. Aceasta deoarece în doctrină s-a remarcat că parlamentul nu deține monopolul reglementărilor normative, întrucît sînt o serie de alte autorități

care desfășoară o activitate normativă [24, p. 32; 1, p. 222].

Conform altor opinii, însă, legislativul deține totuși monopolul elaborării și adoptării legii, deoarece chiar dacă executivul se implică în această activitate prin emiterea de ordonanțe simple, o face doar în baza unei abilitări speciale, ulterior acestea fiind supuse aprobării de către parlament [5, p. 119-120].

În realitate, în majoritatea democrațiilor pluraliste parlamentul și guvernul participă, într-o măsură mai mare sau mai mică, la exercitarea aflată a funcției legislative, cît și a celei executive, dar separația dintre cele două este simbolizată prin faptul că parlamentul este cel care are ultimul cuvînt în materie de legi, iar guvernul este cel care le pune în executare sub controlul politic al parlamentului și sub controlul judiciar al instanțelor.

Sub aspect istoric, practica delegării legislative a apărut în timpul Primului Război Mondial în toate țările beligerante, unde circumstanțele de criză au justificat substituirea parlamentului de către guvern prin procedeul delegării legislative [17, p. 46].

În prezent, instituția delegării legislative este cunoscută de majoritatea regimurilor constituționale. Fundamentarea științifică a soluției legiferării delegate este aceea că parlamentul, lucrînd în sesiuni (deci nu permanent), avînd o compoziție eterogenă și funcționînd în baza unei proceduri îndelungate ca timp, nu are viteza de lucru care să permită intervenția sa operativă în anumite situații care impun celeritate [10, p. 147]. Procedeul s-a impus și ca remediu al neputinței adunărilor de a edicta întreaga legislație necesară, mai ales măsurile tehnice și conjuncturale impuse de situația economică. Ideea ca guvernul să suplinească parlamentul s-a fundamentat și pe avantajele conferite de faptul că guvernul asigură conducerea administrației, deci beneficiază de

specializarea acesteia și de contactul său nemijlocit cu realitatea vieții sociale [20, p. 20-22].

În doctrină, instituția dată a suscitat diferite interpretări și opinii referitor la măsura în care ea corespunde principiului separației puterilor în stat, avînd atît „adepti”, cît și „adversari”.

În acest sens, au fost expuse o serie de avantaje ale delegării legislative, cum ar fi: rezolvă operativ o reglementare scadentă, este adecvată reglementărilor accentuat tehnice și înlătură piedicile opoziției parlamentare, dar și o serie de dezavantaje, respectiv: compromite principiul legalității democratice, al delimitării funcției executive de cea legislativă și al interdicției delegării competenței în dreptul politic [6, p. 6].

Sînt apreciate în mod special argumentele care susțin că aceasta nu atentează la principiul dat, deoarece transmiterea împuternicirilor legislative nu este altceva decît lărgirea temporară a drepturilor puterii executive în exercitarea activității legislative. Este, prin urmare, o interpretare contemporană a principiului în lumina concepției colaborării ramurilor puterii de stat [2, p. 204].

Susținătorii acestei instituții consideră că delegarea legislativă se impune atît prin operativitatea reacționării guvernului la cerințele zilei, cît și prin specializarea strictă a chestiunilor delegate, spre deosebire de dezbaterile interminabile din parlament asupra unui proiect de lege. Iată de ce delegarea legislativă este folosită în majoritatea țărilor [13, p. 71].

Așadar, instituția delegării legislative este considerată o necesitate pentru realizarea activității de exercitare a puterii de stat, o legitimă tehnică de guvernare, fie ca o modalitate de diminuare a autorității legislative a parlamentului, o sursă de incoerență a legislației actuale în vigoare.

În Republica Moldova, instituția delegării legislative este regle-



metată în art. 106² din Constituție, potrivit căruia guvernul, în baza unei legi speciale de abilitare, este împuternicit să emită ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice. Un aspect asupra căruia se insistă, în acest sens, în literatura de specialitate este că legea de abilitare este adoptată tot la propunerea guvernului (potrivit Legii cu privire la Guvern (art. 30¹) – la cererea guvernului) [8, p. 6].

În actele legislative care au dezvoltat dispozițiile constituționale, se poate constata că, practic, ordonanțele sînt echivalente ca valoare juridică cu hotărîrile guvernului, relevant în acest sens fiind art. 10 din Legea privind actele normative ale guvernului [16], potrivit căruia prima categorie a actelor normative structurate ierarhic este constituită din hotărîri și ordonanțe. Mai mult, art. 11 din aceeași lege stabilește că guvernul adoptă hotărîri și ordonanțe pentru organizarea executării legilor.

Prin urmare, considerăm că aceste prevederi legislative reduc rolul și importanța ordonanțelor ca efect al delegării legislative și prin aceasta este negată și necesitatea unei asemenea instituții în cadrul statului nostru. Acest moment este destul de bine demonstrat și de practica guvernului în sfera delegării legislative (care este evaluată de mai mulți cercetători [8, p.6]).

În viziunea noastră, situația dată este cu mult mai favorabilă, comparativ cu cazul României, unde ordonanțele guvernamentale au devenit principala sursă normativă cu putere de lege pentru legislația în vigoare. Mai mult, în practică emiterea ordonanțelor de urgență s-a transformat dintr-o excepție constituțională într-o regulă comună, fiind îngrijorător faptul că guvernul, deseori, abuzează de acest drept, prin ordonanțe de urgență modificînd chiar și legi organice.

În concluzie notăm că chiar dacă în activitatea de creare a normelor juridice sînt antrenate mai multe au-

torități ale statului, funcția legislativă, sub aspect instituțional, îi este proprie în exclusivitate parlamentului, mai ales datorită naturii sale reprezentative. Implicarea în procesul legislativ a mai multor subiecți cu diferit statut are drept scop evitarea concentrării puterii de legiferare în mîinile unei minorități (chiar dacă e reprezentativă), ceea ce nu exclude un eventual abuz în exercitarea ei și, respectiv, realizarea unei corespunderi a reglementărilor legale cu interesele generale ale societății, fapt ce constituie un element important al mecanismului de interferență și echilibrare a puterilor în stat.

Referințe bibliografice

1. Apostol Tofan D. *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*. București: All Beck, 1999.
2. Balmuș V., Lungeanu N. *Delegarea: dimensiuni legale și doctrinare*. Chișinău: Tipografia AȘM, 2009.
3. *Constituția Republicii Moldova*, adoptată la 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial, nr. 1 din 12.08.1994.
4. *Constituția Republicii Moldova. Comentariu*. Chișinău: Arc, 2012. (576 p.).
5. *Constituția României revizuită (comentarii și explicații)*. Constantinescu M., Iorgovan A., Muraru I., Tănăsescu E.S. București: Editura All Beck, 2004.
6. Corj N., Balmuș V., Lungeanu N. *Aspecte ale delegării legislative în Republica Moldova*. În: *Legea și Viața*, 2006, nr. 9.
7. Costachi Gh., Hlipcă P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*. Monografie. Red. șt. I. Guceac, C. Murzea. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept, 2010.
8. Costachi Gh., Negru V. *Particularitățile exercitării funcției legislative în baza principiului separației puterii în stat*. În: *Legea și Viața*, 2011, nr. 8.
9. Deleanu I. *Instituții și proceduri constituționale*. Vol. II. Arad: Editura Servo-Sat, 1998.
10. Duculescu V., Călinoiu C., Duculescu G. *Tratat de teorie și practică parlamentară*. Vol. I. București: Editura Lumina Lex, 2001.
11. Duculescu, V., Călinoiu C., Du-

culescu G. *Constituția României, comentată și adnotată*. București: Lumina Lex, 1997.

12. Hlipcă P. *Activitatea legislativă a statului: esență și particularități*. În: *Legea și Viața*, 2008, nr. 9.

13. Hlipcă P. *Mecanismul puterii în stat: istorie și actualitate*. În: *Revista Națională de Drept*, 2009, nr. 1.

14. Hlipcă P. *Ordonanțele de urgență ale Guvernului: pot sau nu afecta drepturile și libertățile cetățenești*. În: «Гражданское образование и права человека». Национальная научно-практическая конференция (16 сентября 2008). Chișinău: „Polititcom”, 2008.

15. *Legea despre adoptarea Regulamentului Parlamentului*. Nr. 797 din 02.04.1996. Republicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.04.2007, nr. 50.

16. *Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale*. Nr. 317-XV din 18.07.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 03.10.2003, nr. 208-210.

17. Lungeanu N. *Cauzele apariției și utilizării instituției: delegare legislativă*. În: *Legea și Viața*, 2006, nr. 11.

18. Lungeanu N. *Conceptul delegării legislative*. În: *Legea și Viața*, 2008, nr. 6.

19. Manoliu M. *Controlul prezidențial – garanție a legalității într-un stat de drept*. În: *Legea și Viața*, 2007, nr. 12.

20. Muraru I., Constantinescu M. *Ordonanța Guvernamentală: doctrină și jurisprudență*. București: Editura Lumina Lex, 2000.

21. Muraru I., Tănăsescu E. S. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția 12, vol. II. București: Editura C. H. Beck, 2006, 280 p.

22. Popa V. *Drept parlamentar*. Chișinău: ULIM, 1999.

23. Smochină A. *Instituția prezidențială în Republica Moldova: probleme, aspecte contradictorii*. În: *Revista Națională de Drept*, 2003, nr. 10.

24. Varga A. *Constituționalitatea procesului legislativ*. Monografie. București: Editura Hamangiu, 2007.

25. Мишин В. *Отношение Парламента с Правительством в контексте реализации принципа разделения властей*. В: *Закон и Жизнь*. 2003, № 5.