



3. David, R, Jauffret – Spinari, C., Les grandes systemes de droit contemporaine, Dallos, Paris, 1992;

4. Jalowicz, Y.A, Droit anglais, Dallos, Paris, Ed. Zeme, 1992;

5. Fuerea, Augustin, Drept comunitar European. Partea generală, Editura All Beck, București, 2003;

6. Groza, Anamaria, Uniunea Europeană. Drept instituțional, Editura C. H. Beck, București, 2008;

7. Tudorel, Ștefan, Andreșan – Grigoriu, Beatrice, Drept comunitar, Editura C.H. Beck, București, 2007;

8. Dumitrașcu, Mihaela Augustina, Dreptul Uniunii Europene și specificitatea acestuia, Editura Universul Juridic, București, 2012;

9. Demaret, Paul, Le juge et le jugement dans l'Europe d'aujourd'hui, la Cour de Justice des Communautés européennes, în colecția Le juge et le jugement dans les traditions juridiques européennes, coord. De Robert Jacob, Ed. L.G.D.J, 1996;

10. Apostol Tofan, Dana, Instituții administrative europene, Editura C.H.Beck, București, 2006;

11. Bouluois, Jean, A propos de la fonction normative de la jurisprudence. Remarques sur l'oeuvre jurisprudentielle de la Cour de Justice des Communautés Europeenes, Melanges Marcel Waline, Paris, Ed. L.G.D.J, 1974;

12. Kovar, Robert, Ordre juridique communautaire, Dallos, Paris, 1991.

INFORMAȚIA DESPRE AUTORI

Eliza COȘMAN,
doctorandă a Universității de
Studii Politice și Economice
Europene „Constantin Stere”
(USPEE) din Chișinău, Republica
Moldova, avocat
e-mail: pricopi_eliza@yahoo.com
telefon: (0040).744.762.886

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Eliza COȘMAN,
PhD student of The University of
European Political and Economic
Studies “Constantin Stere”
(USPEE), Chișinău, the Republic
of Moldova, lawyer
e-mail: pricopi_eliza@yahoo.com
telefon: (0040).744.762.886

CZU: 342.5

COMPETENȚA LEGISLATIVĂ A PARLAMENTULUI ȘI LIMITELE ACESTEIA

Veronica ARNĂUT,
doctorandă

REZUMAT

Articolul cuprinde un studiu asupra competenței legislative a Parlamentului în vederea precizării conținutului și limitelor acesteia. Totodată, în articol este evaluat procesul diminuării rolului legislațiv al Parlamentului și precizat rolul legislațiv al acestuia în contextul exercitării delegării legislațive.

Cuvinte-cheie: Parlament, funcție, funcție legislațivă, competență, competență legislațivă, activitate legislațivă, delegare legislațivă.

LEGISLATIVE COMPETENCE OF PARLIAMENT AND ITS LIMITS

SUMMARY

The article includes a study on Parliament's legislative competence to specify its content and limits. Also, in the article is evaluated the process of diminishing the legislative role of Parliament and specified its legislative role in the context of the exercise of legislative delegation.

Keywords: Parliament, function, legislative function, competence, legislative competence, legislative activity, legislative delegation.

Introducere. De regulă, când se vorbește de Parlament se spune că este *puterea legislațivă, unicul organ legiuitor* sau, pur și simplu, *organul legiuitor* [20, p. 449]. În realitate, Parlamentul este un organ de stat reprezentativ, a cărui funcție principală în sistemul de separație a puterilor constă în *exercitarea puterii legislațive* [3, p. 387]. Prin urmare, ca reprezentant al suveranității naționale, Parlamentul realizează *funcția legislațivă* a statului [3, p. 387].

În context, trebuie precizat că *funcția legislațivă* a statului este cea mai importantă și voluminoasă după semnificație și conținut, întrucât prin intermediul ei se formează sistemul de drept al statului, se asigură reglementarea juridică a tuturor relațiilor sociale din societate, ce necesită consacrare legislațivă [31, p. 36]. Mai mult, *funcția legislațivă* presupune instaurarea unei ordini juridice sigure, în care se admite doar o singură dictatură – dictatura dreptului și a legii [31, p. 36].

Prin conținutul său, *funcția le-*

gislațivă desemnează activitatea statului care are ca obiect editarea de norme juridice, obligatorii pentru subiectele de drept la care se referă, precum și pentru executiv, care răspunde de asigurarea realizării legii, îndeosebi în calitate de titular al forței de constrângere a statului, dar, în caz de litigii, și pentru puterea judecătorească [17, p. 29].

După cum se poate observa, realizarea *funcției legislațive* a statului este o prerogativă a Parlamentului (în sensul de „împuternicire, privilegiu acordat în exclusivitate” [21, p. 1103] acestuia). Însăși apariția Parlamentului se susține că trebuie considerată ca exprimând cerința umană de participare la *facerea legilor*, participare care este de fapt prima din legile democrației [20, p. 447]. Cu toate acestea, atât din punct de vedere teoretic, cât și practic, este necesar de a cunoaște ce este în drept să facă Parlamentul în exercitarea funcției legislațive. Altfel spus, este necesar de a clarifica care este competența Parlamentului în materie legislațivă și a



contura eventualele limite ale acesteia.

Scopul studiului. Ținând cont de cele menționate, în cele ce urmează ne propunem o analiză detaliată a competenței legislative a Parlamentului, în vederea determinării conținutului și limitelor acesteia.

Rezultate obținute și discuții. **Competența legislativă și activitatea legislativă a Parlamentului.** Literatura juridică în materia parlamentarismului abundă în diferite sintagme care desemnează activitatea Parlamentelor, precum: „funcțiile parlamentului”, „competența parlamentului”, „atribuțiile parlamentului” etc. Cercetătorii ruși, expunându-se pe marginea sensului acestor sintagme, le apreciază ca fiind elementele unei construcții juridice, conform căreia „*competența* presupune forma juridică de exprimare a *funcției*, în structura căreia intră *atribuțiile organului*” [29, p. 45].

Dincolo de aceasta, *funcțiile Parlamentului* se consideră că desemnează principalele direcții de activitate ale acestuia [30, p. 229], iar *competența Parlamentului* este apreciată să cuprindă volumul de *atribuții*, ce exprimă principalele sale *funcții* [26, p. 479]. Din cele relatate, se poate desprinde distincția netă dintre funcțiile Parlamentului și competențele acestuia, care de altfel se află într-un raport de la întreg la parte. Acest moment este deosebit de important, mai ales pentru explicarea unor dileme în domeniu, la care vom reveni pe parcurs.

În opinia noastră, analiza *competenței Parlamentului* prezintă o importanță distinctă, întrucât este factorul cel mai important, care determină nu numai poziția juridică a Parlamentului și rolul acestuia în viața politică a statului, dar și relațiile sale cu celelalte autorități publice ale puterii de stat [30, p. 225]. Pornind de la faptul că principala sarcină a Parlamentului este să adopte legi [30, p. 229], considerăm că din întregul ansamblu de competențe o atenție distinctă me-

rită anume *competența legislativă* (numită și *competență de legiferare* [9, p. 115-116]) a Parlamentului, care permite realizarea principalei funcții a acestei autorități – *funcția legislativă*.

Înainte de a ne referi nemijlocit la problema *competenței legislative*, reiterăm că „*funcția legislativă* se concretizează în activitatea Parlamentului de examinare și deliberare asupra proiectelor de legi și a propunerilor legislative, precum și de votare a legilor” [24, p. 32].

Potrivit cercetătorilor, *competența legislativă* a Parlamentului desemnează „totalitatea împuternicirilor acestuia pentru adoptarea legilor” [1, p. 140]. În mod logic, asemenea împuterniciri trebuie să fie consacrate la nivel legislativ.

Analizând textul *Constituției Republicii Moldova* [5] constatăm că aceasta consacră atât *funcția legislativă* a Parlamentului, cât și *competența legislativă* a acestuia. *Funcția legislativă* o regăsim în art. 60, în care Parlamentul este recunoscut a fi „unică autoritate legislativă a statului”. Această dispoziție constituțională este interpretată ca desemnând ideea că „numai Parlamentul are menirea să reglementeze primar și originar relațiile sociale fundamentale și să asigure unitatea reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării” [3, p. 389].

În continuare, *Constituția* stabilește concret și unele atribuții care formează *competența legislativă* a Parlamentului. Este vorba despre art. 66, care prevede atribuțiile de bază în materie legislativă și anume: „a) adoptă legi, hotărâri și moțiuni; c) interpretează legile și asigură unitatea reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării”. Desigur, cercul atribuțiilor legislative ale Parlamentului nu se reduce doar la cele enunțate în *Constituție*. Mai detaliat acestea sunt consacrate în *Legea privind actele legislative* [15] și *Regulamentul Parlamentului* [22] – acte legislative care reglementează practic întreaga *activitate legis-*

lativă a Parlamentului, inclusiv sub aspect procesual.

Prin urmare, *competența legislativă* a Parlamentului rezultă din prevederile constituționale și legislative și, potrivit cercetătorilor, se realizează printr-un amplu *proces legislativ*, ce implică pregătirea, inițierea, elaborarea și aprobarea normelor juridice prin intermediul unei succesiuni de *activități deliberative* [23, p. 62].

Vorbind nemijlocit despre aceste activități, precizăm că în doctrina românească în acest sens se susține că *funcția legislativă a Parlamentului* se concretizează în activități parlamentare distincte, precum [25, p. 42-43]:

- examinarea proiectelor de lege primite de la Guvern;
- examinarea propunerilor legislative care sunt formulate de cetățeni sau de către parlamentari;
- examinarea amendamentelor formulate de către Guvern sau de către parlamentari;
- votarea proiectelor de lege, a propunerilor legislative și a amendamentelor formulate în procesul legislativ;
- reexaminarea legii ca urmare a solicitării Președintelui Țării;
- reexaminarea legii în virtutea deciziei Curții Constituționale prin care se declară neconstituționalitatea unor dispoziții ale acesteia;
- stabilirea limitelor abilitării Guvernului de a emite ordonanțe;
- exercitarea controlului asupra legislației delegate, respectiv asupra unor reglementări juridice emise în temeiul unei legi de abilitare ori a delegării legislative constituționale;
- cenzurarea decretelor prezidențiale prin care se instituie norme juridice (instituirea stării de urgență, a stării de asediu, declararea mobilizării parțiale sau generale a forțelor armate, luarea măsurilor pentru respingerea unei agresiuni armate etc.).

Dincolo de aceste momente, care se circumscriu procesului legislativ, trebuie să precizăm că doar strict



vorbind, sensul *activității legislative* a Parlamentului rezidă în elaborarea și adoptarea legilor, care sunt fie prevăzute expres de Constituție, fie determinate de necesitățile de dezvoltare a societății și statului în diferite sfere ale vieții sociale, politice, economice etc. [31, p. 36]. Privind însă mai larg, trebuie să recunoaștem că *activitatea legislativă* parlamentară constă nu doar în adoptarea cu o anumită regularitate a diferitor legi, dar și în asigurarea renovării permanente și perfecționarea profesională a sistemului legislativ al țării în ansamblu [27, p. 9-10]. Pe cale de consecință, este evident că conținutul acesteia este cu mult mai complex, cuprinzând mai multe momente decât cele enunțate.

În acest sens, cercetătorii identifică câteva direcții permanente de activitate a organelor parlamentare și a altor subiecte [27, p. 9-10]:

- elaborarea politicii legislative, prognozarea modificărilor legislative, a consecințelor social-economice, social-politice și de altă natură a adoptării noilor legi;
- organizarea și desfășurarea discuțiilor publice pe marginea problemelor de funcționare și de optimizare a sistemului legislativ;
- planificarea activității de elaborare a proiectelor de legi;
- coordonarea eforturilor diferiților participanți ai activității legislative;
- evidența de stat a legilor adoptate, unificarea bazei de date referitoare la legi;
- sistematizarea legislației în vigoare (codificarea, incorporarea);
- asigurarea tehnico-materială a activității de legiferare;
- perfecționarea calificării profesionale a deputaților, angajaților aparatului Parlamentului și a altor subiecți și instituții implicate în activitatea legislativă.

Astfel, după cum se poate observa, drept obiect al *activității legislative* a Parlamentului servesc nu numai proiectele de legi și procedurile de legalizare a legilor adoptate, dar

și sistemul legislației țării în ansamblu [10, p. 63]. Mai mult, *activitatea legislativă parlamentară* cuprinde nu numai acțiuni de creare a legilor, de optimizare a sistemului legislativ, dar și acțiuni ce asigură profesionalismul și calitatea procesului legislativ. Toate aceste momente conturează în ansamblul lor statutul Parlamentului de unică autoritate legislativă a statului și complexitatea activității legislative desfășurate de către acesta.

Dincolo de recunoașterea unei asemenea activități legislative complexe în sarcina Parlamentului, în doctrină, în ultimul timp, tot mai mult se atrage atenția la problema *limitelor competenței legislative* a acestuia. Altfel spus, se încearcă a se aprecia, dacă această autoritate are o competență legislativă nelimitată, fie totuși ea se încadrează în anumite limite. Propunându-ne în continuare o abordare a acestei probleme, considerăm necesar mai întâi de a invoca unele momente din materia dreptului constituțional comparat referitoare la clasificarea parlamentelor în funcție de competența legislativă a acestora.

Clasificarea parlamentelor în funcție de competența legislativă a acestora. În funcție de caracterul competenței legislative consacrate constituțional, în doctrină parlamentele sunt grupate în trei categorii [28, p. 247]:

- *parlamente cu competență absolut nelimitată,*
- *parlamente cu competență absolut limitată și*
- *parlamente cu competență relativ limitată.*

Din prima categorie (*competență absolut nelimitată*) fac parte parlamentele care dispun de dreptul de a adopta legi în orice domeniu (Marea Britanie, Italia, Irlanda, Grecia, Japonia). În asemenea state, nici constituția, nici alte legi nu stabilesc domeniile în care parlamentele sunt competente să adopte legi.

În doctrină, această categorie mai este numită *parlamente cu*

competență absolut nedeterminată – parlamente care din punct de vedere juridic dispun de atribuții nelimitate. În opinia cercetătorilor [30, p. 226] o asemenea idee este speculativă, întrucât atribuțiile parlamentului întotdeauna sunt limitate.

Din a doua categorie (*competență absolut limitată*, numită și *competență absolut determinată* [30, p. 226]) fac parte, cu precădere, parlamentele statelor federative, constituțiile cărora clar delimitează drepturile federației și a subiectelor acesteia (de ex., Congresul SUA). În ultimul timp, în această categorie au fost incluse și parlamente ale unor state unitare. În acest sens, Constituția Franței a limitat drastic cercul subiectelor asupra cărora Parlamentul este în drept să adopte legi. Așadar, în această categorie intră parlamentele statelor constituțiile cărora stabilesc exhaustiv domeniile în care acestea pot legifera. Aceste parlamente nu pot depăși limitele stabilite, în caz contrar, instanțele judecătorești anulează actele acestora. Cele mai reprezentative în acest sens sunt considerate: Congresul SUA – care partajează competența legislativă cu subiectele federației și Parlamentul Franței – care partajează competența legislativă cu Guvernul.

Cea de-a treia categorie (*competență relativ limitată sau relativ determinată* [30, p. 225]) cuprinde parlamentele a căror competență legislativă dispune de limite destul de flexibile. Este vorba de parlamentele unor state federative (Germania, India, Malaezia) unde federația și subiectele acesteia dispun de competențe legislative comune. În statele unitare, în care s-au format autonomii, volumul competenței legislative a parlamentului, de regulă, nu este precizat. Pornind de la faptul că legea concretizează cercul domeniilor care intră în competența autonomiilor (Danemarca, Spania, Finlanda), este evident că parlamentul nu poate interveni în acestea [28, p. 247-248].



O altă clasificare poate fi atestată la V. E. Cîrkin, în opinia căruia parlamentele pot fi grupate în [32, p. 280-281]:

- *parlamente cu competențe nelimitate* – parlamente care pot legisla în orice domeniu (caracteristice statelor anglo-saxone, dar și fostelor state socialiste totalitare);

- *parlamente cu competențe limitate* – parlamente care legislează exclusiv în domeniile date de lege în competența lor (caracteristice Franței și unor state africane francofone);

- *parlamente consultative* – parlamente ce pot uneori adopta legi cu permisiunea monarhului, fie să nu adopte deloc. Acestea se întâlnesc în unele state musulmane (Bahrein, Katar, Emiratele Arabe Unite, Arabia Saudită etc.).

Este important de precizat că chiar și în statele în care parlamentele dispun de competență legislativă nelimitată, aceasta în practică a devenit mai îngustă. Limitarea competențelor legislative ale parlamentelor s-a produs pe asemenea segmente precum: pierderea dreptului la inițiativă legislativă, care în mare parte s-a concentrat în competența executivului și delegarea acestuia a dreptului de a adopta acte cu putere de lege. Cu toate acestea, Parlamentul continuă să mențină controlul asupra legislației delegate. În majoritatea statelor, în care se practică aceasta, executivul este obligat să prezinte actele delegate spre aprobare Parlamentului [28, p. 248].

Pe de altă parte, în perioada contemporană, limitarea competenței legislative a parlamentelor are loc și în legătură cu aderarea statelor la diferite asocieri internaționale/supranaționale, cum ar fi bunăoară, Uniunea Europeană. În baza integrării în structurile acestora, o parte din competențele legislative, mai ales în domeniul reglementării relațiilor social-economice și a unor probleme cu caracter politic, trec de la parlamentele naționale la structu-

rile corespunzătoare ale uniunilor date.

În baza celor expuse (a criteriului pus la baza clasificării enunțate), putem conchide că Parlamentul Republicii Moldova face parte din categoria parlamentelor cu competență determinată (deci, și limitată), întrucât după cum am enunțat mai sus, *Constituția Republicii Moldova și Legea privind actele legislative* stabilesc concret atribuțiile acestuia în materia legisferării. Rămâne de văzut în continuare, dacă și în funcție de alte criterii Parlamentul Republicii Moldova dispune de o competență legislativă limitată.

Limitele competenței/funcției legislative a Parlamentului. În doctrină s-a apreciat că *funcția legislativă* a statului este exercitată exclusiv de către Parlament doar din punct de vedere teoretic. Altfel spus, Parlamentul dispune de dreptul suveran de a adopta legi doar teoretic [30, p. 229]. În realitate și în practică însă, Parlamentul împarte această funcție, respectiv unele aspecte, faze ale procesului legislativ, cu executivul și electoratul (referendum/cetățeni) [19, p. 150; 23, p. 63; 13, p. 44; 16, p. 47].

Participarea și concurența mai multor autorități ale statului la procesul legislativ sunt determinate ca *limite ale exercitării funcției legislative* a Parlamentului, limite ce rezultă din însăși noțiunea de lege, din principiul democrației directe sau semidirecte [19, p. 150]. Aceste limite sunt de diferită natură, în funcție de conținutul lor, în mod concret, fiind clasificate în limite materiale și limite procedurale.

Limitele materiale constituie acele prevederi constituționale care determină obiectul de reglementare a diferitelor categorii de legi ca acte juridice normative ale Parlamentului. În acest sens, *Constituția* determină domeniile rezervate legii, respectiv stabilește lista de materii care, prin natura lor, trebuie reglementate numai prin lege, rămânând ca restul materiilor (grupe de relații

sociale) să fie reglementate prin actele altor organe de stat.

În acest caz, este exemplificativ art. 72 din *Constituția Republicii Moldova*, care stabilește în alin. (1) că: „Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare”, iar în alin. (2), (3) și (4) concretizează domeniile ce urmează să fie reglementate prin aceste categorii de legi (dispoziții dezvoltate în conținutul art. 7-10 din *Legea privind actele legislative*).

Limitele procedurale se referă la acele reguli, instituții constituționale prin care însăși *Constituția* impune (sau face posibilă) „partajarea” exercitării funcției legislative a statului. Astfel, sub aspect instituțional, în desfășurarea activității legislative a statului sunt implicați asemenea subiecți, precum [11, p. 57; 6, p. 427]: șeful statului, guvernul, electoratul (cetățenii), Curtea Constituțională etc. Bunăoară, potrivit art. 73 din *Constituția Republicii Moldova*: „Dreptul de inițiativă legislativă aparține deputaților în Parlament, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, ...”, iar potrivit art. 93 alin. (1): „Președintele Republicii Moldova promulgă legile” etc.

O privire distinctă asupra problemei limitelor funcției legislative a Parlamentului atestăm la cercetătorii români, în opinia cărora, există anumite limitări care definesc întinderea legitimității constituționale a *funcției de legisferare a Parlamentului*, și anume [4, p. 51]:

- drepturile și libertățile fundamentale ale omului (încălcare a căroră este sancționată cu neconstituționalitatea legii);

- nucleul dur al Constituției (limitele revizuirii acesteia);

- principiul separației puterilor (în baza căruia Parlamentul nu se poate substitui Guvernului sau altor organe publice).

Dezvoltând aceste momente, cercetătorul M. Enache menționează că o primă limită a competenței legislative a Parlamentului este dată de *drepturile și libertățile fundamen-*



tale ale omului și cetățeanului, precum și de garanțiile acestora. Această limitare comportă două elemente: pe de o parte, respectarea drepturilor, libertăților și garanțiilor lor (art. 54 alin. (1) din Constituție – „În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului”); iar, pe de altă parte, imposibilitatea Parlamentului de a recurge la revizuirea Constituției, dacă operațiunea are ca efect suprimarea acestor drepturi, libertăți și garanții (art. 142 alin. (2) din Constituție – „Nici o revizuire nu poate fi făcută, dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora”).

O a doua limită rezidă în prevederile art. 142 din Constituție, care pe lângă interzicerea revizuirilor constituționale prin care s-ar suprima drepturile omului mai stabilește: „(1) Dispozițiile privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și cele referitoare la neutralitatea permanentă a statului, pot fi revizuite numai cu aprobarea lor prin referendum, cu votul majorității cetățenilor înscrși în listele electorale. (3) Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de urgență, de asediu și de război”.

O a treia limită se referă la *respectarea regimului de separație în exercitarea puterii de stat*, conform căreia nici o autoritate publică nu se poate substitui celorlalte în realizarea rolului și competențelor ce le revin. Regimul separației puterilor presupune cooperarea autorităților publice, dar exclude subordonarea față de o anumită autoritate de stat a tuturor celorlalte, chiar dacă aceasta este reprezentanța națională. Astfel, Parlamentul nu se poate substitui Guvernului sau administrației publice pentru exercitarea funcției lor executive [9, p. 115].

În fine, o altă limită o reprezintă *procesul colaborării autorităților publice în exercitarea competenței legislative a Parlamentului*. Aceas-

tă colaborare este complexă și implică faze și acțiuni concurente ale mai multor autorități. Unele privesc exercitarea dreptului la inițiativă legislativă, altele se referă la informarea comisiilor parlamentare și a plenului asupra datelor și asupra altor aspecte necesare fundamentării unor soluții legislative etc. [9, p. 115-116].

Dar ceea ce interesează pentru caracterizarea legislativă a Parlamentului, potrivit autorului citat, sunt acele acte și fapte prin care competența unor autorități publice se inserează în competența de legiferare a organului legiuitor. Într-o asemenea ipoteză, competența legislativă a Parlamentului este „partajată” cu acele autorități. Mai mult, domnia sa consideră că sub acest aspect „puterea legislativă este încredințată unei pluralități de organe, care concură la producerea legii și consimt la edictarea ei”; ele alcătuiesc un „organ legislativ complex”, în cadrul căruia fiecare reprezintă un „organ legislativ parțial”. Ceea ce a condus la „înstituirea unui organ legislativ complex”, în opinia sa, este teama de supremație a unui organ unic [9, p. 116].

Explicând situația dată, alți cercetători susțin că în pofida faptului că Parlamentul este titularul monopolului legislativ, totuși la exercitarea *funcției legislative* pot participa și alte autorități publice (Guvernul, Curtea Constituțională, Șeful statului etc.), precum și cetățenii [9, p. 20], doar că punctul de vedere al Parlamentului este decisiv în privința definitivării și votării legii [24, p. 35]. Cu certitudine, anume acest moment marchează și statutul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare în stat.

Din cele de mai sus rezultă că, în limitele definite de regimul separației în exercitarea puterii de stat, competența de legiferare a Parlamentului nu este nelimitată, ea fiind rațional dimensionată. De altfel, caracterul circumscris și relativ al competenței de legiferare a Parla-

mentului este caracteristic, în mod diferențiat, și celorlalte funcții ale organului legislativ.

Așadar, *competența de legiferare* a Parlamentului nu poate fi exercitată decât în condițiile și limitele stabilite de Constituție. Condiționarea și limitarea puterii legiuitoare constituie o garanție eficientă a exercițiului ei suplu și echilibrat în cadrul mecanismului funcțional al separării puterilor în stat, evitându-se astfel, metamorfozarea acestei puteri în una absolută și despotică [9, p. 114]. Limitele raționale exprimate în reguli constituționale privind exercitarea *funcției de legiferare* nu înseamnă restrângeri ale competenței Parlamentului, ci chiar elementele constitutive și de configurare ale domeniului de manifestare a acestei funcții fundamentale [9, p. 115]. În opinia noastră, acest fapt marchează atât caracterul ordonat și legal al însăși procesului de legiferare (moment indispensabil unui Parlament democratic dintr-un stat de drept) și face posibilă profesionalizarea acestuia și optimizarea lui continuă.

Diminuarea activității legislative a Parlamentului. În planul dreptului constituțional comparat, cercetătorii susțin că dogma și teoria constituțională recunosc Parlamentului asemenea calități precum supremația legislativă și titularul suveranității naționale. Cu toate acestea, în practică, în unele state Parlamentul a degradat până la starea unei instituții ajutoare. Respectiv, în sec. al XX-lea s-a atestat o diminuare a rolului Parlamentului în sistemul separației puterilor în stat și o serie de modificări funcționale la nivelul acestuia [30, p. 228-229]. Important este că în unele state diminuarea rolului Parlamentului a fost consacrată constituțional (bunăoară, Franța), în timp ce în majoritatea statelor acest fenomen nu a fost reflectat nici într-un fel la nivelul Legii Supreme. În acest caz, elita politică, transferând centrul de greutate al conducerii statului și a societății



de la parlament la executiv, a lăsat intact sistemul constituțional. Acest fapt a dus la crearea unui decalaj între constituția *de iure* și cea *de facto* (dualism caracteristic întregului constituționalism) [30, p. 229].

Potrivit cercetătorilor, procesul diminuării activității legislative a Parlamentului s-a desfășurat și continuă să se desfășoare în următoarele direcții [30, p. 230-231]:

În primul rând, Parlamentul contemporan practic a pierdut dreptul la inițiativă legislativă. Actele legislative pe care le adoptă sunt elaborate, în principal, de Guvern (și structurile acestuia). În rezultat, Parlamentul din „organ de adoptare a legilor” se transformă într-un „organ de aprobare a legilor”.

În plan comparat, trecerea dreptului la inițiativă legislativă în competența Guvernului s-a produs în diferită măsură practic în toate statele. În statele parlamentare, în care Guvernul răspunde în fața Parlamentului, acesta exercită inițiativa legislativă prin intermediul miniștrilor și a deputaților din partidele aflate la guvernare. În republicile prezidențiale, guvernul exercită inițiativa legislativă, chiar dacă nu atât de evident, totuși destul de eficient.

În al doilea rând, diminuarea rolului Parlamentului în activitatea legislativă se exprimă și prin creșterea continuă a legislației delegate și a altor tipuri de activități normative administrative. În acest sens, s-a pierdut nu numai caracterul suveran al legiferării parlamentare, dar și însăși prerogativa legiferării a trecut într-o anumită măsură către aparatul administrativ. Numărul impunător al actelor parlamentului s-a diminuat în sistemul legislației, iar aplicarea și interpretarea lor sunt dependente direct de administrație.

În al treilea rând, majoritatea parlamentară, care adoptă legi, este lipsită în mare măsură de autonomie și votează în funcție de indicațiile liderilor de partid.

Pornind de la aceste momente,

se consideră că activitatea legislativă într-o anumită măsură doar formal este realizată de Parlament. În mare parte, ea este orientată și supravegheată de Executiv [30, p. 230-231].

În general, trebuie să recunoaștem că *activitatea legislativă a Parlamentului* în ultimul secol a evoluat destul de amplu. În statele contemporane, Parlamentul continuă să legifereze, doar că această activitate a pierdut din caracterul său suveran. În pofida faptului că o dată cu complicarea funcțiilor statului a crescut volumul activității legislative a Parlamentului, centrul activității normative a statului a devenit Guvernul. În literatura străină, acest fenomen se explică prin aceea că volumul activității statului s-a mărit considerabil, tehnica legislativă a devenit mai complicată, legislația mai specializată, ceea ce a determinat Parlamentul să cedeze o parte din atribuțiile sale legislative în favoarea Guvernului, întrucât nu se mai isprăvește de unul singur [30, p. 229-230]. Acest fenomen s-a transpus în practică sub forma instituției *delegării legislative*.

Delegarea legislativă. Drept consecință directă a diminuării activității legislative a Parlamentului a fost recunoașterea faptului că Parlaamentele moderne *nu mai dețin monopolul asupra activității legislative*, întrucât exercițiul acesteia poate fi transferat de către forul legislativ, în anumite condiții, Guvernului [18, p. 102-104]. În același timp, în exercitarea funcției legislative, Parlamentul colaborează cu alte autorități publice (guvernul și șeful statului), precum și cu cetățenii, în sistemul constituțional în care acestora li se recunoaște dreptul de inițiativă legislativă [9, p. 20]. În opinia noastră, asemenea argumente nu sunt relevante pentru a susține o astfel de poziție, întrucât, după cum am enunțat *supra*, „punctul de vedere al Parlamentului este decisiv în privința definitivării și votării legii”, ceea ce-i menține

rolul principal în realizarea funcției legislative a statului.

Pe de altă parte, precizăm că, în principiu, Parlamentul poate legifera în orice domeniu al vieții sociale, întrucât este unica autoritate legiuitoare și forul reprezentativ suprem al poporului, ceea ce îi conferă calitatea de a îmbrăca într-o formă normativă voința suverană a națiunii. Cu toate acestea, în regimurile politice în care la nivel constituțional nu s-a stabilit un anumit domeniu de reglementare rezervat forului legislativ (cum este bunăoară cazul Congresului SUA și al Parlamentului Franței), practica parlamentară a conturat un echilibru între prerogativele legislative ale Parlamentului și puterea de reglementare a Guvernului [14, p. 211].

A pretinde că Parlamentul ar putea reglementa primar toate sferile vieții sociale în cele mai mici detalii, ar însemna practic blocarea forului legislativ. De aceea se recunoaște, în general, competența Executivului de a emite norme de conduită primare în domeniul restrâns al vieții sociale, desigur, cu abilitarea puterii legislative [7, p. 90-91].

Așadar, Parlamentul poate renunța în anumite condiții la monopolul care îl deține asupra activității legislative, investind Guvernul cu puterea de legiferare. Este dreptul suveran al Parlamentului de a aprecia momentul și alte condiții în care își delegă funcția de legiferare altei autorități publice (cum este Guvernul). Esențial este ca această delegare să fie motivată de anumite cerințe privind procesul de guvernare, ce nu pot fi îndeplinite în mod corespunzător de forul legislativ (ex., Parlamentul nu se află în sesiune) [14, p. 210].

În contextul delegării legislative, Parlamentul poate abilita Guvernul, în anumite condiții, să emită norme cu putere de lege. Fiecare sistem constituțional conține reguli distincte cu privire la modalitățile delegării legislative, precum și la domeniul și forța juridică a actelor care obiec-



tivează abilitarea Guvernului de a legifera.

În prezent, instituția *delegării legislative* este cunoscută de majoritatea regimurilor constituționale. Fundamentarea științifică a soluției legiferării delegate este aceea că Parlamentul, lucrând în sesiuni (deci nu permanent), având o compoziție eterogenă și funcționând în baza unei proceduri îndelungate ca timp, nu are viteza de lucru care să permită intervenția sa operativă în anumite situații care impun celeritate [8, p. 147]. Procedul 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 [17, p. 20-22].

Desigur, instituția dată a suscitat diferite interpretări și opinii referitor la măsura în care ea corespunde principiului separației puterilor în stat, având atât „prieteni”, cât și „adversari”. Semnificative în acest sens, sunt argumentele care susțin că aceasta nu atentează la principiul dat, deoarece transmiterea împuternicirilor legislative nu este altceva decât 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].

Astfel, ea se impune atât prin operativitatea reacționării Guvernului la cerințele zilei, cât 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 [12, p. 71].

În concluzie, precizăm că, în viziunea noastră, pentru ca instituția *delegării legislative* să nu con-

travină principiului constituțional al separării puterii în stat și nici să nu diminueze rolul Parlamentului de unică autoritate legislativă a statului e necesar pe lângă un mecanism concret și corect de exercitare a acesteia, abilitarea Guvernului de a adopta acte normative cu forță de lege să fie nu o regulă, ci o excepție, determinată de condiții concrete și de neevitat.

Referințe bibliografice

1. Arseni A., Ivanov V., Suholito L. *Drept constituțional comparat*. Chișinău: CEP USM, 2003 (295 p.)
2. Balmuş V., Lungeanu N. *Delegarea: dimensiuni legale și doctrinare*. Chișinău: Tipografia A.Ș.M., 2009.
3. Cârnaț T. *Drept constituțional*. Ed. a II-a. Chișinău: „Print-Caro SRL”, 2010 (514 p.)
4. Constantinescu M., Amzulescu M. *Drept parlamentar. Sinteză*. București: Editura Fundației România de mâine, 2001 (256 p.)
5. *Constituția Republicii Moldova* din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1 (cu modificările ulterioare).
6. Costachi Gh., Hlipcă P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept, 2010 (Tipografia Universității „Transilvania” din Brașov) (624 p.)
7. Drăganu T. *Introducere în teoria și practica statului de drept*. Cluj-Napoca: Dacia, 1992 (222 p.)
8. Duculescu V., Călinoiu C., Duculescu G. *Tratat de teorie și practică parlamentară*. Vol. I. București: Lumina Lex, 2001. 798 p.
9. Enache M. *Controlul parlamentar*. Iași: Editura Polirom, 1998 (260 p.)
10. Gagiu E. *Legiferarea și principiile desfășurării acesteia într-un stat de drept*. În: Revista Națională de Drept, 2011, nr. 9, p. 62-64.
11. Hlipcă P. *Activitatea legislativă a statului: esență și particularități*. În: *Legea și Viața*, 2008, nr. 9.
12. Hlipcă P. *Mecanismul puterii în stat: istorie și actualitate*. În: *Revista Națională de Drept*, 2009, nr. 1.
13. Hlipcă P., Hlipcă A. *Elemente de drept comparat privind puterea politică și puterea de stat din Republica Moldova și România*. Brașov: Ecran Magazin, 2008.
14. Ionescu C. *Principii fundamentale ale democrației constituționale*. București: Lumina Lex, 2001 (248 p.)
15. *Legea privind actele legislative*, Nr. 780 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 36-38 din 14.03.2002.
16. Lungeanu N. *Conceptul delegării legislative*. În: *Legea și Viața*, 2008, nr. 6.
17. Muraru I., Constantinescu M. *Or-*

donanța Guvernamentală: doctrină și jurisprudență. București: Lumina Lex, 2000 (176 p.)

18. Muraru I., Constantinescu M. *Studii constituționale*. București: Actami, 1995.

19. Muraru I., Tănăsescu E. S. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția 12, Vol. II. București: C. H. Beck, 2006.

20. Muraru I., Tănăsescu S. *Drept constituțional și instituții politice*. Ed. a IX-a. București: Lumina Lex, 2001 (704 p.)

21. *Noul Dicționar universal al limbii române*. Ed. a II-a. București-Chișinău: Litera Internațional, 2007 (1676 p.)

22. *Regulamentul Parlamentului*, adoptat prin Legea nr. 797 din 02.04.1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 50 din 07.04.2007.

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

24. Vida I. *Legistică Formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă*. Ed. a V-a. București: Universul Juridic, 2012 (224 p.)

25. Vida I. *Legistică Formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă*. București: Lumina Lex, 2000 (324 p.)

26. Баглай М.В. *Конституционное право Российской Федерации*. Москва: Норма-Инфра, 2000 (760 p.)

27. Кокотов А.Н. *Законодательная деятельность и парламентский законодательный процесс в РФ*. În: Российский юридический журнал, 2006, № 3.

28. *Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов*. Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина. Москва: Норма, 2004 (832 p.)

29. Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. *Компетенция местных Советов*. Москва: Юридическая литература, 1982 (232 p.)

30. Мишин А.А. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран*. Издание 10-е. Москва: Юридический дом «Юстицинформ», 2003 (512 p.)

31. *Парламентское право России: Учебное пособие*. Под ред. И.М. Степанова и Т.Я. Хабриевой. Москва: Юристъ, 2000 (392 p.)

32. Чиркин В.Е. *Конституционное право зарубежных стран: Учебник*. 3-е изд. Москва: Юристъ, 2003 (622 p.)

DESPRE AUTOR /ABOUT
AUTHOR

Veronica ARNAUT,
doctorandă,

Institutul de Cercetări Juridice
și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei

Veronica ARNAUT,
PhD student,

Institute for Legal and Political
Research of the Academy of
Sciences of Moldova
e-mail: veronica.arnaut@if.gov.md