



CZU: 342.565.2:340.131.5(478)

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ CA SUBIECT AL PROCESULUI LEGISLATIV

Eugen BUTUCEA,

doctorand, Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice

Articolul cuprinde un studiu asupra calității Curții Constituționale a Republicii Moldova de a fi subiect al procesului legislativ. Pornind de la prerogativa șefului de stat de a promulga legile și bazându-se pe jurisprudența Curții Constituționale, autorul argumentează prerogativa Curții de a exercita controlul de constituționalitate asupra legilor înainte de publicarea acestora, în cadrul fazei post-parlamentare a procesului legislativ.

**Cuvinte-cheie:** proces legislativ, subiecți ai procesului legislativ, Șef de stat, Parlament, Curte Constituțională, funcția legislativă, promulgarea legii, controlul legii.

### CONSTITUTIONAL COURT AS SUBJECT OF THE LEGISLATIVE PROCESS

Eugen BUTUCEA,

PhD student, Institute for Legal, Political and Sociological Research

The article includes a study on the quality of the Constitutional Court of the Republic of Moldova to be subject to the legislative process. Starting from the prerogative of the head of state to promulgate the laws and based on the case-law of the Constitutional Court, the author argues the Court's prerogative to exercise the constitutional control over the laws before their publication in the post-parliamentary phase of the legislative process.

**Keywords:** legislative process, subjects of the legislative process, Head of State, Parliament, Constitutional Court, legislative function, law promulgation, law enforcement.

**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” [9]. 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. 106<sup>2</sup> 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 [10, p. 242], impune o analiză a funcției legislative a statului, în vederea identificării subiecților ce sunt în drept să se implice în exercitarea acesteia.

După cum ne-am expus cu ocazia unor alte demersuri științifice [7, p. 29-33; 6, p. 351-361], potrivit legislației, în procesul legislativ sunt implicați mai mulți subiecți la diferite etape ale acestuia, ceea ce nicidecum nu diminuează rolul Parlamentului de a fi unica autoritate legislativă a statului. Dincolo de aceasta însă, în ultimul timp, datorită jurisprudenței constituționale, s-a conturat un nou subiect al proce-

sului legislativ din Republica Moldova, ceea ce ne-a motivat să continuăm reflecțiile în domeniu.

**Scopul studiului.** Pornind de la cele menționate, în continuare, ne propunem să analizăm succint calitatea Curții Constituționale (și implicit a Șefului de stat) de a fi subiect al procesului legislativ din Republica Moldova, temeiul juridic și particularitățile exercitării acestei prerogative.

**Rezultate obținute și discuții.** După cum s-a enunțat mai sus, potrivit art. 60 alin. (1) din *Constituția Republicii Moldova* [9] „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. Dincolo însă de această reglementare expresă, în baza legislației în vigoare, putem deduce că în desfășurarea activității legislative a statului sunt implicați în principal (cu excepția Parlamentului): șeful statului, guvernul, electoratul (cetățenii) [7, p. 29-33; 6, p. 351-361].

Referindu-ne nemijlocit la **șeful statului**, reiterăm că în baza art. 73

din *Constituția Republicii Moldova*, acesta exercită dreptul de *inițiativă legislativă*, iar conform art. 74 alin. (4) din Constituție – este investit cu competența de a *promulga legile*.

Axându-ne atenția, în special, pe prerogativa șefului de stat de a promulga legile, precizăm că este practic cea mai importantă prerogativă a sa, dat fiind faptul că este permanentă și constituie o etapă indispensabilă finalizării procesului legislativ (în doctrină fiind apreciată ca o procedură inerentă fazei post-parlamentare a procesului legislativ (celelalte etape fiind: etapa pre-parlamentară și etapa parlamentară [3, p. 301]), fază ce cuprinde, în principal, procedurile de care depinde intrarea în vigoare a legii [21, p. 222]). Această competență a șefului de stat se materializează în emiterea unui *decret prezidențial*, în temeiul căruia legea urmează să fie numerotată și publicată.

La nivel normativ (art. 74 alin. (1) din *Regulamentul Parlamentului* [18] și pct. 5.2.1. din *Instrucțiunea privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament* [16]), este prevăzut că „legea adoptată de Parlament se trimite spre promulgare Președintelui Republicii Moldova cel târziu în ziua lucrătoare următoare zilei de semnare



a acesteia. Legile sunt recepționate și înregistrate de Aparatul Președintelui Republicii Moldova”.

Referitor la categoriile de legi ce urmează a fi supuse promulgării, potrivit reglementărilor în vigoare, este vorba de toate categoriile, inclusiv constituționale (potrivit art. 85 din *Regulamentul Parlamentului*). Sub aspect comparativ, în România, promulgarea se face doar în cazul legilor organice și ordinare, nu și în cazul legilor de revizuire a Constituției [22, p. 724].

Pornind de la faptul că operațiunea promulgării nu are o definiție constituțională, fiind doar circumscrisă atribuțiilor șefului de stat (art. 93 din *Constituția RM*), în doctrină aceasta a fost apreciată ca reprezentând actul prin care șeful statului constată dacă procesul legislativ este finalizat, fiind astfel epuizate toate etapele procedurii legislative. Altfel spus, promulgarea este operațiunea prin care șeful statului își exercită prerogativele constituționale privitoare la adoptarea legii și se materializează într-un decret care consacră finalizarea procesului legislativ [22, p. 721]. Promulgarea devine astfel actul șefului de stat prin care se ia cunoștință despre finalizarea procesului legislativ și posibilitatea de a dispune publicarea legii adoptate.

În contextul procedurii de promulgare a legilor, prezintă importanță dispozițiile art. 93 alin. (2) din *Constituția Republicii Moldova*, potrivit cărora: „Președintele Republicii Moldova este în drept, în cazul în care are obiecții asupra unei legi, să o trimită, în termen de cel mult două săptămâni, spre reexaminare Parlamentului. În cazul în care Parlamentul își menține hotărârea adoptată anterior, Președintele promulgă legea”.

Având în vedere complexitatea procesului legislativ, este natural ca Președintele să aibă unele rezerve, obiecții și propuneri concrete întru îmbunătățirea calitativă a unui articol sau a unei părți din articol. La acest capitol, *Regulamentul Parlamentului* precizează (în art. 74 alin. (3) [18]) că „Președintele Republicii Moldova poate cere Parlamentului reexaminarea legii, pentru orice motive ce fac legea în ansamblu sau o parte a ei inacceptabilă”, fără a oferi careva detalii în acest sens. Dincolo de această incertitudine, sigur este că, în acest caz, în procesul

legislativ intervine o nouă fază – *reexaminarea* [2, p. 358] și *readoptarea* legii de către Parlament.

Dispozițiile art. 93 alin. (2) din *Constituția Republicii Moldova* le regăsim dezvoltate în art. 74 din *Regulamentul Parlamentului*, în care este stabilit un termen de două săptămâni pentru înaintarea obiecțiilor de către Președinte (întoarcerea legii în Parlament), termen ce decurge din momentul înregistrării legii în Aparatul acestuia. În cazul în care, după reexaminarea legii, Parlamentul nu-și menține hotărârea, legea se consideră a fi respinsă.

Dincolo de cele menționate, atragem atenția că nici prevederile constituționale, nici cele normative în domeniu nu conțin soluții în cazul nepromulgării repetate a legii de către Președinte. O soluție în acest caz este expusă în studiile de specialitate, aceasta constând în semnarea legii (și dispunerea spre publicare) de către Primul-ministru [20, p. 36]. Potrivit altor voci (cu care suntem de acord), ar fi mai oportună implicarea Curții Constituționale în soluționarea acestui „conflict constituțional” [13, p. 486]. O asemenea variantă a fost preluată de ceva timp și în practica procesului legislativ din Republica Moldova, Curtea Constituțională intervenind (deja de două ori [4; 5]) în caz de refuz de promulgare cu măsuri de suspendare din funcție a Președintelui Republicii și semnarea legilor de către președintele Parlamentului.

Cu mult mai clare la acest capitol sunt reglementările din România. Potrivit art. 77 din *Constituția României* revizuită, Președintele 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. [12, 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 proce-

durii 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 [13, p. 482].

Din câte 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 autohton [7, p. 31].

Pe de altă parte, reiterăm că din examinarea prevederilor art. 77 din *Constituția României* [11] și nu numai, constituționalității români constată că șeful statului, în cadrul procedurii de promulgare, este dator să examineze textul legii și să observe dacă acesta se află în conformitate cu textele constituționale, cu procedurile parlamentare și cu imperativele politice ale momentului. În cazul în care constată că legea derogă de la prevederile constituționale, el poate apela la justiția constituțională pentru a se îndepărta viciile de neconstituționalitate. În cazul în care constată alte deficiențe ale legii, fie că ele sunt legate de procedura de adoptare, fie de conținutul legii, în special, prin observarea unor derogări de la tratatele internaționale la care România este parte, sau chiar pentru motive de oportunitate, el poate sesiza Parlamentul, o singură dată, pentru reexaminarea legii [22, p. 724].

Prin urmare, în cazul statului român, șeful statului, la etapa dată a procesului legislativ, este în drept fie să invoce propriile obiecții față de lege și să ceară reexaminarea ei de către Parlament, fie să sesizeze justiția constituțională spre a se expune asupra constituționalității legii în cauză. Important este că, la această etapă, un subiect distinct al procesului legislativ românesc este Curtea Constituțională (moment expres confirmat în art. 46 din *Constituția României* și art. 17 alin. (1) din *Legea privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale* [19] în care este stipulată atribuția acestei autorități de a se pronunța asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea lor).

Spre deosebire de legislația României, Legea fundamentală a Republicii Moldova nu prevede expres în compe-



tența șefului de stat prerogativa de a sesiza Curtea Constituțională în vederea exercitării controlului de constituționalitate a legii ce urmează să o promulge. Acest fapt practic a determinat numeroși cercetători autohtoni [1, p. 31-32; 23, p. 125-126; 13, p. 452; 14, p. 498-499] să intervină cu propuneri concrete de investire a șefului de stat cu astfel de prerogative, iar Curtea Constituțională a Republicii Moldova – cu competența exercitării controlului de constituționalitate *a priori*.

Preocupări pentru introducerea controlului prealabil (*a priori*) au existat și sub formă de inițiativă de revizuire a Constituției. În acest ultim caz, Curtea Constituțională a dat aviz negativ, arătând că inițiativa contravine Constituției, deoarece potrivit acesteia Curtea Constituțională controlează doar actele normative în vigoare, dar nu și legi care nu există, pentru că dacă nu este promulgată, publicată, legea respectivă nu există. O asemenea opinie a fost criticată, invocându-se faptul că dacă controlul prealabil nu este prevăzut de Constituție, aceasta încă nu înseamnă că el contravine Constituției, altfel nicio revizuire a Constituției nu va fi posibilă [1, p. 31-32].

Sub acest aspect, constatăm că, relativ recent, Curtea Constituțională și-a revizuit radical poziția atât în ceea ce privește competența sa de a exercita controlul constituționalității *a priori*, cât și în privința dreptului șefului de stat de a cere exercitarea acestui control înainte de promulgarea legii.

Referitor la argumentarea competenței sale de a exercita controlul constituționalității *a priori*, Curtea pornește de la câteva considerente [15]:

- din conținutul art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție rezultă că Curtea Constituțională „exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor [...]”, fără a limita în mod expres exercitarea acestei competențe la legile „în vigoare”.

- din conținutul art. 74 alin. (4) din Constituție rezultă cu claritate că, în momentul trimiterii spre promulgare Președintelui, actul adoptat de Parlament are deja statutul de „lege”, chiar dacă încă nu a intrat în vigoare. Or, potrivit *Regulamentului Parlamentului*, atele adoptate în lectură finală sunt deja desemnate cu termenul de „lege”.

- *Legea cu privire la Curtea Con-*

*stituțională* [17, art. 31 alin. (2)] și *Codul jurisdicției constituționale* [8, art. 4 alin. (2)], referindu-se la competența Curții de examinare a constituționalității legilor, operează cu termenul de acte normative „adoptate”.

- În același sens, în *Opinia Amicus Curiae* a Curții Constituționale a României la acest subiect, furnizată la solicitarea Curții Constituționale a Republicii Moldova, se menționează: „(...) noțiunea de „lege”, ca act juridic al Parlamentului, prevăzută de art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, circumscrie ipoteza legii înainte de promulgarea de către Președintele Republicii și de publicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova (...)” și „(...) dispozițiile art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție permit interpretarea, conform căreia instanța constituțională are competența de a efectua atât un control înainte de promulgarea legii de către Președinte, cât și un control exercitat după intrarea în vigoare a legii.”

Pornind de la aceste considerente și urmând raționamentele exprimate în practica sa anterioară, Curtea reține că exercitarea controlului constituționalității unei legi, în sensul art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, poate interveni atât **înainte de promulgare**, cât și **după intrarea în vigoare** prin îndeplinirea procedurilor cerute de lege. Deci, practic, instanța constituțională își recunoaște competența de a exercita controlul constituționalității legii *a priori* [2, p. 360].

Referitor la prerogativa șefului de stat de a solicita exercitarea unui astfel de control înainte de a promulga legile, Curtea Constituțională reține [15]:

- „promulgarea legii reprezintă un element ce finalizează procesul legislativ și, în același timp, reprezintă un control prealabil al legii”.

- „controlul legii exercitat de Președinte în cadrul procedurii de promulgare are la bază trei componente (direcții): de procedură, de oportunitate și de constituționalitate”.

- situația în care „Președintele Republicii Moldova este obligat să promulge legea și după revotarea ei în Parlament, chiar și în eventualitatea unor dubii asupra constituționalității acesteia, este susceptibilă să genereze un impas constituțional, pentru că, pe de o parte, Președintele Republicii Moldova ar fi obligat să promulge o

lege contrară Constituției, încălcând astfel Constituția, iar, pe de alta, ar încălca Constituția și dacă nu ar promulga legea, atentând asupra exercitării puterii legislative”.

Pornind de la aceste considerente, Curtea consideră că Președintele Republicii Moldova, în cazul trimiterii legii spre reexaminare Parlamentului pentru motive de neconstituționalitate, poate sesiza concomitent Curtea Constituțională, în calitate de unică autoritate de jurisdicție constituțională, în vederea controlului constituționalității legii adoptate.

Mai mult, cu aceeași ocazie, Curtea Constituțională consideră că „oricare dintre subiecții cu drept de sesizare, poate contesta la Curtea Constituțională o lege nepublicată în Monitorul Oficial, în condițiile legii, la fel ca în cazul contestării unei legi publicate în Monitorul Oficial”. Având în vedere această constatare, Curtea consideră „necesară reglementarea mecanismului de notificare de către Parlament a tuturor subiecților cu drept de sesizare despre disponibilitatea textului legii, semnat de Președintele sau, după caz, de vicepreședintele Parlamentului”.

Referitor la posibilitatea tuturor subiecților cu drept de sesizare a justiției constituționale, de a solicita controlul constituționalității legilor nepublicate, în doctrină se consideră că este cel puțin nejustificată și inutilă, în cel mai grav caz – chiar generatoare de efecte negative [2, p. 362].

În opinia noastră, la moment este prematur de a vorbi despre un astfel de efect. Dincolo de acest aspect, însă recunoaștem (alături de alți cercetători citați [2, p. 362]) utilitatea și necesitatea prerogativei șefului de stat de a solicita controlul constituționalității legii ce urmează a fi promulgată, doar că aceasta urmează a fi consacrată expres în legislația în vigoare, inclusiv constituțională.

**În concluzie**, notăm că chiar dacă în activitatea de creare a legii sunt antrenate mai multe autorități 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 mâinile 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 [7, p. 6].

Recunoașterea Curții Constituționale a calității de subiect al procesului legislativ din Republica Moldova, cu prerogativa verificării legilor înainte de promulgare reprezintă un pas important în direcția asigurării și consolidării constituționalității în statul de drept spre care tindem a fi.

### Bibliografie

1. Aramă E. *Controlul constituționalității legilor: istorie și actualitate*. Chișinău: Museum, 2000.
2. Arnăuț V. *Controlul exercitat asupra legii înainte de promulgare*. În: Teoria și practica administrării, Materiale ale conferinței științifice internaționale din 17 mai 2018, desfășurată în cadrul Academiei de Administrare Publică. Chișinău: AAP, 2018.
3. Arnăuț V. *Etapel procesului legislativ*. În: Mecanisme de protecție a drepturilor omului, Materiale ale mesei rotunde cu participare internațională din 6 decembrie 2017, Academia de Administrare Publică. Chișinău: CEP USM, 2018.
4. *Avizul Curții Constituționale nr. 2 din 5 ianuarie 2018 privind constatarea circumstanțelor care justifică interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova pentru exercitarea obligației constituționale de promulgare a unei legi* (Sesizarea nr. 1f/2018). În: Monitorul Oficial Nr. 33-39 din 02.02.2018.
5. *Avizul Curții Constituționale nr. 5 din 10 decembrie 2018 privind constatarea circumstanțelor care justifică interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova pentru exercitarea obligației constituționale de promulgare a unor legi* (Sesizarea nr.194f/2018). [resurs electronic]: <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=avize&docid=65&l=ro>.
6. Butucea E. *Cetățenii ca subiecți ai procesului legislativ*. În: Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului, Materiale ale mesei rotunde cu participare internațională consacrată aniversării a 65-a de la adoptarea Declarației Universale a Drepturilor Omului, 11 decembrie 2013. Chișinău: AAP, 2014.
7. Butucea E. *Șeful statului și guvernul ca subiecți ai procesului legislativ*. În: *Legea și Viața*, 2013, nr. 7.
8. *Codul jurisdicției constituționale*, nr. 502-XIII din 16.06.1995. În: Monitorul Oficial, nr. 53-54, din 28.09.1995 (cu modificări și completări până în 18.04.2013).
9. *Constituția Republicii Moldova* adoptată la 29 iulie 1994. Republicată în: Monitorul Oficial nr. 78 din 29.03.2016 (cu modificări și completări ulterioare aduse prin Legea nr. 256 din 25.11.2016 și Legea nr. 70 din 13.04.2017).
10. *Constituția Republicii Moldova: Comentariu*. Chișinău: Arc, 2012.
11. *Constituția României* din 21 noiembrie 1991. În: Monitorul Oficial al României din 21.11.1991. Revizuită și republicată în Monitorul Oficial, nr. 767 din 31.10.2003.
12. *Constituția României revizuită (comentarii și explicații)*. Constantinescu M., Iorgovan A., Muraru I., Tănăsescu E. S. București: Editura All Beck, 2004.
13. 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 (Tipografia Universității „Transilvania” din Brașov).
14. Costachi Gh., Hlipcă P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*. Monografie. Ediția a II-a. Chișinău: S.n., 2011.
15. Hotărârea Curții Constituționale nr. 9 din 14.02.2014 pentru interpretarea arti. 135 alin. (1) lit. a) din Constituția Republicii Moldova (*Sesizarea nr. 52b/2013*). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 78-79 din 01.04.2014.
16. *Instrucțiunea privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament*, adoptată prin Hotărârea Biroului permanent al Parlamentului nr. 30 din 7 noiembrie 2012 [resurs electronic]: <http://parlament.md/CadrulLegal/Instruc%C5%A3iuneprivindcircula%C5%A3iaproiectelordeact/tabid/197/language/ro-RO/Default.aspx>. (accesat la 10.11.2017).
17. *Legea cu privire la Curtea Constituțională*, nr. 317-XIII din 13.12.1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 8, din 07.02.1995 (cu modificări și completări până în 16.05.2013).
18. *Legea despre adoptarea Regulamentului Parlamentului*. Nr. 797 din 02.04.1996. Republicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 50 din 07.04.2007.
19. *Legea privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale*. Nr. 47 din 18.05.1992. În: Monitorul Oficial al României, 22.05.1992, nr. 101.
20. Manoliu M. *Controlul prezidențial – garanție a legalității într-un stat de drept*. În: *Legea și Viața*, 2007, nr.12.
21. Muraru I., Constantinescu M. *Drept parlamentar românesc*. București: Actami, 1999.
22. Muraru I., Tănăsescu E. *Constituția României. Comentariu pe articole*. București: C.H. Beck, 2008.
23. Zubco V. *Curtea Constituțională – unica autoritate publică politico-jurisdicțională*. Chișinău: F. E.-P. „Tipografia Centrală”, 2000.

DESPRE AUTOR/  
ABOUT AUTHOR:  
Eugen BUTUCEA,

doctorand, Institutul de Cercetări  
Juridice, Politice și Sociologice  
PhD student, Institute for Legal,  
Political and Sociological Research  
e-mail: salubrisgrup@yahoo.com