



CZU: 342.92(478)

CETĂȚENII CA SUBIECȚI AI PROCESULUI DECIZIONAL AL PARLAMENTULUI

Matei LAZĂR

doctorand,

Școala doctorală Științe Juridice, Politice și Sociologice

Articolul cuprinde o abordare succintă a problemei implicării cetățenilor în procesul decizional al Parlamentului. Ca rezultat al analizei cadrului legislativ în vigoare, autorul argumentează importanța și necesitatea implicării cetățenilor în cadrul acestui proces sub forma inițiativei legislative și prin intermediul referendumului legislativ.

Cuvinte-cheie: constituție, proces decizional, Parlament, inițiativă legislativă, cetățeni, referendum legislativ.

CITIZENS AS SUBJECTS OF THE DECISION-MAKING PROCESS OF PARLIAMENT

The article contains a brief approach to the issue of involving citizens in Parliament's decision-making process. As a result of the analysis of the current legislative framework, the author argues the importance and necessity of involving citizens in this process in the form of legislative initiative and through the legislative referendum.

Keywords: constitution, decision-making process, Parliament, legislative initiative, citizens, legislative referendum.

Introducere. În general, după cum susțin cercetătorii, procesul decizional este propriu tuturor autorităților statului, doar că la fiecare acesta dispune de particularități distincte în funcție de specificul autorității și modul de exercitare a competențelor legale. Respectiv, și Parlamentului îi este propriu un veritabil și distinct proces decizional, prin intermediul căruia acesta își realizează, în special, competențele sale legislative [13, p. 138].

În context, trebuie să recunoaștem că Parlamentul este instituția centrală a democrației, ce întruchipează voința poporului și reprezintă societatea în toată diversitatea sa, fapt ce presupune că trebuie să fie un model al transparenței [2, p. 114], deschis spre comunicare, spre dialog și receptivitate cu societatea civilă [7, p. 16-17]. Cu toate acestea, cercetătorii atestă o încredere scăzută față de Parlament din partea cetățenilor ca rezultat al lipsei de transparență în activitatea acestuia [13, p. 138]. O astfel de percepție, desigur că poate fi anihilată prin intermediul unei implicări largi a cetățenilor în procesul decizional al legislativului.

În doctrină, asigurarea participării cetățenilor la procesul legislativ

este apreciată ca având o semnificație deosebită atât pentru dezvoltarea societății civile și edificarea statului de drept, cât și pentru atingerea scopurilor reale ale democrației. Participarea cetățenilor și a asociațiilor acestora (a organizațiilor și colectivelor culturale, profesionale etc.) la procesul legislativ asigură stabilirea echilibrului necesar între interesele publice și cele obștești, fapt ce constituie o condiție obligatorie pentru funcționarea stabilă a oricărui organism statal [20, p. 247]. Aceste momente accentuează într-un mod distinct necesitatea și actualitatea cercetării procesului și modalităților de implicare a cetățenilor în procesul decizional al legislativului.

Scopul studiului. Pornind de la cele enunțate, în prezentul demers științific ne propunem o abordare succintă a problemei implicării cetățenilor în procesul decizional al Parlamentului în vederea elucidării esenței și formelor de manifestare a acesteia (inițiativa legislativă și referendumul legislativ).

Rezultate obținute și discuții. Din perspectivă istorică, trebuie reamintit că în fosta URSS, mulți ani la rând s-a acordat o atenție deosebită democratizării procesului de

creare a legilor. Publicarea planurilor activității legislative, evidența propunerilor cetățenilor și sistematizarea acestora, dezbaterile publice generale, sondajul opiniei publice pe marginea proiectelor de legi au fost măsuri destul de caracteristice acelor vremuri [23, p. 269-270]. Cel mai relevant exemplu, în acest sens, servește dezbaterile publice a proiectului Constituției URSS, care a avut loc în perioada 5 iunie–sfârșitul lunii septembrie anul 1977. Potrivit datelor oficiale, la acestea au participat mai mult de 140 milioane de persoane, au fost desfășurate în jur de 1,5 milioane de adunări ale colectivelor de muncă la întreprinderi și colhozuri, la unitățile militare și la domiciliul cetățenilor. În total au parvenit 400 mii de propuneri de amendare a textului Constituției [18, p. 214].

Totodată, trebuie menționat că numeroși specialiști din Republica Moldova au fost antrenați direct la acea perioadă în acțiuni de consultare și dezbateri publice a proiectelor de acte normative, precum și a altor probleme de pe agenda autorităților statului. În acest sens, sunt relevante afirmațiile prof. Gh. Costachi, care se expune destul de nostalgic, dar ferm asupra necesității



ții „de a reveni la practica organizării unor structuri la nivel central și local, responsabile de educația juridică interactivă a cetățenilor, de informarea corectă a acestora, de organizarea dezbaterilor pe marginea actelor normative și a acțiunilor întreprinse de autorități în cadrul unor lecții publice (cu implicarea politicienilor și a funcționarilor publici), aspect de natură să sporească atât transparența activității statului, cât și să consolideze încrederea cetățenilor în autoritățile publice, momente indispensabile unei societăți democratice [5, p. 612-613].

Primii ani de independență democratică ai Republicii Moldova au fost marcați de dezvoltarea diferitor forme de asigurare a transparenței procesului legislativ, fapt determinat, în primul rând, de dezvoltarea furtunoasă a activității de informare în masă (moment caracteristic practic tuturor statelor ex-sovietice). Rezultatele dezbaterilor parlamentare erau reflectate în presă și la televiziune, ceea ce într-o anumită măsură a apropiat cetățenii de autoritățile statului. Cu toate acestea însă, o interacțiune reală a acestor subiecți nu s-a înregistrat. Pozițiile cetățenilor și diferitor asociații ale acestora nu era luată în considerație întotdeauna și, de cele mai multe ori, ele erau formale. Legislația de la acea vreme nu reglementa vre oarecare formă organizată de dezbateri publice a proiectelor de legi, nemaivorbind de mecanismele juridice de consultare publică a proiectelor de acte normative subordonate legilor [13, p. 138].

La moment, problema implicării cetățenilor și a asociațiilor acestora în procesul legislativ a devenit una deosebit de actuală. Tot mai mult se susține că edificarea statului de drept și asigurarea supremației legii sunt imposibile fără implicarea activă a cetățenilor și a structurilor societății civile. Un accent deosebit se pune pe necesitatea implicării cetățenilor în procesul de creare a legilor, pe oferirea posibilității

de a iniția și a elabora proiecte de legi și acte normative ce corespund priorităților celor mai largi grupuri sociale. Deci se optează pentru ca cetățenii să dispună de posibilitatea de a veni cu propuneri, cu inițiative legislative de reglementare a anumitor relații sociale [20, p. 248].

Avantajele unei asemenea implicări sunt privite în mod diferit, dar, în esența lor, sunt aceleași. O trecere în revistă a unor opinii în acest sens atestăm în lucrarea semnată de T. Pânzaru, după cum urmează [13, p. 138-139]:

- participarea activă a cetățenilor și a asociațiilor acestora la procesul legislativ permite instituirea unor proceduri transparente de elaborare a proiectelor de acte normative și legislative, sporirea responsabilității autorităților (în special a deputaților, a membrilor de guvern) pentru rezultatele activității lor normative, stăvilirea tendințelor negative de a conferi procesului legislativ un caracter corporativ, altfel spus supunerea acestuia unor interese de grup sau partid în detrimentul intereselor generale ale societății, grupurilor sociale și ale statului în ansamblu [22, p. 64].

- participarea activă a cetățenilor la procesul legislativ creează premisele necesare pentru atingerea scopurilor reale ale democrației, întrucât caracterul democratic al statului se exprimă prin aceea că însăși organizarea sa oferă cetățenilor și asociațiilor acestora posibilitatea de a influența conținutul deciziilor puterii publice, obținând astfel satisfacerea intereselor sociale generale [21, p. 295].

- importanța implicării cetățenilor în procesul legislativ constă în faptul că astfel se exercită un adevărat control social asupra activității legislativului, manifestat prin: în primul rând, prevenirea adoptării de acte legislative și normative coruptibile; în al doilea rând, asigurarea reprezentării intereselor societății în procesul legislativ; în al treilea rând, reducerea erorilor și a lacune-

lor din textele actelor normative; în al patrulea rând, optimizarea mecanismului social de acțiune a dreptului [25, p. 12-13].

Așadar, semnificația deosebită a implicării cetățenilor în procesul decizional al Parlamentului este îndubitabilă. Pentru a asigura această implicare este absolut necesară garantarea transparenței activității Parlamentului.

În contextul dat, este bine cunoscut faptul că elaborarea proiectelor de acte legislative și normative, în marea lor parte, este efectuată la inițiativa și de către instituțiile și autoritățile publice ale statului (Guvernul, Președintele sau deputații, care au drept de inițiativă legislativă). În aceste condiții, pentru ca proiectele date să fie justificate, ele trebuie să fie ajustate la nevoile generale ale societății, altfel spus, ideea elaborării acestora trebuie să rezulte din înseși necesitățile societății. Acest fapt nu poate fi realizat, dacă nu este asigurată transparența procesului decizional. Lipsa acesteia, precum și a posibilității cetățenilor de a influența procesul de elaborare a cadrului legislativ-normativ, conduce, de cele mai multe ori, la înstrăinarea și îndepărtarea societății civile de autoritățile publice, iar în cazul unor probleme extrem de sensibile pentru societate, pot apărea chiar nemulțumiri și manifestări publice în masă [16, p. 14].

Desigur, asigurarea transparenței procesului decizional nu este benefică doar societății civile, ci și autorităților publice care inițiază și elaborează cadrul normativ-legislativ. În cazul în care un proiect normativ sau legislativ este elaborat doar la decizia organelor centrale, fără implicarea opiniei publice, procesul de implementare a acestuia va deveni unul anevoios, foarte îndelungat și exagerat de costisitor. Or, în caz contrar, dacă se va asigura încă de la primele etape, coordonarea acestuia cu opinia publică și societatea civilă, atunci procesul de implementare va fi unul relativ



scurt și fără impedimente sau costuri exagerate [16, p. 14].

Dincolo de necesitatea asigurării transparenței procesului decizional, este important de elucidat și formele de participare a cetățenilor la desfășurarea acestuia, în concret, la procesul legislativ. Potrivit specialiștilor, cetățenii pot să se implice în acest proces prin două forme: activă și pasivă [20, p. 248].

Forma activă de participare a cetățenilor este considerată *inițiativa legislativă* a acestora. Importanța instituției date constă în faptul că ea permite elucidarea necesităților sociale reale ale reglementării juridice unor sau altor relații sociale, luarea în considerație a intereselor diferitor categorii de cetățeni, precum și stimularea activismului juridic al populației [19, p. 9].

Drept *forme pasive* de participare a cetățenilor la procesul legislativ și normativ, sunt considerate a fi [20, p. 249]:

a) participarea la luarea deciziilor în cadrul referendumurilor republicane și locale;

b) participarea la formarea organelor reprezentative și executive ale puterii publice;

c) dezbaterea publică a deciziilor autorităților publice centrale și locale și înaintarea de obiecții și propuneri;

d) desfășurarea expertizei anti-corupție asupra proiectelor de acte legislative și normative ale autorităților centrale și locale.

Evident, toate aceste forme de implicare a cetățenilor sunt foarte importante și necesită o analiză și cercetare distinctă. Cu regret, limitele în care trebuie să încadrăm demersul științific de față nu ne permit să le abordăm pe toate. De aceea ne vom reține atenția doar asupra problemei inițiativei legislative și referendumului legislativ.

Din punctul de vedere al procesului legislativ, *inițiativa legislativă* reprezintă rezultatul inițial al promovării unor interese sub forma propunerilor legislative și a proiectelor

de lege, manifestându-se și în calitate de acțiune de mediere la nivel general-social cu multiple efecte politice și juridice. Din punctul de vedere al procedurii legislative, *inițiativa legislativă*, în general, este recunoscută în calitate de etapă distinctă și indispensabilă a procedurii legislative, ce nu constituie parte integrantă a deciziei legislative propriu-zise [15, p. 311].

În esență, noțiunea de *inițiativa legislativă*, presupune posibilitatea de a propune proiecte de legi sau propuneri legislative, corelată cu obligația Parlamentului de a le examina, dezbate și a se pronunța asupra lor [12, p. 203; 9, p. 540; 17, p. 170]. Într-o altă viziune, *inițiativa legislativă* este prima procedură parlamentară a procesului legislativ și presupune depunerea oficială la organul competent al Parlamentului de către subiectul de drept competent a proiectului de lege sau a propunerii legislative [24, p. 203].

La nivel constituțional sunt stabilite anumite exigențe referitoare la admisibilitatea inițiativei legislative. Una dintre acestea se referă la categoriile de subiecți care pot exercita această prerogativă [17, p. 170]. Important este că cercul subiectelor inițiativei legislative are un mare rol în caracterizarea unui sistem constituțional ca democratic sau nedemocratic [14, p. 336].

Astfel, conform art. 73 din *Constituția Republicii Moldova* [4] de dreptul la inițiativa legislativă se bucură *orice parlamentar, Președintele Republicii Moldova, Guvernul și Adunarea Populară a Unității Teritoriale Găgăuzia*. O dispoziție similară atestăm și în art. 47 din Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova [11]. Observăm că *Constituția Republicii Moldova* (în comparație cu cea a României, Federației Ruse și multe altele) nu consacră expres printr titularii dreptului la inițiativa legislativă *cetățenii*, chiar dacă, după cum susține E. Rîbca [15, p. 312], acest drept este consacrat într-o for-

mă lipsită de precizie în prevederile art. 75 alin. (1) și își găsește statutare în Capitolul 13 (Referendumul republican) din Codul Electoral [3]. În viziunea sa, prin aceste dispoziții legale, legiuitorul recunoaște cetățenilor dreptul de a iniția referendumul legislativ. Acest fapt poate fi interpretat ca o recunoaștere indirectă a dreptului cetățenilor la inițiativa legislativă (ceea ce, în opinia altor cercetători, nu este unul și același lucru, pornind de la conținutul dreptului la inițiativa legislativă [13, p. 141-142]).

Susținând această ultimă opinie, considerăm că la fel ca și în Constituția României, în Legea Supremă a Republicii Moldova trebuie expres să fie recunoscut dreptul cetățenilor la inițiativa, întrucât valoarea acestei instituții este incontestabilă.

În general, *inițiativa legislativă*, fiind o instituție juridică a suveranității, reprezintă o formă a activismului social-juridic al cetățenilor. În sistemele constituționale ale statelor contemporane, *inițiativa legislativă populară* este o instituție complexă, care presupune că un anumit număr de cetățeni pot să propună operarea de modificări în constituție sau în alte acte legislative prin intermediul înaintării de proiecte de acte normative în cadrul referendumului sau propunerii acestora autorităților publice reprezentative ale statului [1, p. 784]. Este o instituție destul de răspândită astăzi în lume (fiind recunoscută în SUA, Germania, Suedia, Italia, Spania, România, Polonia, Slovenia, Lituania, Letonia etc.).

Întâlnită și ca *inițiativa populară*, instituția reprezintă procedura prin care populația unui stat dă impulsul (inițiază) un proces decizional care se poate finaliza tot cu intervenția poporului (referendum) sau printr-o decizie adoptată de autoritățile legal desemnate de acesta (lege adoptată de Parlament) [12, p. 134] (este cazul referendumurilor legislative).



După cum am constatat mai sus, cetățenii Republicii Moldova sunt lipsiți de dreptul la inițiativă legislativă, fapt contestat de o bună parte din reprezentanții mediului academic. Astfel, numeroși cercetători susțin pe bună dreptate că cetățenii merită acest drept pornind de la teoria democrației populare [8, p. 46; 6, p. 495].

Într-o altă interpretare, din plăsarea dispozițiilor constituționale ce vizează referendumul republican (în secțiunea în care este reglementată legiferarea) și în baza prevederilor art. 143 din Codul electoral (potrivit cărora referendumului legislativ sunt supuse proiectele de legi sau unele prevederi ale acestora de importanță deosebită) se deduce că prin referendum cetățenii sunt implicați în mod nemijlocit în procesul legislativ [6, p. 495-496]. Cu regret însă, nu a fost elaborat un mecanism concret de realizare a acestei oportunități, fapt ce poate fi apreciat că cetățenii sunt lipsiți de posibilitatea implicării nemijlocite prin referendum în procesul legislativ.

În concluzie, subliniem că în pofida dezavantajelor pe care le reprezintă referendumul legislativ (printre care, nu poate fi inițiat de către cetățeni, nu permite acestora să decidă asupra conținutului proiectului supus aprobării etc.), totuși acesta prezintă o veritabilă formă de control social exercitat asupra activității legiuitorului, principalul scop fiind asigurarea consensului dintre interesele autorităților statului și interesele societății. De aceea, considerăm (de rând cu alți cercetători [13, p. 144]) că în Republica Moldova este imperios necesară consolidarea substanțială a instituției referendumului legislativ, întrucât sunt parcurse etape decisive pentru dezvoltarea statului, în care un rol determinant trebuie să revină voinței poporului.

În general, susținem [10, p. 55-56] implicarea cetățenilor în procesul legislativ atât la etapa inițiativei legislative, cât și la cea de adoptare a legilor (în cele mai importante

domenii ale organizării statului și a societății).

Bibliografie

1. Black's Law Dictionary. With Pronunciations. St. Paul, Minn. West Publishing Co, 1990.
2. Chiveri G. Principiul transparenței în activitatea autorităților publice – garanție a unei administrări democratice în statul de drept. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2013 (169 p.)
3. Codul electoral, aprobat prin Legea nr. 1381-XIII din 21 noiembrie 1997. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 81 din 8 decembrie 1997.
4. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Republicată: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.78/140 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).
5. Costachi Gh. Cultura și educația juridică – condiții necesare pentru edificarea statului de drept: Monografie. Chișinău: S. n., 2014 (Î.S. F.E.-P. «Tipografia Centrală») (672 p.)
6. Costachi Gh., Hlipcă P. Organizația și funcționarea puterii în statul de drept. Ediția a II-a. Chișinău: S.n., 2011 (Tipografia Centrală) (664 p.)
7. Dudina A., Sprindzucs M. Analiza Funcțională a Administrației Parlamentului Republicii Moldova. Chișinău. 2006 (45 p.)
8. Guceac I. Forme și condiții de exercitare a democrației în statul de drept. În: Revista Națională de Drept, 2003, nr. 10.
9. Iancu Gh. Drept constituțional și instituții politice. Ediția a III-a revăzută și completată. București: Lumina Lex, 2005.
10. Lazăr M. Subiecții procesului legislativ: considerații generale. În: Legea și viața, 2020, nr. 3, p. 52-56
11. Legea nr. 797-XIII din 2 aprilie 1996 Pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 50 din 7 aprilie 2007.
12. Muraru I., Tănăsescu E. S. Dept constituțional și instituții politice. Ediția a XII-a, Vol. II. București: Editura C. H. Beck, 2006.
13. Pânzaru T. Asigurarea juridică a implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților de guvernare și reprezentative. Teză de doctor in drept. Chișinău, 2015 (190 p.)
14. Pinzaru T., Gagiu E. Inițiativa legislativă: subiecți de drept și condiții de admisibilitate. În: Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept, conferință științifică internațională consacrată jubileului de 70 de ani al profesorului universitar Gheorghe Costachi (3 mai 2011,

mun. Chișinău). Chișinău: 2011, p. 336 (p. 334-342)

15. Rîbca E. Inițiativa legislativă (I). În: Dimensiunea științifică și praxiologică a dreptului. Materialele conferinței științifice internaționale, Contribuții la dezvoltarea doctrinării a dreptului, In honorem Elena Aramă, doctor habilitat în drept, profesor universitar. Om emerit. (Chișinău, 14-15 martie 2009). Chișinău: Bons Offices, 2009.

16. Troșin P. Perspectiva reglementării activității de lobby în Republica Moldova (Politici Publice, Nr 3, 2011). Chișinău: IDIS "Viitorul", 2011 (Tipogr. "MS Logo" SRL) (48 p.)

17. Varga A. Constituționalitatea procesului legislativ. București: Editura Hamangiu, 2007.

18. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т. 1. 2-изд. Москва: Юристъ, 2007.

19. Гриб В.В. Законотворческая (правотворческая) инициатива как форма влияния институтов гражданского общества на органы государственной власти. В: Конституционное и муниципальное право, 2010, №12 (p. 9-15)

20. Карасев Д.В. Формы участия общественности в правотворческом процессе России. В: Вестник СамГУ, 2012, №8/1 (99) (p. 247-252)

21. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть/ отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд. Москва: Норма, 2005.

22. Михайлов И.П. Общественное участие в региональном законотворческом процессе. В: Известия РГПУ им. А.И. Герцена, 2006, №23 (p. 63-67)

23. Общая теория государства и права: академический курс: в 3 т. Т. 2 / отв. ред. проф. М.Н. Марченко. 3-е изд. Москва: Зерцало-М, 2002.

24. Парламентское право России. Под ред. Т. А. Хабриевой. Москва, 2003.

25. Старчикова В. В. Общественный контроль в правовом государстве (теоретико-правовое исследование). Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2014 (190 p.)

DESPRE AUTOR/ABOUT
AUTHOR

Matei LAZĂR,
doctorand,

Școala doctorală Științe Juridice,

Politice și Sociologice

PhD student, Doctoral School of

Legal, Political

and Sociological Sciences,

e-mail: mateilazar34@yahoo.com