

INSTITUTUL DE CERCETĂRI JURIDICE POLITICE ȘI SOCIOLOGICE

Cu titlu de manuscris

C.Z.U.:30040.134:340.137(478)(043.2)

ARNĂUT VERONICA

**PROCESUL LEGISLATIV: REGLEMENTARI NAȚIONALE
ȘI ASPECTE DE DREPT COMPARAT**

Specialitatea: 552.01. – Drept constituțional

Teză de doctor în drept

Conducător științific:

Gheorghe Costachi, doctor habilitat
în drept, profesor universitar

Autor:

Arnăut Veronica

Chișinău, 2019

© ARNĂUT Veronica, 2019

CUPRINS

ADNOTARE	4
LISTA ABREVIERILOR ȘI ACRONIMELOR.....	7
INTRODUCERE	8
1. ANALIZA SITUAȚIEI ÎN DOMENIUL CERCETĂRII REGLEMENTĂRII JURIDICE A PROCESULUI LEGISLATIV	12
1.1. Reglementarea juridică a procesului legislativ ca subiect de cercetare doctrinară	12
1.2. Determinantele interesului științific față de reglementarea juridică a procesului legislativ ..	19
1.3. Concluzii la capitolul 1.....	25
2. LEGIFERAREA ȘI PROCESUL LEGISLATIV: COMPETENȚE, PRINCIPII ȘI PARTICULARITĂȚI	27
2.1. Legiferarea - funcție legislativă a statului	27
2.2. Competența de legiferare a Parlamentului și limitele acesteia	34
2.3. Identificarea principiilor procesului legislativ.....	54
2.4. Procesul legislativ și procedura legislativă: distincții și particularități	61
2.5. Concluzii la capitolul 2.....	73
3. ETAPELE PROCESULUI LEGISLATIV: REGLEMENTĂRI JURIDICE ȘI JURISPRUDENȚĂ	75
3.1. Tipologia etapelor procesului legislativ	75
3.2. Etapa pre-parlamentară: conținut și deficiențe	83
3.3. Etapa parlamentară: trăsături și particularități.....	94
3.4. Etapa post-parlamentară: reglementări normative și evoluții jurisprudențiale.....	119
3.5. Concluzii la capitolul 3.....	128
CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI	129
BIBLIOGRAFIE	134
ANEXĂ.....	146
DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII	147
CURRICULUM VITAE	148

ADNOTARE

Arnăuț Veronica. Procesul legislativ: reglementări naționale și aspecte de drept comparat, teză de doctor în drept, Chișinău, 2019

Structura tezei: introducere, trei capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografie din 256 titluri, 122 pagini de text de bază. Rezultatele obținute sunt publicate în 9 lucrări științifice.

Cuvinte-cheie: lege, legiferare, competență de legiferare, funcție legislativă, proces legislativ, procedură legislativă, parlament, etapele procesului legislativ, inițiativă legislativă, promulgare.

Domeniul de studiu: drept constituțional.

Scopul și obiectivele tezei. Scopul tezei rezidă în efectuarea cercetării științifice aprofundate în vederea fundamentării științifice a reglementării juridice a procesului legislativ din Republica Moldova, identificării particularităților, optimizării, eficientizării și armonizării acestuia conform standardelor europene și internaționale. Pentru realizarea acestui scop, au fost trasate următoarele **obiective de cercetare:** analiza legiferării ca funcție legislativă a statului și reliefa rolului Parlamentului în cadrul realizării acestora; examinarea funcției legislative și a competenței de legiferare a Parlamentului, în vederea trasării distincției dintre ele și identificării limitelor acestora; definirea categoriilor de proces legislativ și procedură legislativă pentru reliefa esenței lor și a particularităților ce le delimitează; cercetarea principiilor ce domină materia legiferării, în scopul accentuării rolului lor în asigurarea calității procesului legislativ; analiza etapizării procesului legislativ în diferite sisteme de drept, în vederea identificării principalelor etape ale acestuia; stabilirea conținutului și a procedurilor pe care le implică etapa pre-parlamentară, parlamentară și post-parlamentară a procesului legislativ.

Noutatea științifică a rezultatelor obținute. Originalitatea științifică se datorează cercetărilor științifice complexe consacrate expres reglementării procesului legislativ și generalizării viziunilor doctrinale, argumentării poziției autorului asupra celor mai importante aspecte ale acestei problematice. Noutatea științifică a rezultatelor cercetării rezidă în: delimitarea categoriilor funcție legislativă și competență legislativă a Parlamentului; demarcația clară între procesul legislativ și procedura legislativă; elucidarea deosebirilor procesului legislativ din Republica Moldova de bunele practici în domeniu ale altor state; identificarea etapelor procesului legislativ, inclusiv a procedurilor legislative. Elemente inovatoare conțin recomandările autorului privind consacrarea în Constituția Republicii Moldova și în alte legi a dispozițiilor privind: asigurarea dreptului cetățenilor de a se implica în procesul legislativ, prin intermediul instituției inițiativei legislative, inclusiv a inițiativei optimizate de revizuire a Constituției; notificarea de către Parlament a tuturor subiecților cu drept de sesizare a Curții Constituționale despre disponibilitatea textului legii, semnat de Președintele Parlamentului pentru verificarea constituționalității acesteia; promulgare prin hotărâre a Parlamentului a legii reexamine și adoptate de Parlament în cazul în care aceasta nu a fost promulgată repetat de Președintele Republicii Moldova; condiționarea numărului proiectelor pentru care Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului prin: caracterul lor urgent, reglementarea relațiilor din același domeniu de activitate, stabilirea normelor juridice de aplicare imediată și protejarea sau realizarea interesului public.

Problema științifică importantă soluționată rezidă în fundamentarea științifică a reglementării juridice a procesului legislativ din Republica Moldova prin argumentarea competențelor în materie, a etapelor și procedurilor pe care le implică, fapt ce a permis cunoașterea particularităților acestuia și propunerea de soluții în vederea optimizării, eficientizării și armonizării procesului legislativ conform standardelor europene și internaționale.

Semnificația teoretică. Rezultatele investigației sunt benefice dezvoltării continue a teoriei dreptului constituțional, la capitolul legiferare și proces legislativ, pot servi drept repere teoretice în cercetarea științifică ulterioară a procesului legislativ, precum și în procesul didactic, ca suport teoretic suplimentar în cadrul disciplinelor: drept constituțional și drept parlamentar.

Valoarea aplicativă a lucrării. Rezultatele cercetării pot contribui la dezvoltarea unor noi investigații aplicative în domeniile dreptului public, în special a calității legii și a procesului legislativ, funcției legislative a statului și a Parlamentului, colaborării autorităților în procesul legislativ. Valoarea aplicativă a lucrării este determinată și de aplicabilitatea practică a propunerilor de modificare și completare a Constituției Republicii Moldova, Legii pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, Legii privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale, precum și a altor acte normative conexe. Propunerile de lege ferenda pot fi luate în considerare de autoritățile publice la îmbunătățirea reglementării procesului legislativ.

Implementarea rezultatelor științifice. Rezultatele obținute pot fi utilizate la revizuirea legislației în domeniu, inclusiv la nivel constituțional, la optimizarea activității de legiferare a Parlamentului, precum și la eficientizarea procesului legislativ. Facultatea de drept a Universității Libere Internaționale din Moldova utilizează rezultatele științifice obținute în cadrul cercetării în procesul de studii la predarea cursului „Drept constituțional al Republicii Moldova”.

SUMMARY

Arnaut Veronica. Legislative process: national regulations and aspects of comparative law. PhD thesis in law; Chisinau, 2019

Structure of the thesis: introduction, three chapters, general conclusions and recommendations, bibliography of 256 titles, 122 pages of scientific text. The scientific results are published in 9 scientific papers.

Keywords: law, legislation, legislative competence, legislative function, legislative process, legislative procedure, parliament, stages of the legislative process, legislative initiative, promulgation.

Field of study: constitutional law.

The purpose and objectives of the thesis. The purpose of the thesis resides in carrying out the in-depth scientific research in order to scientifically substantiate the legal regulation of the legislative process in the Republic of Moldova, identifying its particularities, optimizing, streamlining and harmonizing it according to European and international standards. In order to achieve this purpose, the following research targets were drawn: to analyze the lawmaking and legislative function of the state and to highlight the role of Parliament in their achievement; to examine the legislative function and legislative power of Parliament in order to draw the difference between them and identify their limits; to define the categories of legislative process and legislative procedure in order to highlight their essence and particularity that delimits them; to investigate the principles that rule the matter of lawmaking in order to emphasize their role in ensuring the quality of the legislative process; to analyze the stage of the legislative process in different legal systems in order to identify the main stages of the process; to identify the content and procedures involved in the pre-parliamentary, parliamentary and post-parliamentary stage of the legislative process.

The scientific novelty of the obtained results. Scientific originality is due to the complex scientific researches expressly devoted to the regulation of the legislative process and to the generalization of doctrinal visions, argumentation of the author's position on the most important aspects of this issue. The scientific novelty of the research results lies in: delimitation of the categories of legislative function and the legislative competence of the Parliament; the clear demarcation between the legislative process and the legislative procedure; elucidation of the differences in the legislative process in Republic of Moldova from other countries's good practices in the field; identification of the stages of the legislative process, including legislative procedures. The innovative elements contain the author's recommendations regarding the establishment in the Constitution of the Republic of Moldova and other laws of the provisions on: ensurance for the citizens right to get involved in the legislative process through the institution of the legislative initiative, including the optimized revision of the Constitution; notification by the Parliament of all subjects entitled to refer the Constitutional Court to the availability of the law text, signed by the President of Parliament in order to verify its constitutionality; promulgation, by Parliament's decision, of the reviewed and adopted by the Parliament law, in case if it has not been repeatedly promulgated by the President of the Republic of Moldova; conditionality on the number of projects for which the Government can assume its accountability in front of Parliament by: the project's urgent nature, the regulation of relationships from the same field of activity, the establishment of legal provisions for the immediate enforcement and protection or achievement of the public interest.

The important scientific problem solved resides in the scientific substantiation of the legislative process in Republic of Moldova, by the competences argumentation in the field, the stages and the procedures involved, which allows to know its particularities and to propose solutions in order to optimize, streamline and harmonize the legislative process to European and international standards.

Theoretical significance. The results of the investigations carried out, are beneficial to the continuous development of the theory of constitutional law regards lawmaking and legislative process, can serve as theoretical references in the subsequent scientific research of the legislative process, as well as in the didactic process as theoretical support within the disciplines: constitutional law and parliamentary law.

Application value of the paper. The research results can contribute to the development of new investigations in the fields of public law, in particular to the quality of the law and the legislative process, to the state's and Parliament's legislative function, to the authorities cooperation within the legislative process. The practical value of the paper is also determined by the practical applicability of the proposals for amending and supplementing the Constitution of the Republic of Moldova, the Law on the Adoption of the Parliament's Rules of Procedure, the Law on Publication and Entry into Force of Official Documents, and other related normative acts. Proposals for the „lex ferenda” might be taken in consideration by public authorities in order to improve the regulation of the legislative process.

Implementation of scientific results. The results obtained can be used for the review of the legislation in the field, including the one at constitutional level, to optimize Parliament's legislative work, and to streamline the legislative process. The Law Faculty of the Free International University of Moldova uses the scientific results obtained within the research in the teaching process of the course „Constitutional Law of the Republic of Moldova”.

АННОТАЦИЯ

Ариэут Вероника. Законодательный процесс: национальное регулирование и сравнительно-правовой аспект. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Кишинэу, 2019

Структура диссертации: введение, три главы, общие выводы и рекомендации, библиография из 256 названий, 122 страниц основного текста. Полученные результаты опубликованы в 9 научных работах.

Ключевые слова: закон, законотворчество, законодательная компетенция, законодательная функция, законодательный процесс, законодательная процедура, парламент, этапы законодательного процесса, законодательная инициатива, промульгирование.

Область исследования: конституционное право.

Цель исследования заключается в проведении углубленного научного исследования для научного обоснования правового регулирования законодательного процесса в Республике Молдова, выявления его особенностей, оптимизации, повышения его эффективности и его гармонизации в соответствии с европейскими и международными стандартами. **Задачи исследования:** анализ законотворчества как законодательной функции государства и повышение роли Парламента в их реализации; изучение законодательной функции и законодательной компетенции Парламента с целью выявления различий между ними и идентификации их пределов; определение типов законодательных процессов и законодательных процедур с целью выделения их сущности и особенностей, которые их определяют; исследование принципов законотворчества, с целью повышения их роли в обеспечении качества законодательного процесса; анализ этапизации законодательного процесса в различных правовых системах с целью определения его основных этапов; определение содержания и процедур, задействованных на предпарламентском, парламентском и постпарламентском этапах законодательного процесса.

Научная новизна полученных результатов. Научная оригинальность обусловлена комплексными научными исследованиями, посвященными непосредственно регламентированию законодательного процесса и обобщении доктринальных взглядов, аргументации авторской позиции по наиболее важным аспектам этого вопроса. Научная новизна результатов исследования заключается в: разграничении законодательных функций и законодательной компетенции Парламента; четкой демаркации между законодательным процессом и законодательной процедурой; выявлении отличий законодательного процесса Республики Молдова от передового опыта других стран в этой области; определение этапов законодательного процесса, в том числе законодательных процедур. Новаторские элементы содержат рекомендации автора относительно введения в Конституцию Республики Молдова и в других законах положений об: обеспечении права граждан на участие в законодательном процессе посредством института законодательной инициативы, включая оптимизированную инициативу по пересмотру Конституции Республики Молдова; уведомление парламентом всех субъектов, имеющих право обращения в Конституционный суд, о доступности текста закона, подписанного председателем Парламента, для проверки его конституционности; промульгирование Парламентом пересмотренного и принятого закона, если он не был промульгирован во второй раз Президентом Республики Молдова; зависимости количества проектов, за которые правительство может взять на себя ответственность перед Парламентом от: их неотложного характера, регулирования отношений в одной и той же сфере деятельности, установлении правовых норм для немедленного осуществления и защиты или реализации общественных интересов.

Решенная важная научная проблема заключается в научном обосновании правового регулирования законодательного процесса в Республике Молдова путем обоснования компетенций в данной области, этапов и процедур, с ними связанных, что позволяет познать его характеристики и разработать решения для оптимизации, повышения его эффективности и гармонизации законодательного процесса в соответствии с европейскими и международными стандартами.

Теоретическое значение. Результаты исследования могут быть полезны для непрерывного развития теории конституционного права в области законодательства и законодательного процесса, могут служить теоретическим ориентиром в последующих научных исследованиях законодательного процесса, а также в дидактическом процессе в качестве дополнительной теоретической основы для дисциплин: конституционное право и парламентское право.

Прикладная значимость. Результаты исследования могут способствовать развитию новых прикладных исследований в области публичного права, в частности, в отношении качества закона и законодательного процесса, законодательной функции государства и Парламента, взаимодействия органов власти в законодательном процессе. Практическая ценность документа определяется также практической применимостью предложений о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова, Закона о принятии Регламента Парламента, Закона о публикации и вступлении в силу официальных документов и других смежных нормативных актов. Предложения de lege ferenda могут быть рассмотрены государственными органами для улучшения регулирования законодательного процесса.

Внедрение научных результатов. Полученные результаты могут быть использованы для пересмотра законодательства в этой области, в том числе на конституционном уровне, для оптимизации законодательной деятельности Парламента и оптимизации законодательного процесса. Юридический факультет Международного Свободного Университета Молдовы использует научные результаты, полученные в ходе исследования, в процессе преподавания курса «Конституционное право Республики Молдова».

LISTA ABREVIERILOR ȘI ACRONIMELOR

alin.	– alineat
art.	– articol
CC	– Curtea Constituțională
e.n.	– evidențierea/explicația noastră
etc.	– etcetera
ex.	– exemplu
lit.	– literă
nr.	– număr
pct.	– punct
prof.	– profesor
sec.	– secol
SUA	– Statele Unite ale Americii
UE	– Uniunea Europeană
URSS	– Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste
vol.	– volum

INTRODUCERE

Actualitatea și importanța problemei abordate. În perioada contemporană, legiferarea a devenit un element central și definitoriu al activității statului, iar problema activității de legiferare a statului, la rândul său, s-a conturat ca una dintre cele mai actuale, mai ales, ținând cont de promovarea tot mai insistentă a valorilor statului de drept.

În mod special, în ultimele decenii, actualitatea acestei probleme s-a accentuat pe fonul necesității garantării principiului securității juridice, ceea ce impune cerințe distincte mai ales față de calitatea legilor. Pornind de la faptul că calitatea acestora depinde într-o anumită măsură de calitatea procesului legislativ, este de la sine înțeles, că pentru a avea legi de calitate, este necesară asigurarea calității și eficienței procesului legislativ.

Raportându-ne la situația reală, constatăm că pentru a ține pasul cu reformele care se impun, activitatea de legiferare s-a complicat destul de mult, ceea ce într-o anumită măsură este de natură să reducă eficiența acestuia și, într-un final, să afecteze calitatea legii ca produs al activității sale.

Amploarea activității de legiferare și celeritatea cu care este determinat legislativul să adopte legi în ultima perioadă, de multe ori sunt însoțite de grave abateri de la prevederile legale din domeniu, ceea ce marchează destul de pronunțat principiul legalității atât la nivelul Parlamentului, cât și la nivelul statului în ansamblu.

În context, grave deficiențe de reglementare și abateri pot fi constatate atât la capitolul transparenței decizionale a Parlamentului, cât și în legătură cu exercitarea dreptului la inițiativă legislativă sau, mai grav, în cazul recurgerii abuzive la procedura legislativă specială (în baza angajării răspunderii de către Guvern), momente ce denotă încălcarea unui principiu fundamental al statului de drept, precum este principiul separației puterilor în stat.

Paralel, constatăm că doctrina autohtonă este foarte puțin preocupată de studierea problematicii în cauză, ceea ce explică lipsa unei fundamentări științifice a legiferării.

Actualitatea și importanța cercetării științifice a reglementării juridice a procesului legislativ din Republica Moldova a crescut imens după transformările de esență (mai ales pe segmentul post-parlamentar), fără a fi operate modificările corespunzătoare în textul constituțional, doar în temeiul jurisprudenței recente a CC a Republicii Moldova [80].

Prin urmare, ținând cont de nevoia continuă de perfecționare a procesului legislativ, precum și de cercetarea științifică insuficientă a acestui proces în ansamblul său, considerăm că la moment este iminentă realizarea unui studiu complex, cu caracter monografic a reglementării

juridice a procesului legislativ pentru a identifica noi soluții de optimizare și eficientizare a acestuia.

Scopul și obiectivele tezei. Scopul tezei rezidă în efectuarea cercetării științifice aprofundate în vederea fundamentării științifice a reglementării juridice a procesului legislativ din Republica Moldova, identificării particularităților, optimizării, eficientizării și armonizării acestuia conform standardelor europene și internaționale.

Pentru realizarea acestui scop, au fost trasate următoarele **obiective de cercetare**:

- analiza legiferării ca funcție legislativă a statului și reliefaarea rolului Parlamentului în cadrul realizării acesteia;
- examinarea funcției legislative și a competenței de legiferare a Parlamentului, în vederea trasării distincției dintre ele și identificării limitelor acestora;
- definirea categoriilor de proces legislativ și procedură legislativă pentru reliefaarea esenței lor și a particularităților ce le delimitează;
- cercetarea principiilor ce domină materia legiferării, în scopul accentuării rolului lor în asigurarea calității procesului legislativ;
- analiza etapizării procesului legislativ în diferite sisteme de drept, în vederea identificării principalelor etape ale acestuia;
- stabilirea conținutului și a procedurilor pe care le implică etapa pre-parlamentară, parlamentară și post-parlamentară a procesului legislativ.

Noutatea științifică a rezultatelor obținute. Originalitatea științifică se datorează cercetărilor științifice complexe consacrate expres reglementării procesului legislativ și generalizării viziunilor doctrinare, argumentării poziției autorului asupra celor mai importante aspecte ale acestei problematice. Noutatea științifică a rezultatelor cercetării rezidă în: delimitarea categoriilor funcție legislativă și competență legislativă a Parlamentului; demarcația clară între procesul legislativ și procedura legislativă; elucidarea deosebirilor procesului legislativ din Republica Moldova de bunele practici în domeniu ale altor state; identificarea etapelor procesului legislativ, inclusiv a procedurilor legislative.

Elemente inovaționale conțin recomandările autorului privind consacrarea în Constituția Republicii Moldova și în alte legi a dispozițiilor privind: asigurarea dreptului cetățenilor de a se implica în procesul legislativ, prin intermediul instituției inițiativei legislative, inclusiv a inițiativei optimizate de revizuire a Constituției; notificarea de către Parlament a tuturor subiecților cu drept de sesizare a Curții Constituționale despre disponibilitatea textului legii, semnat de Președintele Parlamentului pentru verificarea constituționalității acesteia; promulgare prin hotărâre a Parlamentului a legii reexamineate și adoptate de Parlament în cazul în care

aceasta nu a fost promulgată repetat de Președintele Republicii Moldova; condiționarea numărului proiectelor pentru care Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului prin: caracterul lor urgent, reglementarea relațiilor din același domeniu de activitate, stabilirea normelor juridice de aplicare imediată și protejarea sau realizarea interesului public.

Problema științifică importantă soluționată rezidă în fundamentarea științifică a reglementării juridice a procesului legislativ din Republica Moldova prin argumentarea competențelor în materie, a etapelor și procedurilor pe care le implică, fapt ce a permis cunoașterea particularităților acestuia și propunerea de soluții în vederea optimizării, eficientizării și armonizării procesului legislativ conform standardelor europene și internaționale.

Semnificația teoretică. Rezultatele investigației sunt benefice dezvoltării continue a teoriei dreptului constituțional la capitolul legiferare și proces legislativ, pot servi drept repere teoretice în cercetarea științifică ulterioară a procesului legislativ, precum și în procesul didactic, ca suport teoretic în cadrul disciplinelor: drept constituțional și drept parlamentar.

Valoarea aplicativă a lucrării. Rezultatele cercetării pot contribui la dezvoltarea unor noi investigații aplicative în domeniile dreptului public, în special a calității legii și a procesului legislativ, funcției legislative a statului și a Parlamentului, colaborării autorităților în procesul legislativ. Valoarea aplicativă a lucrării este determinată și de aplicabilitatea practică a propunerilor de modificare și completare a Constituției Republicii Moldova, Legii pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, Legii privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale, precum și a altor acte normative conexe. Propunerile de lege ferenda pot fi luate în considerare de autoritățile publice la îmbunătățirea reglementării procesului legislativ.

Aprobarea rezultatelor. Rezultatele cercetării au fost examinate în ședințele Centrului Cercetări Juridice precum și a Seminarului Științific de profil din cadrul Institutului de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice. Majoritatea concluziilor și recomandărilor autorului pe marginea subiectului cercetării se regăsesc în conținutul articolelor publicate în reviste științifice de profil (Revista Națională de Drept, Legea și Viața, Jurnalul Juridic Național: teorie și practică), au fost aprobate în cadrul unor importante forumuri științifice naționale și internaționale, după cum urmează: „Apărarea drepturilor omului”, 26 octombrie 2017, Universitatea de Stat din Comrat; „Mecanisme de protecție a drepturilor omului”, 5 decembrie 2017, Academia de Administrare Publică; „Teoria și practica administrării publice”, 17 mai 2018, Academia de Administrare Publică.

Sumarul compartimentelor tezei. Teza este structurată în funcție de scopul și obiectivele cercetării în următoarele compartimente:

Introducerea – inserează argumentarea alegerii și actualitatea temei investigate, scopul și obiectivele lucrării, suportul metodologic, teoretico-științific și baza normativ-juridică, noutatea științifică, importanța teoretică și valoarea aplicativă a lucrării, aprobarea rezultatelor și structura lucrării.

Capitolul 1, intitulat *Analiza situației în domeniul cercetării reglementării juridice a procesului legislativ*, cuprinde o trecere în revistă a cercetătorilor preocupați de problema procesului legislativ și a diferitor aspecte ale acesteia. Atenția este axată în special pe arealul științific românesc, rusesc și autohton, cu elucidarea celor mai relevante lucrări în domeniu.

În baza studierii literaturii de specialitate, se analizează în aspect comparat situația existentă în domeniul reglementării juridice a procesului legislativ, se formulează problema de cercetare și direcțiile de soluționare ale ei. În final, se argumentează scopul tezei și obiectivele pentru atingerea acestuia.

Capitolul 2, cu titlul *Legiferarea și procesul legislativ: competențe, principii și particularități*, este axat pe câteva aspecte importante în materie, precum: analiza legiferării și a funcției legislative a statului în vederea identificării rolului Parlamentului în cadrul acesteia, analiza funcției legislative a Parlamentului și a competenței sale de legiferare, urmărindu-se scopul de a le elucida particularitățile ce le delimitează; studierea procesului legislativ și a procedurii legislative ca categorii distincte și cercetarea principiilor ce domină materia legiferării, în scopul accentuării rolului lor în asigurarea calității procesului legislativ.

Capitolul 3, cu genericul *Etapale procesului legislativ: reglementări juridice și jurisprudență*, este consacrat nemijlocit etapelor procesului legislativ. După o scurtă trecere în revistă a opiniilor expuse în literatura de specialitate, pe marginea etapizării procesului legislativ, se argumentează necesitatea recunoașterii a următoarelor etape ale procesului legislativ: pre-parlamentară, parlamentară și post-parlamentară. Respectiv, paragrafele acestui capitol sunt dedicate dezvoltării acestor etape cu precizarea procedurilor pe care le cuprind, a reglementărilor în domeniu și a experienței altor state.

Compartimentul *Concluzii generale și recomandări*, inserează ideile generalizatoare formulate ca rezultat al cercetărilor științifice și recomandările de rigoare pe marginea deficiențelor constatate, inclusiv propuneri de lege ferenda. Concomitent, în acest compartiment este consemnat aportul autorului la soluționarea problemei științifice importante.

Bibliografia cuprinde suportul documentar și doctrinar al tezei, fiind constituită din 256 de surse (acte normative, monografii, articole științifice, rapoarte, studii analitice etc.).

Anexa în care se probează implementarea/valorificarea rezultatelor cercetării.

1. ANALIZA SITUAȚIEI ÎN DOMENIUL CERCETĂRII REGLEMENTĂRII JURIDICE A PROCESULUI LEGISLATIV

1.1. Reglementarea juridică a procesului legislativ ca subiect de cercetare doctrinară

Privită în ansamblu problematica legiferării, a regulilor ce stau la baza desfășurării procesului legislativ etc., a constituit un subiect constant de studiu pe parcursul evoluției civilizației umane, mai ales pornind de la rolul distinct al legii în ordonarea relațiilor sociale.

Odată cu evoluția societății a evoluat și activitatea de legiferare a statului, diversificându-se și, mai ales specializându-se. Acest fapt a determinat și o permanentă atenție măsurilor de optimizare a legiferării, pentru a se face față condițiilor mereu crescânde ale vieții statale.

Un impuls considerabil în acest context l-a generat tendința tot mai accentuată, din ultima perioadă, de edificare a statului de drept, care deja a înaintat noi cerințe față de procesul de creare a legilor, al cărui produs – legea, trebuie să asigure dincolo de toate, securitatea raporturilor juridice în cadrul statului [93, p. 99-105].

Referindu-ne nemijlocit la interesul doctrinar contemporan manifestat față de această problemă, ținem pentru început să precizăm arealele științifice la care ne vom referi, și anume: doctrina românească, rusă și autohtonă. Astfel, problema legiferării și a procesului legislativ a suscitat un viu interes în aceste areale științifice, acesta putând fi atestat la nivelul mai multor ramuri ale științei juridice, precum: teoria generală a dreptului și statului, dreptul constituțional, dreptul parlamentar și legistica formală/tehnica legislativă.

Practic, cele mai generale abordări ale instituției elaborării dreptului/legii se conțin în toate lucrările de teorie generală a dreptului, semnate de cei mai distinși cercetători români: Ceterchi I., Craiovan I. (Introducere în teoria generală a dreptului, 1993) [29]; Djuvara M. (Teoria generală a dreptului, 1995 [61]; Teoria generală a dreptului (Enciclopedia juridică). Drept rațional, izvoare și drept pozitiv, 1999) [60]; Dogaru I., Dănișor D.C., Dănișor Gh. (Teoria generală a dreptului, 1999) [62]; Drăganu T. (Introducere în teoria și practica statului de drept, 1992) [66]; Humă I. (Teoria generală a dreptului, 1995) [92]; Popa C. (Teoria generală a dreptului, 2001) [138]; Voicu C. (Teoria generală a dreptului, 2002) [165]; Vonică R.P. (Introducere generală în drept, 2000) [166]; ruși: Алексеев С.С. (Теория государства и права, 2001) [176]; Марченко М.Н. (Общая теория государства и права, 2002) [221]; А.С. Пиголкин (Общая теория права, 1996) [222]; В. М. Корельский, В.Д. Перевалов (Теория

государства и права, 2002) [246] etc. și autohtoni: Avornic Gh. (Tratat de teoria generală a statului și dreptului, 2010) [17]; Baltag D. (Teoria generală a dreptului și statului, 1996) [22] etc.

Principalele momente elucidate în aceste lucrări țin de: elaborarea și sistematizarea dreptului, activitatea normativă și principiile ei, tehnica juridică și tehnica legislativă, structura logico-juridică și tehnico-legislativă a actului normativ, tehnica modificării și completării actelor normative, stilul și limbajul actelor normative, tehnica sistematizării actelor normative etc.

Cu mult mai profund, problema legiferării și a organismelor care o realizează este reflectată în domeniul dreptului constituțional, accentul fiind pus, în special, pe analiza acesteia prin prisma normelor constituționale. În acest sens, se impun în atenție manualele de drept constituțional ale constituționaliștilor contemporani: români: Deleanu I. (Instituții și proceduri constituționale în dreptul comparat și în dreptul român: tratat. Ed. rev., compl. și actualiz., 2001 [55], Instituții și proceduri constituționale în dreptul comparat și în dreptul român: tratat. Ed. rev., compl. și actualiz., 2003 [56], Instituții și proceduri instituționale – în dreptul român și în dreptul comparat, 2006) [57]; Drăganu T. (Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar. Vol. I., 1999 [63] și Vol. II., 1998) [64]; Ionescu C. (Drept constituțional și instituții politice. Sistemul constituțional românesc. Vol. II., 2001 [98], Principii fundamentale ale democrației constituționale, 2001 [99], Tratat de drept constituțional contemporan, 2003) [100], Muraru I. și Tănăsescu E.S. (Drept constituțional și instituții politice, 2001) [129], Drept constituțional și instituții politice. Vol. II., 2009) [128], Bădescu M. (Drept constituțional și instituții politice, 2001) [18], Iancu Gh. (Drept constituțional și instituții politice, 2007) [95], Muraru I., Constantinescu M. (Studii constituționale, 1995) [126] etc.; ruși: Авакьян С.А. (Конституционное право России, 2007) [175]; Баглай М.В. (Конституционное право Российской Федерации, 2000) [177]; Б.Л. Струшин (Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть, 1996) [202] etc.; autohtoni: Guceac I. (Curs elementar de drept constituțional, 2004) [73]; Arseni A., Ivanov V., Suholitco L. (Drept constituțional comparat, 2003) [16]; Arseni A. (Drept constituțional și instituții politice. Tratat. Vol. II. Chișinău, 2014 [14], Arseni A. Drept parlamentar. Chișinău, 2015) [15]; Cârnaț T. (Drept constituțional, 2010) [28] etc.

În cea mai mare parte, problema legiferării și a procesului de realizare a acesteia o regăsim reflectată în compartimentele dedicate Parlamentului ca organism al suveranității naționale, în cadrul cărora se pune accentul cu precădere asupra funcțiilor acestuia, printre care – funcția legislativă, precum și asupra modalităților de exercitare a acesteia. În același timp, unele elemente din materia legiferării sunt expuse și în capitolele dedicate Șefului de stat, Guvernului și CC a Republicii Moldova, în special fiind vorba despre competențele acestora de a se implica

în procesul legislativ alături de Parlament. Evident, abordările sunt realizate prin prisma normelor constituționale care reglementează statutul acestor autorități în sistemul statal și a competențelor lor în domeniu.

Prezintă interes în context și culegerile de comentarii ale constituțiilor semnate de constituționaliști consacrați, și anume: Constituția României, comentată și adnotată de Duculescu, V., Călinoiu C., Duculescu G., 1997 [69]; Constituția României comentată și adnotată de Constantinescu M., Deleanu I., Iorgovan A., Muraru I., Vasilescu F., Vida I., 1992 [34]; Constituția României revizuită (comentarii și explicații) de Constantinescu M., Iorgovan A., Muraru I., Tănăsescu E. S., 2004 [43]; Constituția României. Comentariu pe articole de Muraru I., Tănăsescu E., 2008 [45]; Constituția Republicii Moldova. Comentariu, 2012 de Negru B., Osmochescu N., Smochină A., Creangă I., Popa V., Cobăneanu S., Zaporozan V., Țurcan S., Șterbeț V., Armeanic Al., Pulbere D. [40] etc.

Acestea reprezintă lucrări fundamentale în materie de interpretare a normelor constituționale ce reglementează puterea legislativă a statului, funcția legislativă a Parlamentului, statutul acestuia de unică autoritate legiuitoare, competența legislativului, executivului și jurisdicției constituționale în materia procesului legislativ. Valoarea științifică a acestora este accentuată, pe alocuri, de faptul că autorii trasează diferite paralele cu normele constituționale, autoritățile publice, instituțiile și procedurile din alte țări și din alte sisteme de drept.

O atenție distinctă merită în ordinea dată de idei și știința dreptului parlamentar. Cu lucrări de referință în acest sens vin: Popa V. (Drept parlamentar, 1999) [139]; Arseni, A. (Drept parlamentar, 2015) [15]; Duculescu V., Călinoiu C., Duculescu G. (Tratat de teorie și practică parlamentară. Vol. I., 2001) [68]; (Drept parlamentar, 1994) [35]; Muraru I., Constantinescu M. (Drept parlamentar românesc, 1999) [124]; Constantinescu M., Amzulescu M. (Drept parlamentar, 2001) [33]; Enache M. (Controlul parlamentar, 1998) [70]; Булаков О.Н. (Двухпалатный парламент Российской Федерации, 2003 [181], Парламентское право Российской Федерации, 2004) [182]; Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика, 2005) [240]; Выстропова А.В. (Парламентское право России, 2001) [184]; Хабриева Т.Я. (Парламентское право России, 2003) [228]; etc.

Evident, publicațiile citate sunt axate în mod special pe statutul Parlamentului și al membrilor acestuia, funcțiile legislativului, formele de organizare și desfășurare a activității acestuia, inclusiv a legiferării. Ele cuprind atât o analiză a normelor constituționale în domeniu, cât și o dezvoltare pe măsură a normelor cuprinse în diferite legi și alte acte normative parlamentare.

Aspecte particulare din activitatea de legiferare a parlamentelor atestăm și în alte publicații relevante precum: Muraru I., Constantinescu M. (Ordonanța Guvernamentală: doctrină și

jurisprudență, 2000) [125]; Oniga T. (Delegarea legislativă, 2009) [134], Valea D.C. (Controlul constituționalității inițiativelor legislative ale cetățenilor în România, 2012) [160]; Balmuş V., Lungeanu N. (Delegarea: dimensiuni legale și doctrinare, 2009) [21]; Balmuş V. (Derogarea și excepția în doctrină și în legislația națională, 2015) [19]; Țurcan S. (Reglementarea constituțională a participării autorităților executive la procesul legislativ, 2003) [153], (Delegarea legislativă ca procedură excepțională de substituie, 2003 [152], Unele considerații teoretice privind ordonanța guvernamentală. Chișinău, 2004 [154]); Costachi Gh., Hlipcă P. (Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept, 2010 [51] și 2011 [52]); Postolache I.N. (Raporturile stat-cetățean în România și Republica Moldova, 2013) [140] etc.

Fără a diminua valoarea deosebită a publicațiilor citate, atragem atenția că cele mai aprofundate cercetări în materia legiferării și a procesului legislativ, au fost realizate în domeniul legisticii formale, care potrivit specialiștilor români, reprezintă o veritabilă ramură de drept formată din norme de tehnică legislativă și norme de procedură legislativă. Cei mai de vază specialiști în materie care s-au impus cu contribuții științifice relevante sunt: Mrejeru I. (Tehnica legislativă, 1979) [123], Zlătescu V.D. (Introducere în legistica formală. Tehnica legislativă, 1996) [167]; Vida I. (Legistică Formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă, 2000 [164], Legistica formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă, 2012) [163]; Grigore M. (Tehnica normativă, 2009) [72] etc.

În opinia noastră, aceste lucrări cuprind practic studii integrate în materie de proces legislativ, deoarece sunt axate atât pe dezvoltarea standardelor tehnico-legislative în domeniul creării legilor, cât și pe aspectele de procedură pe care le implică inevitabil acest proces, ambele momente fiind la fel de importante pentru realizarea eficientă de către stat a funcției sale legislative. Sub acest aspect, precizăm că lucrările citate au format practic nucleul dur al suportului doctrinar pe care ne-am realizat cercetarea de față.

Merită atenție în context, monografia semnată de către Varga A. (Constituționalitatea procesului legislativ, 2007) [162], în care autorul vine cu o analiză amplă și detaliată a procesului legislativ (chiar dacă în majoritatea doctrinei românești nu se prea operează cu sintagma de proces legislativ, preferată fiind cea de procedură legislativă) din perspectiva prevederilor și exigențelor constituționale. Valoarea științifică a lucrării date rezidă în mare parte în caracterul său integrator al opiniilor și teoriilor expuse pe marginea diferitor aspecte ale procesului de creare a legilor în spațiul românesc.

În context, autorul generalizează subliniind că specialiștii români din domeniul dreptului constituțional, prin lucrările lor, au contribuit substanțial la fundamentarea științifică a multor instituții de drept constituțional, printre care și în privința procesului legislativ. Prin dezbateri

științifice asupra diferitor aspecte ale procesului legislativ – cum ar fi caracterul bicameral al Parlamentului, delimitarea competențelor celor două Camere ale Parlamentului, exercitarea dreptului la inițiativă legislativă, instituția medierii textelor aflate în divergență, delegarea legislativă sau controlul prealabil al constituționalității legilor etc. – au contribuit nu numai la înțelegerea mai bună a reglementărilor constituționale și legale, dar au avut un impact și asupra activității de legiferare în ansamblul său, ajutând la profesionalizarea acestora [162, p. 5].

Evident, cercetătorul are dreptate, întrucât o bună parte din acești specialiști sunt sau au fost înalți demnitari de stat (judecători la CC a României, membri ai Camerelor Parlamentului etc.), care în studiile lor au reflectat și o bună parte din experiența lor practică, fapt ce sporește considerabil valoarea lor științifică.

Pe de altă parte, semnificația lucrării semnate de A. Varga constă și în faptul că cuprinde o expunere succintă a particularităților procesului legislativ din diferite state europene, ceea ce i-a permis să traseze o paralelă între acestea și procesul legislativ românesc. Dincolo de aceste momente, interesul pe care l-am manifestat față de lucrarea în cauză a fost determinat de faptul că practic este cea mai amplă lucrare care abordează anume procesul legislativ.

În context, atragem atenția că, în doctrina rusă, poate fi atestată o atenție constantă în ultimul timp asupra distincției dintre proces și procedură, în acest sens fiind relevante lucrările semnate de: Ваньков А.В. (Понятие и сущность юридического процесса, 2010) [183]; Исаев Э.Е. (Юридический процесс и юридическая процедура, 2011) [195]; Ланг И.Е. (Правовая процедура, 2015 [210], Правовая процедура и юридический процесс (теоретико-правовой аспект), 2015) [211]; Мельников Ю.И. (К вопросу о соотношении «юридического процесса» и «юридической процедуры», 2001) [216]; Протасов В.Н. (Юридическая процедура, 1991 [233], Основы общеправовой процессуальной теории, 1991) [234]; Солдатова О.Е. (Юридический процесс как категория общей теории права, 2014) [241]; Тарасова А.Г. (Юридическая процедура как правовая категория, 2011) [244] etc.

În publicațiile științifice menționate se insistă și pe cercetarea complexă distinctă a:

- procesului legislativ (Законодательный процесс: Понятие. Институты. Стадии, 2000) [190]; Кокотов А.Н. (Законодательная деятельность и парламентский законодательный процесс в РФ, 2006) [200]; (Концепции развития российского законодательства, 2010) [204]; Поленина С.В. (Законотворчество в Российской Федерации, 1996) [230]; Современный законодательный процесс: основные институты и понятия, 1995) [239]; Шульман Е.М. (Законотворчество как политический процесс, 2014) [253]; (Законотворческий процесс в ракурсе политологического анализа, 2011) [254];

- și a procedurilor parlamentare Игнатов Е.А. (К вопросу о понятии парламентских процедур и их значении в работе Парламента России, 2002) [194]; Кленкина О.В. (Соотношение функций парламента и содержания парламентской процедуры, 2003) [198]; Ковачев Д.А. (Парламентская процедура: понятие, виды, регламентация (на опыте зарубежных государств, 1994) [199]; Рязанцев И.Н. (Парламентские процедуры: классификация и виды, 2005) [235]; Сероус А.В. (Особенности парламентских процедур в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации, 2011) [236], (Парламентские процедуры и функции парламента: вопросы взаимообусловленности, 2013) [237] etc.

Referindu-ne la doctrina autohtonă, menționăm că în comparație cu celelalte două areale științifice, aceasta este prea puțin preocupată de problema procesului legislativ în afara studiilor deja menționate. Situația este caracteristică atât materiei legisticii formale, cât și a dreptului parlamentar și constituțional.

Referindu-ne la materia legisticii formale constatăm cu regret că preocupările științifice la acest capitol se încadrează doar în limitele teoriei generale a dreptului. Respectiv, studii în materie sunt foarte puține, lipsind cu desăvârșire lucrările cu caracter monografic. Este o constatare făcută și de alți cercetători cu ceva timp în urmă (bunăoară, I. Postu [141] (în 2003), L. Buga [24, p. 26], în 2016), dar care rămâne actuală și la moment.

Dincolo de aceasta, totuși trebuie să recunoaștem semnificația unor lucrări în materie. Bunăoară, notele de curs semnate de către B. Negru și V. Cojocar (Tehnica legislativă, 1996) [130] prezintă importanță datorită încercării autorilor de a dezvolta unele aspecte însemnate în materie, precum: organizarea activității de elaborare a legii, principiile legiferării; elaborarea și definitivarea concepției legii; procesul de elaborare a actelor normative și principalele etape ale acestuia; activitățile prealabile redactării; redactarea actelor normative și regulile proprii acestora etc. Per ansamblu, lucrarea, chiar dacă a fost concepută ca material didactic, prezintă și valoare științifică, întrucât dezvoltă într-o anumită măsură teoria tehnicii legislative, ca parte integrantă a teoriei generale a dreptului.

O altă lucrare ce se impune în atenție, este teza de doctor în drept semnată de I. Postu - Rolul și importanța tehnicii legislative în ascensiunea calității reglementării relațiilor sociale [141], în care autorul își propune să argumenteze locul și rolul tehnicii legislative în reglementarea relațiilor sociale, cât și importanța acesteia în elaborarea unor acte normative calitative. În vederea atingerii scopului propus, autorul supune analizei o serie de aspecte ale problematicii abordate, precum: conceptul tehnicii juridice și rolul acesteia în elaborarea dreptului; principiile legiferării; procedeele de tehnică legislativă și regulile desfășurării acestora.

În capitolul final al lucrării autorul identifică unele strategii concrete de perfecționare a procesului de elaborare a legislației (precum: crearea și organizarea cadrului juridic pentru elaborarea proiectelor de legi; rolul expertizei în asigurarea calității reglementărilor normative; opinia publică ca factor determinant în stabilirea necesităților reglementării normative), ceea ce a accentuat și mai mult valoarea științifică și practică a lucrării în cauză.

O anumită contribuție la dezvoltarea teoriei tehnicii legislative este adusă de L. Buga, care a semnat mai multe publicații în materie, printre care și teza de doctor în drept (Tehnica legislativă penală, 2016) [24]. În contextul aspectelor pe care le dezvoltă (Cu privire la tehnica legislativă și activitatea de legiferare, 2014) [23]; Unele aspecte privind tehnica juridică și crearea dreptului, 2012 [25]; Tehnica legislativă și rolul ei în activitatea de legiferare., 2013) [26] etc., autoarea se impune cu o serie de concluzii și propuneri de amplificare a interesului mediului academic față de domeniul tehnicii legislative, în caz contrar, fiind de părerea că activitatea de legiferare a statului riscă să rămână fără fundamentul științific necesar.

Referindu-ne nemijlocit la doctrina autohtonă a dreptului constituțional și parlamentar, implicit, constatăm că de anumite aspecte ale procesului legislativ s-au preocupat: Guceac I. (Forme și condiții de exercitare a democrației în statul de drept, 2003) [74]; Costachi Gh., Gagiuc E. (Principiile procesului legislativ, 2012 [49]; Reflecții asupra valorii legislației și a calității legii, 2013 [50]; Gagiuc E. (Legiferarea și principiile desfășurării acesteia într-un stat de drept, 2011) [71]; Balmuș V. (Preeminența dreptului și securitatea juridică în procesul amendării Codului cu privire la știință și inovare și a Codului educației, 2017) [20]; Rusu V. (Statutul deputatului în contextul parlamentarismului contemporan, 2016) [146]; Rîbca E. (Inițiativa legislativă (I), 2009) [145]; Pînzaru T. (Asigurarea juridică a implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților de guvernare și reprezentative, 2015) [136]; Butucea E. (Cetățenii ca subiecți ai procesului legislativ, 2014) [27]; Marian O. (Drepturile și libertățile omului prin prisma legislației și a procesului legislativ, 2017) [120]; Albu V. (Procedurile parlamentare: concept, semnificație și clasificare. Chișinău, 2014) [1]; Albu V., Gabureac A. (Reflecții asupra eficienței activității parlamentare, 2014) [2] etc.

Apreciind în ansamblu studiile enunțate, cu precădere a celor realizate de către cercetătorii autohtoni, putem constata că problematica procesului legislativ practic, până acum, nu a constituit subiect de cercetare monografică. Lucrările publicate la acest capitol abordează destul de sumar și fragmentar aspecte distincte ale procesului legislativ, ceea ce nu permite conturarea unei imagini de ansamblu a acestei instituții de drept constituțional, de altfel, foarte importantă în statul de drept. Pornind de la aceste constatări, în cele ce urmează ne propunem să expunem

unele considerații generale pentru argumentarea necesității cercetării aprofundate a procesului legislativ în arealul științific autohton.

1.2. Determinantele interesului științific față de reglementarea juridică a procesului legislativ

În perioada contemporană actele normative reprezintă, indubitabil, cea mai activ utilizată formă de exprimare a dreptului, dată fiind capacitatea lor de reglementare centralizată, generalizată și în dinamică a relațiilor sociale, precum și potențialul acestora de a transmite clar și accesibil regulile de drept la conștiința participanților relațiilor sociale [50, p.7].

Importanța și valoarea actelor normative ce formează sistemul legislației, rezidă în mare parte în faptul că ele asigură realizarea optimă a regulii stricte determinări (ceea ce nu stă în putere nici precedentului juridic, nici cutumei, nici doctrinei sau oricărei alte forme de izvor de drept). Mai mult, din lista avantajelor pe care le prezintă legislația, mai fac parte [189, p. 20-23; 50, p. 8]: caracterul omogen și uniform al acesteia la nivelul întregului stat; reglementarea exhaustivă a relațiilor sociale; claritatea și precizia dispozițiilor; posibilitatea perfecționării; lipsa contradicțiilor (posibilitatea eliminării acestora) etc.

Principalul e că prin legislație este posibilă reglementarea exactă și clară a conduitei juridice permise și a celei interzise, precum și toate condițiile, variantele și consecințele acestora. Deci, doar sistemul actelor normative face posibilă fixarea limitelor de conduită ce trebuie respectate de către participanții relațiilor sociale și a consecințelor acțiunilor lor juridice [50, p.7].

Sub acest aspect, legea are o semnificație deosebită pentru stat și societate, reprezentând un factor esențial de creare a climatului de ordine și disciplină în societate, de stimulare a inițiativei creatoare și a sentimentului de răspundere [130, p.7].

Altfel spus, anume legea este cea care stă la baza vieții juridice și a dezvoltării juridice a societății contemporane [141, p. 3] (chiar dacă în unele sisteme locul acesteia, la o primă vedere, nu este observabil).

Acest rol primar în cadrul raporturilor juridice și condiționează importanța studierii științifice a esenței actelor normative, dar mai ales a regulilor și modalităților de elaborare și sistematizare a acestora [50, p. 8].

Pentru a-și îndeplini cu succes acest rol decisiv, legea trebuie să corespundă unor cerințe. În concret, toate avantajele legislației enunțate sunt valabile doar în condițiile în care sunt respectate anumite reguli în procesul elaborării actelor normative (legilor), altfel spus a normelor tehnicii legislative (reglementate în linii generale în Constituția Republicii Moldova [39] și

detaliat în Legea cu privire la actele normative [103]), o semnificație distinctă având-o principiile legiferării.

În general, abaterile de la normele de tehnică legislativă admise în procesul de creare a legislației, se dovedesc a fi în detrimentul unei reglementări juridice depline. Imperfecțiunea sistemului legislativ, ca rezultat al încălcării normelor și principiilor în materie, deturneză întreaga forță regulativă a acesteia împotriva societății, în detrimentul intereselor acesteia. Formalismul în sistemul actelor normative (ce permite a exprima obligația juridică destul de clar, exact și finalizat) în cazul abaterii de la cele mai principale cerințe și reguli tehnice ale legiferării, se transformă în necorespunderea influenței legislației cu scopurile dreptului și, ce e mai periculos, în imposibilitatea (sau dificultatea) de a restabili operativ situația, aducerea legii în corespundere cu cerințele necesităților obiective ale societății [189, p. 24].

Eforturile participanților la activitatea de legiferare care uită de principiile și regulile tehnicii legislative, care se orientează de alte interese în afară de interesele juridice, duc la situația în care toate calitățile regulative ale legislației ca institut social, capacitatea sa unică de a atinge exactitatea maximală a cerințelor și dispozițiilor juridice, posibilitatea acesteia de a influența conduita oamenilor pot căpăta un caracter negativ, ce nu corespunde necesităților și intereselor vieții societății. În rezultat, în primul rând, influența actelor normative asupra relațiilor sociale capătă (cel puțin parțial) un caracter anti-juridic, iar în al doilea rând, toate normele de drept reflectate în legislație se dovedesc practic incapabile de a-și îndeplini funcția regulativă. De facto, în această situație toate calitățile pozitive ale legislației degenerază în negative, avantajele potențiale nu doar că nu sunt realizate, dar se și diminuează până la prejudicierea relațiilor sociale. În mare parte anume acest fapt determină consecințele negative ale influenței legislației și atitudinea indiferentă a oamenilor față de drept [189, p. 24].

Așadar, doar o respectare consecventă a cerințelor tehnico-juridice în procesul de elaborare și adoptare a legilor, permite „obținerea” unor legi de calitate și, implicit, eficiente, cu un impact pozitiv asupra relațiilor sociale din cadrul societății [50, p. 10].

În context, prezintă importanță instituția legitimității legii, care în esență sa reflectă atitudinea pozitivă a membrilor societății față de lege, susținerea ei de către cetățeni. Și viceversa, atitudinea negativă a oamenilor față de lege, neacceptarea ei presupune nelegitimitatea legii [212, p. 18].

Potrivit cercetărilor, legitimitatea unei legi poate fi atât formală, cât și reală. În cazul în care legea este adoptată de către un organ special abilitat și potrivit unei proceduri speciale reglementate juridic, ea este considerată a fi formal legitimă, întrucât problema legitimității nu se reduce numai la respectarea anumitor proceduri, ea nu poate fi detașată de esența legii, de

conținutul acesteia. Astfel, realitatea demonstrează destul de frecvent că legile imperfecte, fiind formal legitime, adică adoptate de către organele competente potrivit procedurilor corespunzătoare, nu sunt acceptate și susținute de către cetățeni, fiind de fapt nelegitime [52, p. 103].

De obicei, legile sunt acceptate de cetățeni atunci când sunt pătrunse de ideea umanismului, dreptății, echității, libertății drepturilor omului, atunci când îi ajută pe oameni să-și realizeze eficient drepturile, să-și apere și să-și restabilească legal drepturile și interesele lezate. În acest sens, anume activitatea de aplicare a dreptului oferă cel mai complet răspuns la întrebarea despre legitimitatea legii, anume ea dovedește diferența dintre legitimitatea formală și cea reală [52, p. 103].

Așadar, legitimitatea legii depinde, în cea mai mare parte, de conținutul său, întrucât acesta determină atitudinea oamenilor față de lege. Dacă legea este percepută pozitiv, este acceptată și susținută de oameni, atunci ea este transpusă în viață și devine real legitimă [212, p. 18-19]. De aici, se poate susține că legitimitatea formală a legii în mod obligatoriu trebuie corelată cu legitimitatea ei reală. O asemenea corespundere asigură în mare parte realizarea eficientă a legilor și, implicit, o realizare și protecție eficientă a drepturilor și libertăților omului și cetățeanului [120, p. 56].

De aici devine destul de clar de ce într-un stat de drept legislația trebuie să întruchipeze adecvat principiile dreptului, idealurile și valorile general-umane, necesitățile și interesele vitale ale omului, tendințele obiective ale progresului social [188, p. 524]. Numai în asemenea condiții legislația se poate manifesta ca un fundament stabil și sigur al respectării drepturilor omului [120, p. 56].

Pe de altă parte, trebuie să recunoaștem că un impact distinct asupra calității și eficienței legii o are și respectarea standardelor ce privesc nemijlocit procesul legislativ și regulile de desfășurare a acestuia [120, p. 56]. În opinia noastră, în perioada contemporană, calitatea legislației (a legilor) depinde substanțial și de modul în care se desfășoară procesul legislativ, de respectarea normelor ce reglementează parcurgerea acestuia, mai ales a principiilor în domeniu [9, p. 24].

În cea mai mare parte, responsabilitatea în acest caz îi revine Parlamentului ca subiect central al procesului legislativ. Strâns legat de acest moment, în doctrină s-a cristalizat în ultimul timp problema sporirii eficienței activității parlamentare, mai ales pe fondul tendinței, inclusiv la nivel mondial, de consolidare a puterii executive în detrimentul autorității legislative.

Din perspectiva dată, în opinia cercetătorilor, este eficient acel parlament, care „în mod real asigură caracterul complet și calitativ al reglementării juridice a diferitor sfere ale relațiilor

sociale, care creează un cadru juridic eficient pentru viața și activitatea omului, a colectivelor de muncă, a societății în ansamblu ...” [225, p. 164-165].

Privind în ansamblu legiferarea, în doctrină se susține că eficiența acesteia constă din „eficiența procesului legislativ” (ca tehnologie de adoptare a legilor) și „eficiența legii sau a legislației” [251, p. 141], ca produs al procesului legislativ.

Referitor la eficiența procesului legislativ se impun în atenție următoarele momente [225, p. 164]:

- din punctul de vedere al juristului-practician, aprecierea eficienței procesului legislativ are loc în funcție de corectitudinea și termenii în care proiectul de lege parcurge toate etapele, de la inițiativa legislativă până la adoptarea legii. În schimb, un simplu cetățean apreciază calitatea în funcție de măsura în care legea asigură condiții normale pentru realizarea și protecția intereselor și necesităților sale.

- eficiența procesului legislativ nu poate fi apreciată cu ajutorul unor formule matematice universale. În acest sens, are importanță practic totul: și regimul politic, și baza juridică a sistemului de administrare, și istoria, și cultura, și tradițiile istorice, nemaivorbind despre structura optimă a aparatului, profesionalismul cadrelor parlamentare.

- regulile de procedură legislativă trebuie să asigure o funcționare organizată, echitabilă și profesională a subiecților legiferării în condiții de expunere constructivă a diferitor poziții, de discuții libere, în limitele respectării stricte a normelor juridice și morale.

Sub acest aspect, trebuie precizat că numărul mare de proiecte de legi nu poate fi considerat ca un indiciu al calității activității de legiferare. Numărul exagerat de mare al proiectelor de legi, de obicei, generează erori, lacune și determină operarea de modificări și completări în scurt timp după adoptare [226, p. 75]. Din perspectiva dată, este justă ideea conform căreia anume „calitatea legilor permite a aprecia exact eficiența activității legiuitorului” [192, p. 102].

Pe de altă parte, chiar dacă eficiența legii, indiscutabil, constituie un indiciu important al eficienței activității de legiferare, aceste două noțiuni trebuie totuși delimitate [213, p. 104]. În acest sens, cercetătorii opinează că se poate crea o situație paradoxală în care activitatea de legiferare să fie eficientă, dar în rezultat, legea adoptată să fie lipsită de valoare. Rezultatul pozitiv sau negativ al legii este determinat de mai mulți factori. Bunăoară, în procesul de realizare a legii sunt implicați mai mulți subiecți cum ar fi: Guvernul, care fie finanțează sau nu realizarea normelor acesteia, alte autorități ale administrației publice, organele de ocrotire a ordinii de drept, procuratura, instanțele judecătorești, organizațiile obștești, sursele de informare

în masă. Dacă una dintre aceste verigi nu funcționează, atunci nici rezultatul urmărit nu va fi obținut” [226, p. 19].

Din această perspectivă este important că „un indiciu complex al eficienței activității parlamentare poate fi doar starea generală a legislației, caracterul sistemic al acesteia, calitatea reglementării juridice a relațiilor sociale, corespunderea legilor scopurilor prestabilite la adoptarea lor, luarea în considerație a organizării statului, acțiunea mecanismelor de prevenire și înlăturare a coliziunilor juridice” [238, p. 54].

Un indiciu nu mai puțin important al calității procesului legislativ este profesionalismul cadrelor din aparatul Parlamentului. Sub acest aspect, anume acțiunile profesionale, calificate, coordonate și sincronizate ale tuturor structurilor implicate în procesul dat constituie o garanție a eficienței activității parlamentare.

Așadar, în prezent, Parlamentul în cadrul activității sale legislative trebuie să tindă, inevitabil, spre o asemenea formă de reglementare care să răspundă intereselor statului și societății și, în același timp, să fie suficient de receptiv la toate schimbările din societate, pentru a reacționa corespunzător și la momentul oportun. Aceasta este posibil doar prin combinarea mecanismului legislativ rațional organizat cu profesionalismul și procedurile democratice de pregătire și luare a deciziilor. În caz contrar, este de neevitat calitatea joasă a legilor și impactul lor negativ asupra dezvoltării societății [71, p. 63].

În general, în cadrul dreptului constituțional contemporan problema procedurilor parlamentare este dezvoltată insuficient. În mare parte, acest fapt este explicat prin noutatea acestei problematice, teoria procedurilor parlamentare fiind de dată recentă, deoarece o perioadă îndelungată de timp procedura a fost actuală și prezenta importanță doar în acele ramuri ale științei juridice, în cadrul cărora procesele erau general și oficial recunoscute și delimitate, precum ramura dreptului penal, dreptului procesual civil, dreptului administrativ etc. [224, p. 4].

În acest context, cercetătorii români precizează că procedurile utilizate în domeniul juridico-statal sunt cunoscute sub diferite denumiri, precum procedura civilă, procedura arbitrală, procedura contencioasă, procedura grațioasă etc., denumiri ce evocă sfera de activitate și, mai ales, categoria de norme juridice a căror aplicare o ordonează [124, p. 168].

Desigur, în acest context, nu trebuie neglijat faptul că și în cadrul dreptului constituțional, categoria de „procedură” a fost utilizată la studierea activității instanțelor jurisdicției constituționale, la cercetarea formelor de exercitare a suveranității, a procesului electoral, a procesului legislativ [224, p. 4].

La moment, cercetătorii consideră că instituția procedurilor parlamentare prezintă importanță, în primul rând, văzută în accepțiunea sa tradițională, conform căreia ea

reglementează relațiile ce apar în procesul asigurării organizării și funcționării Parlamentului cu scopul exercitării funcțiilor și competențelor sale constituționale. În același timp, tot mai mult importanța instituției date este privită prin prisma accepțiunii largi a esenței și menirii procedurilor parlamentare. Principala tendință în acest sens ține de depășirea abordării acestora doar ca un mijloc ce asigură procedural activitatea organului legislativ, ca un mijloc necesar pentru raționalizarea acesteia. Tot mai mult procedurile parlamentare interesează specialiștii în calitatea lor de element specific al sistemului de „frâne și contrabalante”, care permite Parlamentului să-și exercite competența de legiferare și controlul asupra activității puterii executive, ca formă de realizare a intereselor publice și de partid [224, p. 5].

Mai mult, în doctrină se susține că actualitatea cercetării instituției procedurilor parlamentare se explică printre altele și prin rolul său distinct de garant al realizării de către Parlament a competențelor sale. Aceasta deoarece în lipsa asigurării procedurale corespunzătoare, organul reprezentativ este lipsit de posibilitatea de a influența activitatea autorităților statului și a poporului în general [198, p. 79].

Pe de altă parte, trebuie să recunoaștem că procedurile parlamentare sunt deosebit de importante pentru însăși Parlament, întrucât [194]: asigură ordinea în activitatea acestuia, ajută deputații să acționeze consecutiv, succesiv, să mențină unitatea activității parlamentare, permit exercitarea principalelor funcții ale organului legislativ, reglementează procesele ce au loc în cadrul Parlamentului, cât și în afara acestuia.

În context, au dreptate cercetătorii români când susțin că procedura parlamentară valorifică nu numai dimensiunile juridico-statale, ci și cele politice ale Parlamentului. Punând în valoare caracterul de putere deliberativă a Parlamentului, procedura trebuie să permită implicarea corectă a opoziției, realizarea dreptului său de a se exprima prin critica procesului de guvernare, precum și posibilitatea majorității de a decide. Prin asemenea reguli se valorifică trăsăturile statului democratic și, mai ales, pluralismul politic, ca valoare fundamentală politico-statală. De aceea procedura parlamentară trebuie să înlesnească dezbateră liberă, contradictorie și publică a problemelor de pe agenda de lucru a Parlamentului, transparența vieții parlamentare, permițând receptarea și cunoașterea sa, precum și controlul opiniei publice. Mai mult ca alte proceduri, ea cuprinde reguli care asigură dezbaterilor parlamentare o anumită solemnitate. Pornind de la faptul că regulile de procedură, în afara celor stabilite chiar prin Constituție, sunt stabilite de parlamentari, prin regulamente, se creează astfel un modus vivendi în viața parlamentară care permite dialogul, lupta politică și de idei, dar care asigură și luarea deciziilor cu respectul rezultatului votului [124, p. 168].

Natura procedurii parlamentare este influențată de sistemul politic din care adunarea parlamentară face parte. De aceea, există o mare diversitate de proceduri și reguli, în care adesea tradițiile au un rol important. Dincolo de această diversitate, sunt și multe asemănări ce rezultă mai ales din procesul de generalizare a parlamentului ca instituție centrală a democrației reprezentative [124, p. 169].

În pofida reglementării juridice a acestor categorii de proceduri parlamentare, doctrina autohtonă a rămas considerabil în urmă cu studierea detaliată și complexă a acestora, ignorând în acest fel semnificația deosebită a lor pentru exercitarea funcției legislative în stat. Respectiv, la moment, cercetarea științifică a instituției procedurilor parlamentare a devenit extrem de necesară și oportună [1, p. 256].

În fine, putem conchide că la moment, dat fiind rolul major al legii în societate, complexitatea procesului de legiferare, factorii care influențează acest proces, se impune a fi necesară o fundamentare științifică a procesului legislativ în vederea identificării condițiilor în care acesta ar putea să se desfășoare eficient și să se soldeze cu adoptarea de legi care să se bucure de legitimitate în societate [12, p. 14-20].

1.3. Concluzii la capitolul 1

Generalizând cele menționate, subliniem că în pofida semnificației deosebite atât teoretice, cât și practice a problematicii procesului legislativ, la moment acesta nu cunoaște o fundamentare științifică pe măsură în mediul academic autohton.

Puținele studii realizate în domeniu, denotă doar o abordare fragmentară și dispersată care nu permite conturarea unui tablou integru al procesului legislativ și particularitățile desfășurării acestuia.

Din aceste și alte considerente, în prezenta lucrare de doctorat, ne propunem ca scop *efectuarea cercetării științifice aprofundate în vederea fundamentării științifice a reglementării juridice a procesului legislativ din Republica Moldova, identificării particularităților, optimizării, eficientizării și armonizării acestuia la standardele europene și internaționale.*

Pentru realizarea acestui scop, au fost trasate următoarele **obiective de cercetare**:

- analiza legiferării ca funcție legislativă a statului și reliefarea rolului Parlamentului în cadrul realizării acestora;
- examinarea funcției legislative și a competenței de legiferare a Parlamentului, în vederea trasării distincției dintre ele și identificării limitelor acestora;
- definirea categoriilor de proces legislativ și procedură legislativă pentru reliefarea esenței lor și a particularităților ce le delimitează;

- cercetarea principiilor ce domină materia legiferării, în scopul accentuării rolului lor în asigurarea calității procesului legislativ;

- analiza etapizării procesului legislativ în diferite sisteme de drept, în vederea identificării principalelor etape ale acestuia;

- stabilirea conținutului și a procedurilor pe care le implică etapa pre-parlamentară, parlamentară și post-parlamentară a procesului legislativ.

Respectiv, prin realizarea acestor obiective de cercetare ne propunem să soluționăm o *problemă științifică importantă care rezidă în fundamentarea științifică a reglementării juridice a procesului legislativ din Republica Moldova prin argumentarea competențelor în materie, a etapelor și procedurilor pe care le implică, fapt ce a permis cunoașterea particularităților acestuia și propunerea de soluții în vederea optimizării, eficientizării și armonizării procesului legislativ conform standardele europene și internaționale.*

2. LEGIFERAREA ȘI PROCESUL LEGISLATIV: COMPETENȚE, PRINCIPII ȘI PARTICULARITĂȚI

2.1. Legiferarea - funcție legislativă a statului

După cum prea bine se știe, existența și perpetuarea oricărei societăți depinde în mod decisiv de asigurarea ordinii de drept în cadrul acesteia, pornind de la „instituirea unor norme juridice concrete de conduită pentru membrii săi” [94, p. 211]. De-a lungul timpului, activitatea de elaborare a acestor norme a devenit una crucială pentru organizarea și funcționarea statului, în acest scop fiind instituite structuri cu competențe concrete în domeniu, precum și elaborate metodologii de desfășurare a acesteia.

În general „elaborarea normelor juridice (a dreptului) reprezintă un proces complex, ce se realizează prin activitatea normativă a organelor statului materializată în adoptarea actelor normative, cu respectarea unor proceduri, metode și principii care corespund cerințelor unei reglementări clare, coerente și precise” [139, p. 169]. Deci, activitatea normativă desemnează una din modalitățile fundamentale prin care se realizează activitatea statală de creare a dreptului potrivit imperativelor dictate de evoluția societății [139, p. 169].

În doctrină, principala formă de creare a normelor juridice este considerată a fi legiferarea [71, p. 62], întrucât este orientată, în special, spre crearea legilor – acte normative aflate în fruntea ierarhiei izvoarelor de drept. Susținem opinia cercetătorilor, mai ales că și Constituția Republicii Moldova reglementează expres legiferarea în secțiunea a 3-a a Capitolului IV din Titlul III (în concret, instituțiile pe care le cuprinde aceasta: categoriile de legi – art. 72, inițiativa legislativă – art. 73, adoptarea legilor și a hotărârilor – art. 4, referendumul – art. 75, intrarea în vigoare a legii – art. 76) [39].

Potrivit Dicționarului explicativ al limbii române [59, p. 566], a legifera presupune „a elabora și a adopta o lege; a stabili ceva prin lege”. Respectiv, termenul legiferare desemnează „acțiunea de a legifera și rezultatul ei”, altfel spus „activitatea de creare a legilor”. Pornind de la aceasta, se poate spune că „crearea legilor este principalul scop al activității de legiferare”, moment ce o distinge de alte tipuri/forme de creare a normelor juridice și îi determină particularitățile [212, p. 362-366; 229, p. 170-171; 204, p. 136-144].

Înainte de a aprofunda cercetarea acestui concept, vom reitiera că, de obicei, legea este privită ca act normativ ce dispune de forță juridică superioară, care reglementează cele mai

importante relații sociale din cadrul statului, adoptat în cadrul unui proces complex de către organul legislativ suprem sau nemijlocit de către popor prin intermediul referendumului [205, p. 362-366; 222, p. 170-171; 197, p. 136]. Într-o altă opinie, prin lege se înțelege acel act adoptat de organul de stat având calitatea de reprezentanță națională, prin care sunt stabilite reguli de conduită socială generale și impersonale, obligatorii și susceptibile de a fi sancționate prin forța de constrângere a statului [64, p. 99].

Dintr-o perspectivă filozofică, în doctrina juridică se consideră că a legifera înseamnă a transforma o regulă, așa cum este ea concepută la un moment dat vis-à-vis de o situație de fapt concretă, existentă în societate, într-o regulă de drept pozitiv [61, p. 315]. Deci, legiferarea presupune operațiunea prin care regulile preexistente se transformă în reguli de drept pozitiv [60, p. 370].

Pe de altă parte, cercetătorii precizează că legiferarea reprezintă o acțiune conștientă a legiuitorului care receptând comandamentele sociale, hotărăște soluțiile de reglementare juridică [138, p. 170]. De aici, în sens larg, legiferarea este apreciată ca un proces de cunoaștere și evaluare a necesităților juridice ale societății și statului, de elaborare și adoptare a actelor normative de către subiecții competenți potrivit procedurilor corespunzătoare [221, p. 157]. În concret, legiferarea este orientată spre crearea normelor juridice, forma de exprimare a cărora este actul normativ.

La nivel de lege, expresia „activitate de legiferare” o regăsim explicată în textul Legii cu privire la actele normative nr. 100/2017 [103], art. 2, în care sunt definite principalele noțiuni, după cum urmează: „activitate de legiferare – principala modalitate de implementare a politicilor publice, asigurând instrumentele necesare pentru punerea în aplicare a soluțiilor de dezvoltare economică și socială, precum și pentru exercitarea autorității publice”. În opinia noastră, o astfel de definiție legală nu reflectă nici în cea mai mică măsură esența conceptului (fiind doar o copiere mot à mot din Legea-cadru românească în domeniu [108, art. 1 alin. (3)]), lucru confirmat și de conținutul Capitolului III din aceeași lege, care cuprinde șase secțiuni, după cum urmează: etapele legiferării, inițierea elaborării proiectelor actelor normative, procedura de fundamentare a proiectelor actelor normative, întocmirea proiectului de act normativ, avizarea, consultarea publică și efectuarea expertizei, definitivarea proiectului actului normativ.

Dincolo de aceste momente, privită în ansamblul său, activitatea de elaborare a actelor normative (legiferarea) este una complexă. Sub aspectul conținutului, ea presupune cunoașterea și aprecierea realității sociale prin prisma reglementării juridice, sintetizarea esenței deciziei (juridice) legislative, conceptualizarea și transpunerea acesteia în norma juridică. Sub aspect formal, această activitate este una organizată, implicând mai multe operațiuni și proceduri obligatorii (precum

inițiativa legislativă, dezbateră proiectului de lege, adoptarea legii și publicarea acesteia) [186, p. 6], desfășurate într-o anumită consecutivitate.

Vorbind despre subiecții activității date, precizăm că, în prezent, este general recunoscut faptul că legile sunt adoptate de către parlamente (în cazurile statelor federale de către parlamentul federal și de către parlamentele subiectelor federației), precum și nemijlocit de către populația țării prin intermediul referendumurilor republicane (naționale) [71, p. 62]. Mai mult, în condițiile democrației contemporane și a valorilor statului de drept, un accent distinct se pune pe implicarea în procesul legiferării și a altor subiecți în vederea asigurării eficienței activității de legiferare a statului și a echilibrului dintre puteri (problemă la care vom reveni pe parcurs).

În fine, trebuie subliniat că, scopul principal al activității de legiferare, constă nu numai în adoptarea cu o anumită regularitate a diferitor legi, dar și în asigurarea renovării permanente, perfecționării întregului sistem de legi ce funcționează în cadrul statului [200, p. 9-10]. O asemenea abordare presupune inevitabil cerința transformării activității de legiferare în o activitate profesională, cu implicarea mai multor actori competenți în materie.

Pentru înțelegerea esenței și particularităților acestei activități se impune o scurtă reflecție asupra teoriei funcțiilor statului, întrucât după cum se menționează în doctrină, legiferarea și procesul legislativ pot fi explicate doar „prin prisma funcției legislative a statului și, mai cu seamă, prin funcția legislativă a Parlamentului” [162, p. 59].

Funcția legislativă a statului. În termeni generali, în doctrina juridică se opinează că funcția legislativă presupune:

- „activitatea statului care are ca obiect stabilirea de norme generale, de conduită umană, obligatorii și cu aplicare repetată” [121, p. 39];

- „edictarea de norme juridice, general obligatorii pentru întreaga societate și pentru toate organele statului, a căror respectare este asigurată prin forța de constrângere a statului” [75, p. 56];

- „edictarea 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, iar, în caz de litigii, și pentru puterea judecătorească” [125, p. 29; 128, p. 155].

Funcția legislativă se deosebește în esență de celelalte funcții ale statului (executivă și judiciară), mai ales prin aceea că are ca obiect adoptarea normelor general-obligatorii, impersonale și primare, precum și prin faptul că are un caracter original, întrucât aceste norme exprimă voința suverană a organului reprezentativ al poporului, format din membrii desemnați de corpul electoral [65, p. 169].

Din aceste și alte considerente, funcția legislativă a statului este considerată cea mai importantă și voluminoasă după semnificație și conținut, mai ales că prin intermediul ei se formează sistemul de drept al statului, se asigură reglementarea juridică a tuturor relațiilor sociale din societate, ce necesită consacrare legislativă [229, p. 36]. Mai mult, funcția legislativă presupune instaurarea unei ordini juridice sigure, în care se admite doar o singură dictatură – dictatura dreptului și a legii [229, p. 36].

Pornind de la valoarea juridică a legii, cât și de la semnificația deosebită a activității de elaborare a ei pentru stat, legiferarea și implicit funcția legislativă a statului a fost atribuită în competența exclusivă a parlamentelor în calitatea lor de autorități reprezentative supreme în stat.

Rolul Parlamentului în realizarea funcției legislative a statului. În prezent, este general recunoscut că titularul dreptului de a exercita funcția legislativă a statului este Parlamentul [70, p. 20]. De regulă, când se vorbește despre Parlament se spune că este puterea legislativă, unicul organ legiuitor, sau pur și simplu organul legiuitor [136, p. 449]. În realitate, Parlamentul este un organ de stat reprezentativ, al cărui funcție principală în sistemul de separație a puterilor constă în exercitarea puterii legislative [28, p. 387]. Ca reprezentant al suveranității naționale, Parlamentul realizează deci funcția legislativă a statului [28, p. 387]. Mai mult, realizarea acestei funcții este o prerogativă a Parlamentului (în sensul de „împuternicire, privilegiu acordat în exclusivitate” [131, p. 1103] acestuia), relevant fiind că însăși apariția Parlamentului este considerată ca exprimând cerința umană de participare la facerea legilor, participare care este de fapt prima din legile democrației [129, p. 447].

După cum susțin cercetătorii, procesul istoric de apariție a Parlamentului și rolul său în organizarea modernă a statelor sunt legate de cele două funcții ale sale, și anume de a îmbrăca voința națiunii într-o haină juridică și de a controla, în numele națiunii, pe cei ce guvernează [162, p. 60].

În ceea ce privește prima funcție, trebuie precizat că Parlamentul, este atât un produs al voinței generale, cât și nemijlocit, forma de exprimare a acesteia. În concret, funcția legislativă reprezintă o formă specializată a competenței Parlamentului, în temeiul căreia dezbaterile publice generale, izvorâte din voința națiunii, se obiectivează prin edictarea unor norme juridice, care reglementează un anumit compartiment al relațiilor sociale asupra căruia trebuie instituită o ordine specifică, normativă, în conformitate cu interesele sociale determinate [70, p. 114]. De aici, se poate susține că funcția legislativă a Parlamentului prezintă o importanță deosebită, întrucât prin intermediul său sunt elaborate normele de drept, ce constituie reguli de conduită obligatorii pentru toți cetățenii țării [162, p. 64].

Pornind de la aceste momente, trebuie să recunoaștem că Parlamentul are și trebuie să aibă un loc și un rol deosebit în sistemul statal, deoarece are menirea de a răspunde necesității de a crea condițiile exprimării voinței poporului care l-a ales și pe care-l reprezintă direct și nemijlocit [83]. În mod corespunzător, dispozițiile constituționale în vigoare (art. 60 din Constituția Republicii Moldova [39]) consacră, pe de o parte, că Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului, iar pe de altă parte, că este unica autoritate legiuitoare. Primul aspect se referă la locul Parlamentului în sistemul autorităților publice ale statului, cel de-al doilea aspect, la rolul organului legiuitor în acest sistem de organe ale statului.

În toate statele lumii parlamentele exercită anumite funcții, ale căror întindere și conținut sunt mai largi sau mai restrânse, în funcție de diferite criterii, fie de natura regimului politic, de mecanismul raporturilor dintre Parlament și celelalte instituții ale statului, fie de tradițiile democratice ale fiecărei țări și de adeziunea la principiile statului de drept [68, p. 64]. Important este că toate funcțiile Parlamentului, indiferent de numărul și conținutul fiecăreia, se întrepătrund și exprimă în modalități distincte rolul său de organ reprezentativ suprem al poporului și de unica autoritate legiuitoare a țării [98, p. 246].

Adesea, în limbajul curent, dar și juridic, Parlamentul este desemnat prin sintagma „organ legislativ”. Potrivit unor cercetători [122, p. 4-5], termenul nu este suficient de cuprinzător, deoarece Parlamentul, în afara funcției legislative, are și alte funcții, care fac dificilă definirea organului în totalitatea sa, întreaga instituție în virtutea uneia dintre activitățile sale (chiar dacă este cea mai importantă), cea legislativă. În temeiul acestor circumstanțe, Parlamentul este considerat a fi un organ deliberativ întrucât fiecare acțiune este mai întâi deliberată fie în plen (în cazul Parlamentului unicameral), fie în adunările Camerelor (în cazul Parlamentului bicameral), fie în comisii [135, p. 148].

Unii cercetători, atunci când analizează funcția legislativă a Parlamentului se limitează la evidențierea aptitudinii acestuia de a dezbate și adopta legi după anumite proceduri specifice, precizate de Constituție, legi și regulamente parlamentare. În opinia lor, deliberarea, ca atribut al Parlamentului, presupune o operațiune ce se finalizează printr-un vot, precedat de dezbateri, confruntări publice adeseori contradictorii între opiniile membrilor acestuia. Respectiv, analiza funcției deliberative este mult mai complexă, ea extinzându-se și asupra celorlalte acte – juridice sau exclusiv politice, după caz – adoptate de Parlament potrivit competențelor sale constituționale [134, p. 8].

Dincolo de aceste argumente, numeroși doctrinari totuși nu recunosc existența unei funcții deliberative în sarcina Parlamentului (bunăoară, prof. V. Popa [40, p. 259; 139, p. 110], Gh. Costachi și P. Hlipcă [52, p. 481] etc.), accentuând în mod deosebit importanța funcției

legislative a acestuia, care rezidă în faptul că „în temeiul ei dezbaterile politice generale, izvorâte 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 determinate” [69, p. 114]. În viziunea unor cercetători, „tocmai acest aspect este de natură să consolideze statutul de autoritate legislativă a Parlamentului, în defavoarea celui de autoritate deliberativă”. Mai mult, în opinia acestora, argumentul forte rezidă în faptul că: „deliberarea constituie o metodă utilizată în procesul de activitate a legiuitorului („un proces prin intermediul căruia se realizează funcția legislativă” [139, p. 110]), așa cum este utilizată și în activitatea instanțelor judecătorești și chiar în cea a Guvernului” [52, p. 481].

În ce ne privește, aderăm la poziția celor din urmă, cel puțin din câteva considerente [8, p. 32-33]:

- în primul rând, pornind de la sensul termenului „a delibera” (care potrivit Dicționarului explicativ al limbii române presupune: „a chibzui în comun și a discuta (în secret) asupra luării unei hotărâri; a decide, a rezolva; a examina, a chibzui, a dezbate pentru a lua o hotărâre), suntem de părerea că deliberarea este inerentă oricărei autorități colegiale din cadrul statului, în calitate de procedeu/metodă de luare a deciziilor;

- în al doilea rând, până la luarea unei hotărâri concrete (deliberare), este necesară parcurgerea unor etape importante, precum ar fi: identificarea problemei, analiza acesteia, consultarea diferitor factori, propunerea de soluții alternative, întocmirea proiectului hotărârii etc., care în esență caracterizează și sunt parte inerentă a procesului legislativ;

- în fine, considerăm deliberarea ca fiind intrinsecă exercitării tuturor funcțiilor Parlamentului, inclusiv legislativă.

Dincolo de aceste momente, în literatura juridică este incontestabil și unanim recunoscut faptul că exercitarea funcției legislative – legiferarea – rămâne împlinirea primordială a Parlamentului; nucleul întregii activități parlamentare [146, p. 104]; o activitate principală și determinantă pentru autoritatea dată [75, p. 56; 51, p. 450]; finalitatea și scopul existenței Parlamentului [135, p. 148].

Așadar, principala și cea mai importantă [135, p. 154] funcție a Parlamentului este funcția legislativă, întrucât sarcina principală a Parlamentului este exprimarea voinței generale prin legi sau, altfel spus, destinația Parlamentului constă în realizarea funcției legislative, funcție proprie și obligatorie numai lui, în virtutea delegării acestui drept direct de către popor [139, p. 109].

Pentru susținerea acestei idei, doctrinarii au sintetizat câteva trăsături caracteristice funcției legislative a Parlamentului, și anume: este o funcție primordială și prioritară; are un caracter

permanent, desfășurându-se pe tot parcursul legislaturii (spre deosebire de alte funcții care sunt exercitate periodic); are un caracter complex, fiind exercitată printr-o multitudine de activități pe parcursul a mai multor etape, cu participarea diversilor subiecți; are un caracter politic și juridic, datorită implicațiilor sale [68, p. 71-72].

Prin urmare, exercitarea acestei funcții 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 [52, p. 481].

În context, reiterăm că în doctrina românească se susține că funcția legislativă a Parlamentului se concretizează în activități parlamentare distincte, precum:

- 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 CC 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.) [164, p. 42-43].

Dincolo de aceste momente, care se circumscriu procesului legislativ, trebuie să precizăm că doar strict vorbind, sensul activității de legiferare 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. [229, p. 36]. Privind însă mai larg, trebuie să recunoaștem că activitatea de legiferare 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 [200, p. 9-10]. Pe cale de consecință, este evident că conținutul acesteia este cu mult mai complex, cuprinzând mai multe momente decât cele enunțate [4, p. 27].

În acest sens, cercetătorii identifică câteva direcții permanente ale activității de legiferare parlamentare:

- 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 de legiferare;
- 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 de legiferare [200, p. 9-10].

Astfel, după cum se poate observa, drept obiect al activității de legiferare a Parlamentului servesc nu numai proiectele de lege și procedurile de legalizare a legilor adoptate, dar și sistemul legislației țării în ansamblu [71, p. 63]. Mai mult, activitatea de legiferare 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 de legiferare desfășurate de către acesta.

2.2. Competența de legiferare a Parlamentului și limitele acesteia

Funcția legislativă versus competența de legiferare. 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” [207, p. 45]. Dincolo de aceasta, funcțiile Parlamentului se consideră că desemnează principalele direcții de activitate ale acestuia [219, p. 229], iar competența Parlamentului este apreciată ca cuprinzând volumul de atribuții, ce exprimă principalele sale funcții [177, p. 479].

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 [219, p. 225]. Pornind de la faptul că principala sarcină a Parlamentului este să adopte legi [219, p. 229], considerăm că din întregul ansamblu de competențe o atenție distinctă merită anume competența de legiferare [70, p. 115-116]) a Parlamentului, care permite realizarea principalei funcții a acestei autorități – funcția legislativă.

Chiar dacă lucrurile până aici par a fi clare, în doctrina românească, atestăm unele confuzii în ceea ce privește delimitarea categoriilor de funcție legislativă și competență de legiferare.

Astfel, într-o primă ipoteză funcția legislativă a Parlamentului pare a se raporta la examinarea și adoptarea proiectelor de legi și a propunerilor legislative. În realitate, susțin cercetătorii, funcția legislativă a Parlamentului este extrem de complexă. Înainte de a fi o funcție normativă, ea este o funcție politică. Înainte de a fi o funcție executivă, subordonată prevederilor constituționale, ea este o funcție axiologică, în virtutea căreia se stabilesc valorile politice și juridice pe baza cărora se elaborează normele juridice primare și se direcționează activitatea întregului organism statal [163, p. 32-33].

Pe o poziție distinctă în acest sens se plasează cercetătorii M. Constantinescu și I. Muraru, în opinia cărora „Parlamentul exercită o funcție de legiferare, care este o formă specializată a competenței sale generale, în virtutea căreia dezbaterea problemelor politice generale ale națiunii se finalizează prin adoptarea unei norme de drept, ca expresie a voinței generale în reglementarea unor raporturi sociale” [124, p. 121]. Din această perspectivă, funcția de legiferare este redusă la competența de legiferare, competență care ar rezulta din condițiile și limitele stabilite de Constituție [124, p. 122].

Într-o manieră asemănătoare opinează și alți cercetători, care privesc funcția legislativă a Parlamentului foarte restrâns ca fiind „aptitudinea sau împuternicirea acordată Parlamentului prin Constituție de a vota legi” [98, p. 246-247]. Totodată, se reiterează: „dat fiind faptul că Parlamentul nu adoptă numai legi, ci și moțiuni, hotărâri, precum și diferite acte politice, funcția legislativă a acestuia se circumscrie exclusiv la votarea legilor, adoptarea celorlalte acte făcând obiectul altor funcții” [100, p. 666]. În aceeași ordine de idei, I. Muraru și E.S. Tănăsescu susțin că pentru înțelegerea corectă a funcției legislative trebuie să ne referim la sensul restrâns al conceptului de lege, adică de act juridic normativ al Parlamentului. În această accepțiune, adoptarea legilor aparține numai Parlamentului [135, p. 155].

În opinia prof. I. Vida, „funcția de legiferare a Parlamentului reprezintă capacitatea forumului reprezentativ suprem al poporului de a reglementa în mod primar orice categorie de relații sociale, pe baza regulilor stabilite de Constituție și de regulamentele parlamentare”. Criticând poziția autorilor enunțați mai sus, prof. I. Vida este de părerea că în argumentarea lor

se face o confuzie între funcția legislativă și competența Parlamentului. Funcția legislativă nu se identifică cu competența Parlamentului, întrucât aceasta nu poate fi redusă la competența de legiferare. În general, termenul „competență” este utilizat în drept pentru a desemna o listă de atribuții, de drepturi și obligații, care pot fi exercitate de o anumită autoritate publică. Astfel, se poate vorbi de competența unui minister, a unui primar, a unui consiliu local, în înțelesul de competență materială (ansamblul atribuțiilor conferite de lege) ori de competență teritorială (limitele geografice ale exercitiului competenței materiale). O asemenea problemă nu se poate pune în cazul Parlamentului în materie legislativă [163, p. 34]. După cum se poate observa în acest caz, chiar dacă cercetătorul recunoaște distincția dintre funcția legislativă și competența Parlamentului, totuși neagă existența competenței de legiferare a acestei autorități.

Din aceste și alte considerente, pare a fi mai corectă poziția prof. M. Enache, în opinia căruia „ansamblul abilităților (împuternicirilor, atribuțiilor) generale sau speciale, conferite de Constituție Parlamentului pentru îndeplinirea rolului său de „organ reprezentativ suprem al poporului”, formează conținutul competenței constituționale a acestei autorități, care se exprimă în mod material prin exercitarea unor funcții distincte, dar corelative, care asigură realizarea scopurilor de reprezentare și decizie legislativă, pentru care această structură democratică a fost constituită în sistemul organelor de stat [70, p. 113].

Precizăm că pentru exercitarea funcției legislative Parlamentul este investit la nivel constituțional (și nu numai) cu anumite competențe (care pot fi numite competențe de legiferare) [8, p. 34], de unde și definiția competenței de legiferare a Parlamentului – „totalitatea împuternicirilor acestuia pentru adoptarea legilor” [16, p. 140].

Analizând textul Constituției Republicii Moldova [39] constatăm că aceasta consacră atât funcția legislativă a Parlamentului, cât și competența de legiferare 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 original relațiile sociale fundamentale și să asigure unitatea reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării” [28, p. 389]; or, Parlamentul ca organ reprezentativ suprem al poporului este pe deplin legitim să fie unica autoritate legiuitoare a țării” [98, p. 246-247].

În continuare, Constituția stabilește concret și unele atribuții care formează conținutul competenței de legiferare 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 cu privire la actele normative nr. 100/2017 [103] și Regulamentul Parlamentului [109] – acte normative care reglementează practic întreaga activitate de legiferare a Parlamentului, inclusiv sub aspect procesual.

Din analiza acestora, putem deduce că competența de legiferare a Parlamentului rezultă din prevederile constituționale și legislative și se realizează printr-un amplu proces legislativ, ce implică pregătirea, inițierea, elaborarea și adoptarea actelor normative ale Parlamentului prin intermediul unei succesiuni de activități de legiferare [4, p. 27].

Dincolo de recunoașterea unei asemenea activități de legiferare complexe în sarcina Parlamentului, în doctrină, în ultimul timp, tot mai mult se atrage atenția la problema limitelor competenței de legiferare a acestuia. Altfel spus, se încearcă a se aprecia dacă această autoritate are o competență de legiferare nelimitată, fie totuși ea se încadrează în anumite limite. Propunând-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 de legiferare a acestora.

Tipologia parlamentelor în funcție de competența de legiferare. În funcție de caracterul competenței de legiferare consacrate constituțional, în doctrină parlamentele sunt grupate în trei categorii: parlamente cu competență absolut nelimitată, parlamente cu competență absolut limitată și parlamente cu competență relativ limitată [203, p. 247].

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 [219, 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 [219, p. 226]) fac parte, cu precădere, parlamentele statelor federative, constituțiile cărora clar delimitează drepturile federației și a subiectelor acesteia. 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 [172, art. 41. 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 de legiferare cu subiectele

federației [148] și Parlamentul Franței – care partajează competența de legiferare cu Guvernul [172].

Cea de-a treia categorie (competență relativ limitată sau relativ determinată [219, p. 225]) cuprinde parlamentele a căror competență de legiferare dispune de limite destul de flexibile. Este vorba de parlamentele unor state federative (Germania, India, Malaysia) unde federația și subiectele acesteia dispun de competențe de legiferare comune. În statele unitare, în care s-au format autonomii, volumul competenței de legiferare 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 [203, p. 247-248].

Potrivit unei alte opinii, parlamentele pot fi grupate în: parlamente cu competențe nelimitate – parlamente care pot legifera în orice domeniu (caracteristice statelor anglo-saxone, dar și fostelor state socialiste totalitare); parlamente cu competențe limitate – parlamente care legiferează 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, Qatar, Emiratele Arabe Unite, Arabia Saudită etc.) [252, p. 280-281].

Important este de precizat că chiar și în statele în care parlamentele dispun de competență de legiferare nelimitată, aceasta în practică a devenit mai îngustă. Limitarea competențelor de legiferare 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, întrucât în majoritatea statelor, în care se practică aceasta, executivul este obligat să prezinte actele delegate spre aprobare Parlamentului [203, p. 248].

Pe de altă parte, în perioada contemporană, limitarea competenței de legiferare a parlamentelor are loc și în legătură cu aderarea statelor la diferite organisme internaționale/supranaționale, cum ar fi bunăoară, Uniunea Europeană. Odată cu aderarea sau integrarea în aceste organisme, o parte din competențele de legiferare, mai ales în domeniul reglementării relațiilor social-economice și a unor probleme cu caracter politic, sunt delegate structurilor corespunzătoare ale organismelor în cauză.

În baza celor expuse, putem conchide că ***Parlamentul Republicii Moldova face parte din categoria parlamentelor cu competență de legiferare determinată (limitată), întrucât după cum***

am enunțat mai sus, Constituția Republicii Moldova și Legea cu privire la actele normative nr. 100/2017) stabilesc concret atribuțiile acestuia în materia legiferării [4, p. 27].

Limitele 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 [219, 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) [135, p. 150; 162, p. 63; 118, p. 47; 21, p. 7].

Alte voci susțin însă că autoritatea legiuitoare nu partajează cu nimeni exercitarea funcției legislative, „nici chiar în cazul în care operează delegarea legislativă, Parlamentul rămânând unicul titular al acestei funcții” [163, p. 34].

În ordinea dată de idei, prezintă importanță poziția CC a Republicii Moldova care a statuat că: „semnificația supremă a dispoziției constituționale (potrivit căreia Parlamentul este „unica autoritate legislativă a statului” – e.n.) constă în aceea că nici o altă autoritate publică din Republica Moldova nu are dreptul de a reglementa, stabilind norme juridice primare în vreun domeniu al relațiilor sociale. Parlamentul este singurul deținător al puterii legislative, care emite norme obligatorii pentru executiv” [83]. De aici, este destul de clar că o asemenea funcție precum este cea legislativă, Parlamentul nu o partajează cu nici un alt subiect de drept, întrucât el este unicul titular al acesteia.

Pe de altă parte însă, atragem atenția la sintagma „adoptarea legilor” ca element component substanțial al funcției legislative, care dispune de câteva accepțiuni. Prin adoptarea legii poate fi înțeles nu doar votarea de către organul legiuitor a unui anumit proiect de lege, fapt după care acesta devine lege (adoptarea legii în sens direct), dar și întreg setul de măsuri care precedează și urmează după procesul votării, măsuri de creare a legii de la inițiativa legislativă până la intrarea în vigoare a noii legi (adoptarea legii în sens larg) [200, p. 7]. Acest moment redă destul de clar complexitatea procesului de creare a legii, cât și existența unor competențe de legiferare și în sarcina altor subiecți de drept (cum ar fi Guvernul (ca titular al dreptului la inițiativă legislativă), Șeful statului (ca subiect responsabil de promulgarea legilor și nu numai), electoratul etc.).

Prin urmare, ***complexitatea activității de legiferare determină implicarea diferitor subiecți la diferite etape ale acesteia, prin exercitarea unor drepturi/competențe concrete, reglementate de Constituție și de alte acte normative, care însă nu afectează nici într-un fel rolul principal al Parlamentului în activitatea de elaborare și adoptare a legii ca organ legislativ suprem al statului, deoarece doar acesta examinează toate proiectele de legi atribuindu-le forță juridică.***

Participarea și concurența mai multor autorități ale statului la procesul legislativ se prezintă astfel drept limite ale exercitării funcției legislative a Parlamentului, limite ce rezultă din însăși noțiunea de lege, din principiul democrației directe sau semidirecte [135, 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. 10 din Legea cu privire la actele normative nr. 100/2017).

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 de legiferare a statului sunt implicați asemenea subiecți, precum [75, p. 57; 51, p. 427]: șeful statului, Guvernul, electoratul (cetățenii), CC a Republicii Moldova 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 legiferare a Parlamentului, și anume: drepturile și libertățile fundamentale ale omului (încălcarea cărora 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) [33, p. 51].

Dezvoltând aceste momente, cercetătorul M. Enache menționează că o primă limită a competenței de legiferare a Parlamentului este dată de drepturile și libertățile fundamentale 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 Constituția Republicii Moldova – „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 [70, p. 115], precum nu poate fi nici invers.

În fine, o altă limită o reprezintă procesul colaborării autorităților publice în exercitarea competenței de legiferare a Parlamentului. Această 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. [70, 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 de legiferare 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 [70, 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, CC, Șeful statului etc.), precum și cetățenii [70, p. 20], doar că punctul de vedere al Parlamentului este decisiv în privința definitivării și votării legii [163, p.

35]. Cu certitudine, anume acest moment marchează și statutul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare în stat.

În opinia noastră, ***Parlamentul este titularul exclusiv al funcției/puterii legislative în baza principiului separației puterilor în stat, dar totodată, partajează competențele de legiferare cu alte autorități în vederea realizării principiului separației și colaborării ramurilor puterii.*** Din altă perspectivă, se mai poate susține că ***autoritatea legii depinde de calitatea Parlamentului de a fi unicul titular al funcției legislative, dar calitatea, eficiența și legitimitatea acesteia depinde de exercitarea competențelor de legiferare de către diferiți subiecți de drept.***

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 Parlamentului 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 într-una absolută și despotică [70, p. 114]. Limitele raționale exprimate în reguli constituționale privind exercitarea funcției de legiferare, nu înseamnă restrângeri ale competenței de legiferare a Parlamentului, ci chiar elementele constitutive și de configurare ale domeniului de manifestare a acestei funcții fundamentale [70, p. 115]. În opinia noastră, ***acest fapt marchează caracterul ordonat și legal al procesului legislativ (moment indispensabil unui Parlament democratic dintr-un stat de drept) și face posibilă profesionalizarea acestuia și optimizarea lui continuă.***

Diminuarea activității de legiferare a Parlamentului. Potrivit doctrinei, 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) [219, p. 229], iar procesul diminuării activității de legiferare a Parlamentului s-a desfășurat și continuă să se desfășoare în câteva direcții [219, 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 plan comparat, *creșterea ponderii Guvernului în uzanța dreptului la inițiativă legislativă s-a produs în diferită măsură practic în majoritatea statelor*. În statele parlamentare, în care Guvernul răspunde în fața Parlamentului, fie acesta exercită inițiativa legislativă, fie 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 de legiferare se exprimă și prin creșterea continuă a legislației delegate și a altor tipuri de activități normative administrative*. În acest sens, s-a știrbit nu numai caracterul suveran al legiferării parlamentare, dar și însăși prerogativa legiferării a trecut într-o anumită măsură către aparatul administrativ.

Pornind de la aceste momente, se consideră că activitatea de legiferare într-o anumită măsură doar formal este realizată de Parlament. În mare parte, ea este orientată și supravegheată de Executiv [219, p. 230-231].

Într-o altă opinie „Chiar dacă în multe state principiul separației și colaborării autorităților legislative, executive și judiciare nu este expres declarat în Constituție, acesta reiese din competențele constituționale ale autorităților respective și mecanismele de interferență dintre acestea. În mod deosebit colaborarea autorităților legislative și executive se manifestă la realizarea funcției legislative a statului”[153, p. 11-12].

Constituția Republicii Moldova stabilește, potrivit dr. S. Țurcan, anumite mecanisme de colaborare dintre Parlament și autoritățile executive în realizarea funcției legislative. Dat fiind faptul că funcția legislativă este funcția cu titlu principal a Parlamentului, accentul s-a pus pe reglementarea mecanismelor de influență a Președintelui Republicii Moldova și a Guvernului asupra Parlamentului în procesul adoptării legilor. Colaborarea autorităților legislative și executive la realizarea funcției legislative a statului se manifestă și prin procedura delegării legislative, care constă în abilitarea Executivului de către Parlament de a adopta acte cu forță juridică a legii [155, p. 690-691].

Potrivit jurisprudenței CC a Republicii Moldova, Legea fundamentală a statului a instituit 3 modalități de legiferare: una ordinară, firească, uzuală și care, potrivit art. 60 din Constituție, aparține Parlamentului și două excepționale, care permit Guvernului să intre în sfera de reglementare primară a relațiilor sociale, fie prin emiterea de ordonanțe (art. 106² din Constituție), fie prin angajarea răspunderii în fața Parlamentului (art. 106¹) [81, §46].

În pofida faptului că o dată cu creșterea complexității funcțiilor statului a crescut volumul activității de legiferare a Parlamentului, centrul activității normative a statului a devenit Guvernul. Acest fenomen se explică prin faptul că odată cu creșterea complexității activității

statului, 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 [219, p. 229-230].

Acest fenomen s-a transpus în practică mai ales sub forma instituției delegării legislative. Susținem opinia cercetătorului Țurcan S., potrivit căreia delegarea legislativă reprezintă o practică pozitivă, ce contribuie la rezolvarea operativă și adecvată a diferitelor chestiuni ce nu cer amânare în timpul unor situații de criză, îndeosebi a celor parlamentare, și permite evitarea unui proces legislativ destul de complex și de lungă durată - „acest procedeu avantajos permite, în principiu, Guvernului să acționeze cu o mai mare rapiditate și liniște zădărniciind cursele și mașinațiile opoziției”[153, p. 115-116].

Delegarea legislativă. Considerată anterior contrară spiritului regimului reprezentativ, instituția delegării legislative nu poate fi considerată „o veritabilă delegare, deoarece Parlamentul transferă Guvernului anumite materii și nu puterea legislativă propriu zisă”[153, p. 116]. Astfel autoritatea executivă beneficiază de instituția delegării legislative în scopul asigurării unui cadru legislativ necesar realizării programului de guvernare, aprobat de Parlament [153, p. 119].

Introducerea Guvernului în procesul legislativ este determinată de imposibilitatea Parlamentului de a face față unor provocări sociale și economice care reclamă urgență în stabilirea unor soluții pe planul reglementării juridice a relațiilor sociale. În plus, implicarea Guvernului în adoptarea unor măsuri se justifică prin apelul la normalitate în cazurile în care legalitatea este grav încălcată. Așa cum se poate observa din prezentarea cazurilor de delegare legislativă, această instituție este prin ea însăși una de urgență, în sensul că acțiunea Guvernului de a reglementa în mod primar relații sociale este pusă sub semnul unor imperative de moment, care exclud posibilitatea intervenției, în același interval de timp, a Parlamentului și care se constituie în măsuri de urgență pentru asigurarea ordinii sociale. Astfel, cercetătorii consideră că prin prisma delegării legislative statele lumii pot fi divizate în cele care:

- a) nu admit intervenția legislativă a Guvernului, în afara unei abilitări parlamentare;
- b) este permisă delegarea legislativă în afara unei abilitări parlamentare, în baza unor prevederi constituționale care o acceptă pentru situații excepționale;
- c) este permisă delegarea legislativă în starea de urgență, reglementată juridic expres și necesită o intervenție legislativă imediată [21, p. 261].

Deosebiri dintre cele trei situații se explică, în principal, prin faptul că în primul caz – cel al delegării legislative intermediare de Parlament – intervențiile legislative pentru situații excepționale sunt reglementate prin intermediul unei instituții juridice specifice dreptului constituțional, în virtutea căreia transferul unor atribuții specifice legislativului este opera

legiuitorului, a cărui voință este exprimată într-o lege de abilitare, potrivit căreia Guvernul poate emite acte normative similare legii, într-un anumit interval de timp și în anumite materii predeterminate [21, p. 261-262].

Reglementarea constituțională a delegării legislative în celelalte două cazuri pornește de la necesitatea acoperirii vidului legislativ în situații excepționale, cum ar fi starea de război, starea de asediu ori starea de urgență. În astfel de situații, reglementarea primară a relațiilor sociale, ca și luarea măsurilor necesare pentru soluționarea problemelor excepționale ce apar exclud, pentru moment Parlamentul, din rândul autorităților publice cu rolul de decizie politică majoră, sau îi reduc acest rol, conferind Guvernului sau șefului statului atribuții de natură legislativă, pe care acesta le exercită pe calea unor acte specifice delegării legislative [21, p. 262].

Drept consecință directă a diminuării activității de legiferare a Parlamentului, a fost recunoașterea faptului că Parlamentele moderne nu mai dețin monopolul asupra activității de legiferare, întrucât exercițiul acesteia poate fi transferat de către forul legislativ, în anumite condiții, Guvernului [126, p. 102-104]. Totodată, cum s-a menționat și mai sus, în exercitarea funcției legislative, Parlamentul colaborează cu alte autorități publice (guvernul și șeful statului), precum și cu cetățenii, acestora fiindu-le recunoscut dreptul de inițiativă legislativă [70, p. 20], moment apreciat ca o diminuare semnificativă a rolului Parlamentului de a fi unicul titular al funcției legislative a statului. *În opinia noastră, delegarea legislativă nu provoacă o diminuare semnificativă a rolului Parlamentului de a fi unicul titular al funcției legislative a statului întrucât, „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 prerogativa 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 [99, p. 211].

A pretinde că Parlamentul ar putea reglementa primar toate sferele 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 domenii restrânse ale vieții sociale, desigur, cu abilitarea puterii legislative [66, p. 90-91] și sub controlul acesteia.

Așadar, Parlamentul poate renunța în anumite condiții la monopolul care îl deține asupra activității de legiferare investind Guvernul cu puterea de legiferare, adică de a emite norme cu

putere de lege. Este dreptul suveran al Parlamentului de a aprecia momentul și alte condiții în care își deleagă 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) [99, p. 210].

Din punct de vedere conceptual „delegarea legislativă” sau „delegarea puterii legislative” constă într-un transfer de prerogative de la Parlament către Guvern privind adoptarea unui act normativ cu putere de lege [77, p. 215].

În prezent, instituția delegării legislative este cunoscută de majoritatea regimurilor constituționale. Fiecare sistem constituțional conține reguli distincte cu privire la modalitățile delegării legislative, precum și la domeniul și forța juridică a actelor care obiectivează abilitarea Guvernului de a legifera.

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 [68, 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 [125, 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” (deci fiind identificate atât avantajele sale, cât și dezavantajele pe care le prezintă [47, p. 6]). 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 de legiferare. Este prin urmare, o interpretare contemporană a principiului în lumina concepției colaborării ramurilor puterii de stat [21, 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 [76, p. 71].

Cercetătorul S. Țurcan susține în context, că sintagma delegarea legislativă desemnează o atribuție constituțională a Parlamentului, care împuternicește, prin legea de abilitare, pe o perioadă limitată de timp și în anumite condiții, Guvernul, de a emite acte cu putere de lege

(ordonanțe) în domeniile care nu fac obiectul legilor organice și constituționale [152, p. 51-60]. Procedura delegării legislative permite Guvernului, fie și sub rezerva încuviințării prealabile din partea Parlamentului, să participe „în nume propriu” la exercitarea funcției legislative a statului, deoarece „ordonanța, ca expresie a unei competențe legislative delegate, depășește sfera conducerii generale a administrației publice, fiind o modalitate de participare a Guvernului la realizarea puterii legislative” [34, p. 238].

Referindu-ne nemijlocit la instituția delegării legislative din Republica Moldova, precizăm pentru început, că aceasta a fost introdusă în cuprinsul Constituției în urma revizuirii din anul 2000, fiind reglementată în art. 106², potrivit căruia Guvernul, în baza unei legi speciale de abilitare, este împuternicit să emită ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor ordinare.

Sub aspect comparativ, atragem atenția la instituția delegării legislative din România care, pe lângă faptul că se deosebește în anumite privințe de cea din Republica Moldova, este și foarte solicitată.

Astfel, în România, delegarea legislativă este reglementată în art. 115 din Constituție [42], în care se stabilește că Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice (alin. (1). În același timp, Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare, a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora (art. 115 alin. (4).

Astfel, Constituția României reglementează două metode de delegare legislativă: delegarea directă, când Parlamentul, prin legea specială de abilitare, împuternicește direct Guvernul să emită acte cu putere juridică de lege (ordonanțe); și autodelegarea, prin care Guvernul, de sine stătător, din inițiativă proprie, emite acte cu putere juridică de lege (ordonanțe de urgență), abilitarea rezultând direct din Constituție [119, p. 13].

În baza celor două metode de delegare pot fi emise trei tipuri de ordonanțe: ordonanțe simple (obișnuite) ce nu sunt supuse aprobării de către Parlament, ordonanțe supuse aprobării (în cazul în care legea de abilitare stabilește această obligație) și ordonanțe de urgență (care în mod necesar sunt supuse aprobării de către Parlament). Natura juridică a acestora este de asemenea distinctă, și anume, primul tip de ordonanțe sunt acte administrativ-normative cu valoare juridică de lege ordinară [162, p. 109]; al doilea tip de ordonanțe, fiind absorbite de legile de aprobare, încetează de a mai avea o forță juridică proprie și ca rezultat, reglementarea inițială instituită prin ordonanță devine în mod automat exclusiv actul legiuitorului, expresia voinței sale; ordonanțele de urgență sunt emise fără o abilitare specială, fiind obligatorie aprobarea ei de către Parlament, ele având o valoare juridică de lege organică. După cum se poate observa, spre deosebire de

România, Guvernul Republicii Moldova nu este învestit cu dreptul de a emite ordonanțe de urgență, deci nu se poate autodelega.

În practică, ordonanțele guvernamentale, atât simple, cât și cele de urgență, au devenit principala sursă normativă cu putere de lege pentru legislația în vigoare față de care și-a exprimat îngrijorarea și CC a României, în opinia căreia „în practica statală, emiterea de ordonanțe de urgență s-a transformat dintr-o excepție constituțională într-o regulă comună, care a căpătat aspectul unei avalanșe de zăpadă scăpate de sub control”. Mai mult, practica demonstrează că Guvernul, deseori, abuzează de acest drept, prin ordonanțe de urgență fiind modificate chiar și legi organice [51, p. 434]. Pe cale de consecință, cercetătorii sunt de părere că delegarea legislativă prin amploarea sa, nu pare a fi considerată doar „o simplă modalitate de colaborare între Parlament și Guvern” [162, p. 109], ci o imixtiune a executivului în realizarea de către Parlament a funcției legislative a statului [51, p. 434]. Mai mult, practica adoptării de către autoritățile executive a actelor cu putere de lege, mai ales fără abilitarea a priori din partea Parlamentului, este inacceptabilă și contrară principiului suveranității naționale, principiului legalității și a separației puterilor în stat [144, p. 142].

În context, prezintă importanță faptul că art. 76 alin. (3) din Constituția României prevede că „la cererea Guvernului sau din proprie inițiativă, Parlamentul poate adopta proiecte de legi sau propuneri legislative în procedură de urgență”. Respectiv, dacă Parlamentul poate și este în drept să urgenteze procesul legislativ, nu e clar prin ce pot fi justificate ordonanțele de urgență ale Guvernului, odată ce necesitatea lor se fundamentează în mare parte pe criteriul temporal al elaborării și adoptării. Pornind de la aceasta, practic nu există deosebiri esențiale între aprobarea de către Parlament a ordonanțelor Guvernului și adoptarea unei legi la inițiativa legislativă a Guvernului, odată ce în ambele cazuri proiectul actului normativ este examinat în detalii de către legislativ. Prin urmare, pe lângă faptul că prin delegarea legislativă, Guvernul substituie exponentul suveranității naționale în activitatea sa de legiferare, această instituție constituțională este de natură să genereze unele conflicte ce țin de limitele competenței în discuție. De aceea, se consideră, pe bună dreptate, că delegarea legislativă ar fi justificată doar în cazurile în care se va aplica cu titlu de excepție [51, p. 434-435].

Generalizând, precizăm: pentru ca *instituția delegării legislative să nu contravină principiului constituțional al separației puterii în stat și nici să nu diminueze rolul Parlamentului de unică autoritate legislativă a statului, abilitarea Guvernului de a adopta acte normative cu forță de lege nu trebuie să fie o regulă, ci o excepție, determinată de condiții concrete, expres reglementate de Constituție și alte acte normative ale Parlamentului.*

Angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului. Procedura angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului este o particularitate a procesului legislativ, conform căreia proiectul de lege nu mai urmează procedura legislativă ordinară prevăzută de Regulamentul Parlamentului, acesta fiind supus unei dezbateri strict politice, având drept consecință menținerea sau demiterea Guvernului prin retragerea încrederii acordate de Parlament. În acest context, jurisprudența CC a Republicii Moldova ne oferă mai multe spețe [81; 82; 53; 78].

Curtea a menționat că, deși legiuitorul constituant a împuternicit Guvernul cu atribuții de legiferare, dispozițiile art. 106¹ din Constituție nu pot fi interpretate în sensul în care ar permite Guvernului substituirea Parlamentului oricând și în orice condiții [81, §52].

Curtea a reținut: „În temeiul art. 106¹ alin. (1) din Constituție, Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege. Aceiași normă constituțională stabilește că Guvernul este demis dacă moțiunea de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, declarației de politică generală sau proiectului de lege, a fost votată în condițiile art. 106 din Constituție. Dacă Guvernul nu a fost demis, proiectul de lege prezentat se consideră adoptat. (...) În sensul art. 106¹ alin. (1) din Constituție, Guvernul își poate angaja răspunderea asupra mai multor proiecte de lege în același timp, cu condiția ca adoptarea să fie o măsură excepțională, determinată de: urgența în adoptarea măsurilor conținute în legea/legile asupra căreia/căroră Guvernul și-a angajat răspunderea; necesitatea ca reglementarea să fie adoptată cu maximă celeritate; aplicarea imediată a legii/legilor; circumscrierea legilor unui singur domeniu de reglementare. (...) prevederile art. 106¹ din Constituție reglementează expres o excepție de la regula instituită prin dispozițiile constituționale ale art. 60. În același timp, Curtea a subliniat că procedura angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege, ca o modalitate simplificată și indirectă de legiferare, trebuie să fie o măsură *in extremis*, determinată de urgența în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea, de necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate, de importanța domeniului reglementat și de aplicarea imediată a legii în cauză. (...) Președintele Republicii Moldova nu-i poate trimite Parlamentului spre reexaminare, înainte de promulgare, o lege în privința căreia Guvernul și-a angajat răspunderea, deoarece aceasta ar conduce la anularea acestui mecanism constituțional. Totuși înainte de promulgare, Președintele poate sesiza CC a Republicii Moldova, în cazul în care consideră că legea adoptată prin angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului este neconstituțională” [82].

CC a Republicii Moldova a declarat neconstituțională Legea nr. 184 din 27 august 2011 privind modificarea și completarea unor acte legislative, ca fiind adoptată cu încălcarea procedurii de adoptare. Argumente în acest sens au fost prezentate și de Academia de Științe a Moldovei: „(...) Curtea acceptă argumentul Academiei de Științe a Moldovei (§ 38 supra), însă după cum a fost relevat mai sus (§ 57 supra), termenul prevăzut de articolul 106¹ din Constituție curge din momentul prezentării în plenul Parlamentului a proiectului de lege asupra căruia Guvernul își angajează răspunderea, care urmează să aibă loc după intrarea în vigoare, în modul prevăzut de lege, a hotărârii Guvernului de angajare a răspunderii sale în fața Parlamentului. În acest mod, promulgarea și publicarea Legii nr. 184 la 27 august 2011, la distanța de 1 zi de la publicarea Hotărârii Guvernului în Monitorul Oficial (26 august 2011), a avut loc cu încălcarea termenului constituțional prevăzut pentru depunerea moțiunii de cenzură.

66. Pornind de la necesitatea de a asigura transparența în actul de guvernare, Curtea reține că, în procedura de angajare a răspunderii Guvernului în fața Parlamentului, urmează a fi publicat obligatoriu în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nu doar textul hotărârilor de Guvern propriu-zise, dar și textul integral al proiectelor de legi ce constituie obiectul acestei proceduri.

67. În acest sens, Curtea reamintește că, pornind de la primatul Constituției și al asigurării conformității legilor și a altor acte juridice cu Legea Supremă (art. 7 din Constituție), toți participanții la procesul legislativ sunt obligați să respecte procedura instituită de Legea Supremă. Rigoarele impuse de Constituție față de adoptarea legilor au un caracter obligatoriu și nu pot fi modificate la discreția participanților la procesul legislativ. Or o lege are putere juridică numai dacă la etapele de elaborare și adoptare au fost respectate normele juridice respective”[78].

Suplimentar, CC a Republicii Moldova a statuat că o dezbatere politică privind demiterea Guvernului prin retragerea încrederii acordate poate avea loc în condițiile art. 106 din Constituție numai în ședința plenară a Parlamentului. Prin urmare, depunerea la Secretariatul Parlamentului a hotărârii Guvernului privind angajarea răspunderii cu materialele anexate, fără prezentarea acestui act politic de angajare a răspunderii în ședința plenară, nu corespunde cerințelor normelor constituționale privind angajarea răspunderii „în fața” Parlamentului [78, §56].

Deși la prima vedere posibilitatea angajării răspunderii nu este supusă nici unei condiții, oportunitatea și conținutul inițiativei rămânând teoretic la aprecierea exclusivă a Guvernului, acest lucru nu poate fi absolut [81, §53]. Parlamentul este și rămâne unica autoritate legiuitoare, chiar și în cazul angajării răspunderii de către Guvern. Or, prevederile art. 106¹ din Constituție reglementează expres o excepție de la regula instituită prin dispozițiile constituționale ale art. 60,

aceasta nefiind de natură a înlătura Parlamentul de la îndeplinirea rolului său, întrucât procedura asumării răspunderii de către Guvern se derulează în fața Parlamentului și se desfășoară sub supravegherea și controlul forului legislativ suprem, care are la îndemână, în virtutea prevederilor constituționale, dreptul de a demite Guvernul prin inițierea și dezbaterăa unei moțiuni de cenzură. Acceptarea ideii potrivit căreia Guvernul își poate angaja răspunderea asupra unui proiect de lege în mod discreționar, oricând și în orice condiții ar echivala cu transformarea acestei autorități în autoritate publică legiuitoare, concurentă cu Parlamentul. Astfel, eludarea principiilor și criteriilor enunțate de către Curte la angajarea răspunderii de către Guvern poate determina încălcarea normelor constituționale [81, §56-58].

Totodată, atunci când angajarea răspunderii Guvernului vizează un proiect de lege, trebuie ca acesta, prin obiectul reglementării, să conțină prevederi ce se circumscriu clar doar la un singur domeniu [81, §55].

Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului pentru mai multe proiecte de legi în același timp, cu condiția ca acestea să aibă un caracter stringent, necesar, să reglementeze într-o singură sferă de importanță socială majoră și să fie puse în aplicare imediat [82, §39].

În opinia dr. Țurcan S. „Guvernul își poate angaja răspunderea asupra propriilor proiecte de legi ordinare și organice și asupra celor ce parvin de la alte entități ce dispun de dreptul de inițiativă legislativă, atât în cazul adoptării unor legi noi, cât și în cazul proiectelor de legi privind modificarea sau (și) completarea legilor în vigoare” [153, p. 56; 156, p. 20].

Considerăm că ***deși adoptarea proiectului de lege prin angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului reprezintă o procedură de excepție în procesul legislativ, aceasta trebuie să respecte atât normele constituționale referitoare la legiferare, cât și rigorile tehnicii legislative.***

În acest context, susținem, în mare parte, opinia prof. A. Arseni privind următoarele particularități ale angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului: „este o instituție a dreptului constituțional, fiind reglementată în exclusivitate de normele dreptului constituțional; o formă de colaborare între puterea executivă, reprezentată prin Guvern, și puterea legislativă – Parlament”; (...) „acordă Guvernului, printre altele, mijloacele necesare pentru realizarea programului de activitate asupra căruia a primit vot de încredere la investire.

Obiect al angajării răspunderii Guvernului în fața parlamentului poate constitui doar un singur proiect de lege cu propriul domeniu de relații sociale menite spre reglementare.

Nu pot constitui obiect al angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului: a) legile constituționale; b) legea bugetului. Ambele categorii de legi au o reglementare imperativ-constituțională; c) proiectul de lege care nu conține reglementări ale relațiilor sociale primare.

Proiectul de lege adoptat prin angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului poate fi în funcție de etapă și situație: a) restituirii Parlamentului de către președintele Republicii, cu motivația de rigoare; b) promulgării de către Președintele Republicii Moldova; c) la sesizarea controlului constituționalității legilor”[13, p. 6-7].

O anumită intensificare în folosirea acestei proceduri de excepție, s-a înregistrat în anii 2014-2015, perioadă în care Guvernul și-a angajat răspunderea pentru 22 proiecte de legi [142, p. 26-29]. Acest fapt a determinat o atenție distinctă din partea CC a Republicii Moldova, care a fost sesizată atât pentru interpretarea dispozițiilor constituționale în materie, cât și pentru a verifica constituționalitatea legilor adoptate în baza acestei proceduri (în anul 2015 [87-90; 81]). Paradoxal, însă Curtea a declarat constituționale hotărârile Guvernului de angajare a răspunderii, chiar dacă, potrivit unor reprezentanți ai societății civile, membri ai Consiliului de participare de pe lângă Guvern, acestea în majoritatea cazurilor nu s-au justificat, întrucât lipsea caracterul iminent de urgență. Or, dacă intrarea în vigoare a legii (prevederile tranzitorii) nu se face imediat, ci pentru o altă perioadă, folosirea procedurii de răspundere nu poate fi justificată. În astfel de condiții, dezbateră în procedură obișnuită în Parlament nu numai că ar fi fost mai binevenită, dar ar fi permis și implicarea societății civile în procesul dat [142, p. 26-29].

Dincolo de aceste interpretări jurisprudențiale, trebuie precizat faptul că pentru prima dată Guvernul Republicii Moldova și-a asumat răspunderea în septembrie 2010. Proiectele prevedeau modificarea și completarea Legii bugetului de stat pentru anul 2010, a Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2010 și a Legii privind compensațiile sociale în perioada rece a anului 2010. Drept justificare pentru adoptarea legilor prin această procedură s-a menționat că nu s-a dorit ca aceste proiecte de lege să fie unele de dispută, cu caracter electoral în Parlament. În esență, o astfel de justificare nu ar corespunde cerințelor practicii internaționale [142, p. 32], inclusiv celor identificate în jurisprudența CC a Republicii Moldova.

În concluziile formulate de organizații ale societății civile se menționează că „Instituția angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului o găsim doar în câteva țări democratice. Este explicabil - este o procedură de exercitare a funcției legislative de către Guvern în condițiile în care conform principiului separației puterii în stat funcția legislativă revine Parlamentului. Această instituție se atestă în constituția Franței din 1958, în constituția Italiei din 1948 și în final în constituția României din 1991. Realizarea instituției angajării răspunderii Guvernului diferă în aceste țări și pe parcursul acumulării practicii de aplicare a acesteia în timp, a evoluat prin impunerea limitărilor substanțiale în a folosi angajarea răspunderii de către executiv având ca argument principal tendința, prin acest procedeu, a Guvernului de a submina Parlamentul în exercitarea funcției legislative. (...) Recurgerea frecventă și nejustificată în a folosi angajarea

răspunderii de către Guvern și prin urmare de către politicul aferent executivului la acest instrument de legiferare, reprezintă nu altceva decât amenințarea asupra statului de drept - principiul de bază a separației puterilor legislative și executive în stat” [142].

În context, atragem atenția la faptul că, sub aspect comparativ, procedura legislativă specială prin angajarea răspunderii de către Guvern este proprie și României, doar că se distinge prin unele particularități.

În primul rând, potrivit art. 114 alin. (3) din Constituția României [42], proiectul de lege prezentat de Guvern prin asumarea răspunderii poate fi modificat sau completat, după caz, cu amendamente parlamentare, care trebuie acceptate de Guvern. În Republica Moldova, nici Constituția nu prevede, nici CC a României nu a menționat nimic în acest sens, de unde putem deduce că la noi legea adoptată prin angajarea răspunderii Guvernului are un text întocmit în exclusivitate de către acesta, Parlamentul neavând nici un drept să intervină cu amendamente.

În al doilea rând, potrivit alin. (4) al aceluiași articol din Constituția României, Președintele României are dreptul să ceară reexaminarea de către Parlament a legii adoptate în procedura specială [44, p. 221-234]. În acest sens, cercetătorii români menționează că „șeful statului nu este ținut de această procedură, el tratând legea respectivă ca pe orice altă lege” [101, p. 428-429]. Altfel spus, adoptarea unei legi în procedură legislativă specială are același regim constituțional ca orice lege adoptată de Parlament [135, p. 452; 45, p. 1081]. Spre deosebire de teoria și practica românească, CC a Republicii Moldova a statuat la acest aspect că „în sensul articolelor 106¹ alin. (1) și 93 alin. (2) din Constituție, Președintele Republicii Moldova nu-i poate trimite Parlamentului spre reexaminare, înainte de promulgare, o lege în privința căreia Guvernul și-a angajat răspunderea. În cazul în care Președintele consideră că legea adoptată prin angajarea răspunderii Guvernului este neconstituțională, acesta poate sesiza CC a Republicii Moldova” (fapt ce nu suspendă procedura de adoptare a legii – e.n.).

În doctrina românească există mai multe opinii la acest subiect, printre care:

„(...) angajarea răspunderii Guvernului este o procedură parlamentară complexă, ce implică raporturi de natură mixtă, întrucât prin conținutul său este un act al Guvernului, ce poate provoca declanșarea controlului parlamentar asupra acestuia, iar prin efectul său, fie produce un act de legiferare, fie se ajunge la demiterea Guvernului [161, p. 222].

„(...) angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege reprezintă o modalitate legislativă indirectă de adoptare a unei legi, adică nu prin dezbaterea acesteia în cadrul procedurii legislative ordinare, ci prin dezbaterea unei problematice prin excelență politice, legate de rămânerea sau demiterea Guvernului. S-a arătat că, angajându-și răspunderea, Guvernul încearcă

realizarea voinței guvernamentale printr-un vot tacit și global în Parlament, respectiv își asumă riscul de a fi demis [147].

CC a României a definit angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege ca fiind „o procedură mixtă, de control parlamentar, întrucât permite inițierea unei moțiuni de cenzură, și de legiferare, deoarece proiectul de lege în legătură cu care Guvernul își angajează răspunderea se consideră adoptat dacă o asemenea moțiune nu a fost depusă sau, fiind inițiată, a fost respinsă”. Curtea a mai reținut că „adoptarea unui proiect de lege pe calea angajării răspunderii Guvernului este o procedură legislativă parlamentară. Adoptarea proiectului de lege, elaborat de Guvern, pe calea acestei proceduri, respectă regulile specifice procedurii ordinare de adoptare a legii, cu unele excepții (suprimarea dezbaterilor în comisii și în plen), ceea ce nu duce la caracterizarea exclusiv guvernamentală a mecanismului de promovare a proiectului de lege”, observând, în una dintre decizii, că rolul acestei proceduri este acela „de a coagula o majoritate parlamentară, dar și de a surmonta actele obstructioniste ale opoziției în cursul dezbaterilor legislative” [54; 147].

În baza doctrinei și jurisprudenței instanțelor de jurisdicție constituțională, constatăm că procedura de excepție – *angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului poate fi aplicată doar atunci când adoptarea proiectului de lege în procedură ordinară nu mai este posibilă, ori atunci când structura politică a Parlamentului nu permite adoptarea proiectului de lege. Mai mult, atunci când există o majoritate parlamentară care a format Guvernul (situația tipică a Republicii Moldova – e.n.), adoptarea sub forma asumării răspunderii reprezintă o încălcare a competenței de legiferare a Parlamentului.*

2.3. Identificarea principiilor procesului legislativ

Legiuitorul își alege procedeele tehnice de legiferare, însă el nu o poate face arbitrar. Sunt anumite principii care stau la baza acțiunii de legiferare, principii deduse din reglementări constituționale sau înscrise ca atare în metodologii de tehnică legislativă, adoptate de parlamente [24, p. 31].

Pornind de la complexitatea activității de legiferare, considerăm a fi necesară și deosebit de importantă respectarea anumitor principii în procesul desfășurării acesteia. În viziunea cercetătorilor, aceste principii sunt comune pentru toate tipurile de activitate de creare a dreptului [200, p. 11-12], lucru practic confirmat și de către legiuitor, care reglementează aceleași principii atât pentru elaborarea și adoptarea actelor legislative (de către Parlament), cât și a celor normative (de către Guvern și organele administrației publice centrale și locale).

Dintre acestea, cele mai importante le considerăm a fi [9, p. 26-27]:

Fundamentarea științifică a activității de elaborare a normelor juridice. Acest principiu decurge din cerința esențială ca norma juridică să fie expresia reflectării fundamentale a necesităților sociale obiective și să răspundă în mod eficient realității sociale. Obiectivul dat impune ca elaborarea normelor juridice să aibă la bază cunoașterea aprofundată a realității, anticiparea realistă a efectelor noilor reglementări, sesizarea neajunsurilor legislației existente, inclusiv abordarea comparată cu legislațiile altor state.

Astfel, elaborarea actului legislativ trebuie să se facă pe baza unor investigații și studii prealabile economice, sociologice, psihologice, criminologice, a unei documentări științifice și a cercetărilor de specialitate în domeniul în care are loc reglementarea, pentru cunoașterea aprofundată a realității și identificarea scopurilor politicii legislative. Numai o bună cunoaștere a ceea ce se cheamă *ratio legis* poate conduce la exprimarea corectă a normei juridice în conținutul legii.

În practică, sunt, din nefericire, multe exemple care ne demonstrează că organele statului cu competențe normative au elaborat acte normative fără să cunoască corespunzător relațiile din domeniul respectiv, să facă legăturile și corelațiile necesare cu domenii adiacente sau cu problematica de fond a societății. Au fost elaborate acte normative care au fost rapid modificate sau abrogate, pentru că acestea nu au ținut cont de cerințele și necesitățile sociale reale. Aceste situații generează fenomenul de respingere, acela în care faptele se revoltă împotriva dreptului.

Dincolo de raționamentele doctrinare în materie, principiul fundamentării științifice poate fi regăsit și în actele legislative din domeniu, fiind însă reglementat neuniform. Legea cu privire la actele normative nr. 100/2017 [103, nu recunoaște expres fundamentarea științifică ca principiu, dar reglementează procedura de fundamentare a proiectelor actelor normative (în secțiunea a 3-a a Capitolului III) – art. 25 „Studiul de cercetare” și art. 26 „Etapile principale ale analizei ex-ante”. Important e că fundamentarea proiectelor de acte normative este obligatorie, rezultatele acesteia fiind cuprinse în Nota informativă, document ce însoțește proiectul de act normativ până la adoptarea sa de către Parlament.

Principiul planificării legislative [92, p. 96-97; 22, p. 191]. În conformitate cu acest principiu, întreaga activitate normativă trebuie să se desfășoare în baza unui program de legiferare atât la nivelul Parlamentului, cât și la nivelul inițiatorului de proiecte de legi – Guvernul. Importanța acestui principiu este sporită mai ales în momente sau perioade de schimbări majore, precum schimbarea regimului politic (cazul nostru după 1989) sau armonizarea / alinierea la legislația internațională sau comunitară (cazul procesului de integrare în Uniunea Europeană).

În conținutul Legii cu privire la actele normative nr. 100/2017 nu este prevăzută planificarea legislativă, fiind doar stabilit în art. 23 că „proiectele actelor normative sunt elaborate de către autoritățile publice abilitate să le inițieze, conform programelor și planurilor aprobate în modul stabilit de lege, precum și la solicitarea Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, a Guvernului sau din inițiativă proprie, în modul stabilit de lege”. Prin urmare, ***odată cu abrogarea Legii privind actele legislative 780/2001, Parlamentul deja nu mai este obligat să elaboreze programe legislative, mai ales că nici Regulamentul acestuia nu prevede nimic în acest sens. Respectiv, putem constata o desconsiderare a principiului planificării legislative, ceea ce transformă practic activitatea de legiferare a Parlamentului din una chibzuită, planificată în una aleatorie, imprevizibilă, moment ce afectează și transparența activității acestuia.***

Pornind de la faptul că planificarea legislativă poate fi considerată o continuare a principiului fundamentării științifice, menit să asigure continuitatea și caracterul complet al legiferării în cadrul statului [9, p. 27], în opinia noastră, principiul planificării legislative necesită o consolidare substanțială la moment, mai ales că de acesta depind și alte caracteristici ale activității de legiferare a Parlamentului.

Principiul respectării unității sistemului dreptului [92, p. 97]. Acest principiu cere ca fiecare act normativ nou să se integreze organic în cadrul celor deja existente în ramura de drept respectivă și în ansamblul sistemului de drept. Acest moment este necesar, întrucât sistemul legislativ implică legături multiple și formează un complex unitar în cadrul căruia există relații de ierarhie, corelare, compatibilitate, interdependență etc.

Respectarea acestui principiu asigură: neafectarea unității și coerenței interioare a sistemului de drept prin modificările și abrogările de norme, care de altfel, sunt necesare; eliminarea lacunelor legislative, a normelor căzute în desuetudine, a paralelismelor, suprapunerilor și contradicțiilor dintre diferite reglementări.

Legea cu privire la actele normative nr. 100/2017 stabilește la art. 3 alin. (4): „Actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care:

a) proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune;

b) proiectul actului normativ întocmit în temeiul unui act normativ de nivel superior nu poate depăși limitele competenței instituite prin actul de nivel superior și nici nu poate contraveni scopului, principiilor și dispozițiilor acestuia.”

Principiul corelării sistemului actelor normative (principiul articulării sau al armoniei) este strâns legat de principiul anterior enunțat, desemnând necesitatea armonizării dreptului nostru cu dreptul comunitar și cel internațional.

Legea cu privire la actele normative nr. 100/2017 stabilește la art. 3 alin. (3): „Actul normativ trebuie să corespundă prevederilor Constituției Republicii Moldova, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, precum și legislației Uniunii Europene.”

Principiul accesibilității și economiei de mijloace [22, p. 194]. Acest principiu vizează în mod direct utilizarea mijloacelor de tehnică legislativă în elaborarea normelor juridice și a actului normativ în ansamblul său.

În practică, înțelegerea dispozițiilor legale și aplicarea clară și coerentă a acestora sunt dependente de conținutul exprimat de norma juridică, construcția logică a acesteia, claritatea și lipsa de echivoc a textului etc. Premisa principală de la care se pornește în formularea acestei cerințe specifice activității normative este aceea că normele juridice se adresează unor indivizi de cele mai multe ori neavizați în drept, cu nivele culturale și intelectuale diferite, receptând diferit un mesaj normativ.

Măiestria, arta legiuitorului constă în capacitatea lui de a redacta clar, concis, neechivoc, simplu și direct textele legilor. Redactat, concis și riguros textul legii va fi înțeles corect de către oricine. Și invers, redactarea în stil stufos, alambicat (excesiv de subtil, greu de înțeles), cu propoziții întortocheate și care utilizează termeni ce nu sunt explicați nici în dicționare, riscă să transforme activitatea de legiferare în cu totul altceva.

În mod similar, în construcția normei juridice trebuie avută în vedere și disponibilitatea sau intenția unora dintre cei vizați de a eluda norma de drept sau de a-i exploata eventualele deficiențe, inadvertențe sau neclarități ale reglementării [22, p. 194]. Astfel, aplicarea acestui principiu trebuie să conducă la adoptarea unor reglementări riguroase, clare, neechivoce, simple, concise și directe, ușor de înțeles de către oricine ar fi interesat.

La nivel normativ, principiul este stipulat expres în art. 3 alin. (1) lit. e) din Legea cu privire la actele normative nr. 100/2017.

Principiul asigurării echilibrului între dinamica și statica dreptului, între stabilitatea și mobilitatea dreptului [92, p. 97; 22, p. 193]. Activitatea de elaborare a actelor normative devine, pe zi ce trece, mai complexă și mai dinamică, întrucât legiuitorul se confruntă cu presiuni care vizează domeniile cele mai variate ale vieții sociale (economice, politice, culturale, ideologice etc.). Într-o frecvență evidentă se produc mutații în conținutul raporturilor sociale, modificări instituționale, schimbări în atribuțiile și în competențele unor organe determinate de apariția unor

noi structuri organizatorice în domeniul economic, al justiției, administrației publice etc. Misiunea fundamentală a dreptului, a actului normativ în ultimă instanță, este aceea de a face ordine în acest vast câmp de manifestare a raporturilor juridice, de a calma posibilele conflicte, de a garanta ordinea de drept și a asigura stabilitatea sistemului global. Dar, după cum se știe legea odată edictată, este destinată să reglementeze domeniul respectiv pentru perioade destul de lungi.

În elaborarea normelor juridice trebuie să se asigure echilibrul între stabilitatea și mobilitatea reglementărilor, între dinamica și statica acestora. Regulile de drept adoptate trebuie să corespundă schimbărilor în formă și conținut ale interacțiunilor sociale și să aibă o mare stabilitate, condiție necesară unei ordini juridice, într-un stat de drept. În același timp, reglementările trebuie să fie astfel concepute încât să permită realizarea adoptării, transformării și perfecționării lor cu rapiditate.

Sistemul dreptului este un sistem deschis, în care există un echilibru dinamic între tendințele de conservare a valorilor permanente ale dreptului și de schimbare a elementelor determinate de cerințele noi ale vieții sociale. Raportul dintre dinamica și statica dreptului este o problemă nu numai de politică juridică, întrucât ține și de rațiunea dreptului și finalitatea sa socială. Stabilitatea conservă normele juridice ce ocrotesc și garantează valorile supreme ale societății concrete, mobilitatea determină și impulsionează multiplicarea conduitelor și acțiunilor sociale.

Dreptul nostru actual este pus în situația de a acționa, în domeniul legiferării, cu multă maturitate și chibzuință. Este de necontestat faptul că de multe ori activitatea de legiferare se desfășoară sub presiunea timpului, dar mai ales sub presiunea forțelor politice. În egală măsură, întregul nostru sistem de drept, este obligat să recepționeze mesajele care vin din zona dreptului internațional și, mai ales, a dreptului comunitar. Ca urmare, legislația națională trebuie armonizată cu legislația comunitară în domenii foarte diferite: drept penal, civil, administrativ, vamal, comercial, financiar, procesual penal, procesual civil, execuțional penal etc. Important în acest sens, este ca aceste ajustări să fie suficient de chibzuite și fundamentate, pentru ca astfel să asigure și să garanteze durabilitatea legilor în cauză și implicit a întregului sistem de drept. Pentru aceasta este absolut necesară respectarea strictă a principiilor de tehnică legislativă (expuse) și asumarea de către legiuitor a responsabilității politice pentru finalitatea legiferării.

Dincolo de principiile enunțate, doctrina mai identifică alte câteva, care de asemenea prezintă o valoare distinctă pentru calitatea procesului legislativ și a legilor. Astfel, unii cercetători pun accentul pe următoarele principii [246, p. 186]: principiul legalității,

fundamentării științifice, utilizării experienței juridice, democratismul și principiul legăturii cu practica.

Într-o altă opinie, activitatea legislativă se bazează și se desfășoară conform unor așa principii constituționale precum [184, p. 30]: legalitatea, democratismul, transparența, profesionalismul, planificarea, caracterul sistemic și principiul etapizării.

În viziunea noastră, merită atenție următoarele principii:

1. Principiul legalității – este propriu atât procedurii de adoptare a actului normativ, cât și conținutului acestuia. Legalitatea este un principiu constituțional obligatoriu, ce realizează ideea justiției sociale și democrației sub forma regimului politico-juridic, format grație metodei speciale de activitate a statului orientate spre respectarea și realizarea strictă și riguroasă a normelor dreptului în corespundere cu principiul subordonării, care exprimă și garantează voința poporului, a tuturor subiecților raporturilor juridice indiferent de statutul lor social. Astfel, activitatea de legiferare a Parlamentului trebuie să se desfășoare strict în corespundere cu competențele acestuia. Conținutul actelor legislative trebuie să corespundă idealurilor statului de drept și a societății civile, normelor și principiilor internaționale general recunoscute [52, p. 102-103].

2. Principiul democratismului. O direcție importantă de dezvoltare a sistemului politic al statului în etapa contemporană este participarea tot mai activă a cetățenilor în sfera de conducere a statului, inclusiv în procesul de legiferare. Acest fapt permite studierea mai completă și luarea în considerație în conținutul legilor a necesităților și intereselor diferitor pătri sociale, grupuri ale populației, prin aceasta sporind calitatea legilor. O cale importantă de realizare a acestui principiu o constituie inițiativa legislativă [230, p. 115].

3. Principiul transparenței – constă din caracterul deschis al procesului legislativ, discutarea liberă a proiectelor de legi. La examinarea proiectelor e necesar să fie luate în considerație toate opiniile și propunerile chiar dacă sunt contradictorii. În mare parte, acest principiu se realizează prin intermediul ședințelor publice ale Parlamentului. Cu regret, Regulamentul Parlamentului [109] nu dezvoltă prevederile art. 65 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, potrivit căroră ședințele Parlamentului sunt publice, nefiind clar sub ce formă se poate concretiza caracterul public al acestora [71, p. 63].

Totodată, deficiențe pot fi atestate și la capitolul transparenței conlucrării Parlamentului cu societatea civilă în cadrul activității de legiferare. În acest caz, este destul de evident că doar publicarea proiectelor de legi pe pagina web a Parlamentului nu numai că este insuficientă, dar și inefficientă atât timp cât se evită justificarea refuzului sau respingerii anumitor propuneri legislative parvenite din partea societății civile. Evident, că la acest capitol se cere a fi pus

accentul pe dezvoltarea dialogului constructiv [71, p. 63] între subiecții implicați în procesul civil (moment asupra căruia vom reveni mai jos).

4. Profesionalismul corpului de deputați. În ultimul timp devine tot mai evident faptul că neluarea în considerație a acestui moment se răsfrânge destul de negativ asupra calității elaborării și adoptării legilor, precum și a conținutului acestora.

În context, precizăm că elaborarea actelor normative necesită implicarea unor specialiști, juriști, care cunosc metodologia legislativă, precum și a altor specialiști, din alte domenii, care studiază relațiile sociale pe care le reglementează actul normativ respectiv [25, p. 32]. În general, juriști specializați în redactarea unui act normativ sunt puțini, deoarece activitatea de redactare a legilor necesită competențe juridice speciale, bazate atât pe o excelentă înțelegere a metodologiei legislative, cât și pe o mare experiență în domeniul tehnicii de redactare. În același timp, nu trebuie ignorat faptul că preocupările de tehnică legislativă reclamă o cunoaștere aproape perfectă a dreptului sau cel puțin a ramurii în care operează, dublată, desigur, cu o informare cât mai completă asupra datelor culese în faza elaborării științifice. Ea este o îndeletnicire a juriștilor cu mulți ani de experiență pe tărâmul dreptului [23, p. 13].

În pofida faptului că redactarea legilor reprezintă un domeniu specializat, trebuie să recunoaștem că un număr mare de juriști nu manifestă aptitudinile necesare sau sunt slab pregătiți din acest punct de vedere, ceea ce se reflectă și în reglementările normative pe care le întocmesc și care, ulterior, se dovedesc a fi confuze, contradictorii, greu aplicabile. În același timp, și teoreticieni în materie sunt extrem de puțini. Prin urmare, dacă se dorește ameliorarea calității modului de elaborare și redactare a legilor trebuie investit în specialiști care să dispună de aptitudinile necesare și să fie interesați de activitatea dată [26, p. 9; 24, p. 32].

5. Principiul etapizării – un principiu indispensabil procesului legislativ. Orice lege este elaborată și adoptată în mai multe etape. Important e ca în cadrul fiecărei etape proiectele de legi să fie examinate migălos și detaliat pentru a se ajunge la concluzii de natură să sporească calitatea și eficiența viitorului act legislativ [71, p. 64].

6. Principiul reglementării „la pachet” [243, p. 211]. Acest principiu presupune că momentul adoptării legii și cel al elaborării actelor normative inferioare care să dezvolte prevederile acesteia sunt maximal apropiate în timp. Respectarea acestui principiu face ca legea să funcționeze eficient practic chiar de la adoptarea sa.

Generalizând asupra celor menționate, subliniem că întru justificarea semnificației deosebite a principiilor ce trebuie să guverneze procesul legislativ, cercetătorii accentuează destul de just că: „rolul legislației în garantarea și asigurarea drepturilor și libertăților omului este

fundamentat de calitatea și conținutul legii, precum și de calitatea, profesionalismul, transparența și caracterul democratic al procesului legislativ” [120, p. 61].

Așadar, principiile enunțate sunt deosebit de importante pentru procesul legislativ și doar realizarea lor complexă și completă va permite ridicarea calității și eficienței legilor adoptate și a practicii parlamentare în ansamblu [9, p. 27].

2.4. Procesul legislativ și procedura legislativă: distincții și particularități

În o bună parte din studiile realizate în domeniul teoriei generale a dreptului, dreptului constituțional, dreptului parlamentar, legisticii formale etc., care pun în discuție activitatea de legiferare desfășurată de către stat (Parlament și alte autorități), noțiunile de „proces legislativ” și „procedură legislativă” sunt utilizate practic fără a se face vreo distincție dintre acestea. În opinia noastră, noțiunile date prezintă particularități distincte, mai ales sub aspect juridic, care nu trebuie ignorate, ci elucidate și analizate [11, p. 24; 10, p. 31].

Pornind de la faptul că, în doctrina autohtonă, acest subiect practic a rămas în umbră, în cele ce urmează ne propunem să abordăm noțiunile de proces legislativ și procedură legislativă în vederea precizării esenței acestor instituții și a particularităților lor distincte.

Inițial însă, considerăm justificată și necesară o analiză succintă, cu caracter preliminar, a însăși problemei coraportului dintre proces și procedură (proces juridic și procedură juridică), care la fel este puțin abordată în arealul nostru științific.

Proces și procedură: delimitări conceptuale. Pentru a trasa o distincție clară între procesul legislativ și procedura legislativă, vom apela, pentru început, la doctrina rusă în care, deja de câteva decenii, sunt abordate în paralel asemenea categorii juridice ca proces și procedură. În primul rând, cercetătorii atrag atenția asupra sensului filologic al acestor noțiuni. Astfel, potrivit dicționarilor explicative a limbii ruse procesul desemnează „mersul, dezvoltarea (prin schimbarea consecutivă a stărilor) unui fenomen” [186, p. 89], iar procedura – „ordinea stabilită de realizare a unei activități” [179].

În linii generale, o asemenea explicație a termenilor în cauză atestăm și în Dicționarul explicativ al limbii române. Astfel, procesul este desemnat ca: „succesiune de stări, etape, stadii prin care trec, în desfășurarea lor temporală, în schimbarea lor, diverse obiecte, fenomene etc.”; „mers, evoluție, dezvoltare, desfășurare (a unui fenomen, a unui eveniment etc.)”; „succesiune de acțiuni sau de operații prin care se realizează o lucrare” [58]; iar procedura – drept „formă legală de a proceda în cazuri determinate de lege”; „manieră de a proceda juridic”; „ansamblu de reguli de organizare a activității, folosite în vederea atingerii unui anumit rezultat; serie de formalități

care trebuie executate într-un proces”; „formalitate; chip, fel, formă, manieră, metodă, mijloc, mod, modalitate... de a acționa” [58].

Din perspectiva etimologiei sale, termenul de „procedură” a fost împrumutat din limba franceză – „procedure”, aceasta, la rândul său, împrumutându-l din latină – „procedere”, care semnifică promovare a ceva, sau într-un sens mai îngust, „o ordine stabilită oficial de a acționa” [194], „orice acțiune continuă și succesivă” [215, p. 210]. În jurisprudență și în alte domenii, termenul de procedură este înțeles ca „o consecutivitate de acțiuni, o ordine de realizare a unei activității etc.” [215, p. 210].

Din cele enunțate se poate observa o anumită asemănare dintre proces și procedură, exprimată prin faptul că ambele presupun o oarecare etapizare, o succesiune de manifestări. Cu toate acestea, este destul de clară și lipsa identității între aceste categorii [241, p. 156], întrucât [249, p. 2-3; 195, p. 129]:

- dacă procesul se referă la un oarecare fenomen în ansamblul său, atunci procedura presupune doar conduita în cadrul acestuia (acțiuni sau inacțiuni ca parte a procesului);
- procesul cuprinde în sine elementul consecutivității prin însăși natura sa, în timp ce procedura poate fi și neconsecutivă; ea presupune doar formalitatea;
- spre deosebire de procedură, procesul nu are nici un caracter oficial „obligatoriu”.

În general, atât procesul, cât și procedura inițial au fost văzute doar ca fenomene sociale. În această ipostază, se consideră că procedura este constituită dintr-un sistem de relații sociale strâns legate între ele, orientate spre atingerea unui rezultat social concret, care reprezintă scopul procedurii [244, p. 26]. Sub acest aspect, printre trăsăturile procedurii se enumeră: orice procedură ca fenomen social reprezintă un sistem orientat spre atingerea unui anumit rezultat social; constă din acte succesive sau trepte de activitate; creează un model consacrat normativ de dezvoltare, de mișcare a unui fenomen; este organizată ierarhic; se află în dinamică, dezvoltare; exprimă mijlocul de realizare a unei anumite relații sociale [233, p. 6-7].

Important e că, în cazul în care procedura se transpune în sfera juridică, ea încetează a fi un fenomen social și devine un fenomen juridic, deci o procedură juridică [236, p. 10; 211, p. 81], care astfel desemnează „ordinea reglementată de lege de realizare a acțiunilor juridice, orientate spre atingerea unui rezultat juridic” [227, p. 23].

În ceea ce privește procesul, cu câteva decenii în urmă, în doctrină s-a negat existența procesului juridic, întrucât se susținea că nu există o asemenea ramură de drept [255, p. 174]. În timp însă, fiind analizat conceptul în conținutul său ca o „schimbare/substituire consecutivă a stărilor unor fenomene; cale/mod de dezvoltare a ceva”, cercetătorii au admis ca fiind reală posibilitatea existenței proceselor juridice, alături de procesele sociale, biologice, chimice etc.

[178, p. 7]. Pe de altă parte, unii autori, negând ipostaza procesului juridic de a fi un fenomen, afirmă că acesta trebuie înțeles ca un concept unificat, o abstractizare științifică, precum sunt noțiunile de stat, răspundere juridică, capacitate juridică, persoană juridică etc. [183, p. 22].

Prin urmare, în prezent, practic este de necontestat existența unor astfel de categorii, precum procesul juridic și procedura juridică [11, p. 24-25], doar că în doctrina juridică nu s-a ajuns la unanimitate referitor la conținutul acestora și la distincția dintre ele.

Procesul juridic și procedura juridică. Dat fiind faptul că conținutul noțiunilor de proces și procedură nu este stabilit normativ, adeseori aceste noțiuni sunt utilizate fie ca sinonime, fie cu sens diferit. În consecință, se creează diferite neclarități atât în activitatea de creare, cât și de aplicare a dreptului [211, p. 81; 229, p. 96; 210, p. 3], ceea ce afectează considerabil eficiența acestuia în ansamblu. Iată de ce, una din preocupările doctrinarilor din ultimul timp, ține de trasarea unei limite clare între proces și procedură în sfera juridică.

Practic majoritatea pozițiilor expuse în doctrină pe marginea coraportului dintre noțiunile de proces și procedură, pornesc de la accepțiunile date termenului de proces, care este văzut atât într-un sens îngust, cât și într-un sens larg. În sens îngust (tradițional), procesul juridic este privit fie ca activitate jurisdicțională a organelor de stat, fie doar exclusiv ca proces judiciar [234, p. 14; 185, p. 32], în timp ce, privit în sens larg, procesul juridic cuprinde orice activitate, inclusiv normativă, a subiecților de drept orientată spre crearea și realizarea (sub orice formă) a normelor de drept [241, p. 155-156].

Din această perspectivă, procesul juridic este definit ca fiind:

„activitatea consecutivă a diferitor subiecți de drept, reglementată juridic, orientată spre atingerea unui rezultat concret cu semnificație juridică; fie ca o dezvoltare în etape a fenomenelor juridice” [211, p. 81];

„activitatea ordonată a organelor de stat competente, reglementată de norme procesuale, care constă în pregătirea, adoptarea și perfectarea scrisă a deciziilor juridice cu caracter general sau individual” [176, p. 158; 246, 241, p. 405];

„activitatea de creare și aplicare a dreptului, bazată pe normele procesuale, realizată de organele competente ale statului și a altor subiecți, orientată spre satisfacerea și garantarea optimă a intereselor subiecților de drept” [241, p. 156].

După cum se poate observa, o asemenea definiție largă permite de a cuprinde în sine nu doar procesele „clasice” (precum: penal, civil sau arbitrajul), adică care privesc soluționarea unui litigiu sau constatarea unor fapte juridice, ci și alte activități juridice, precum: procesul electoral, procesul legislativ etc. În acest caz este vorba de așa-numita concepție extensivă a procesului

juridic, susținută de majoritatea cercetătorilor. De regulă, adepții acesteia privesc noțiunile de proces și procedură ca fiind identice [183, p. 22].

Chiar dacă sunt mai puțini, oponenții concepției date consideră că procesul juridic se referă exclusiv la activitatea judiciară a autorităților competente ale statului [234, p. 6-7]. Mai mult, unii adepți ai acestei accepțiuni neagă categoric existența unor asemenea categorii de procese precum: procesul legislativ, procesul bugetar, procesul electoral, procesul administrativ [242, p. 7]. Oferind unele explicații în acest sens, cercetătorul A. Potanin menționează că în mediul juriștilor s-a acceptat deja ca prin proces să fie desemnate exclusiv activitățile de stabilire a faptelor și de soluționare a litigiilor (procesul clasic), iar celelalte activități, precum cea de legiferare să fie desemnate ca proceduri (procedura legislativă). Prin urmare, în opinia sa, procesul este orientat spre obținerea unui rezultat cu caracter individual (o hotărâre judecătorească, o sentință etc.), iar procedura – spre obținerea unui rezultat cu caracter general (alegerea șefului de stat, adoptarea unui act normativ) [232].

La rândul său, procedura juridică se caracterizează prin următoarele trăsături [194]:

- este consacrată clar în legi sau acte normative subordonate legilor;
- reprezintă o ordine stabilită normativ de realizare a activității juridice;
- principalul scop constă în realizarea normei juridice materiale și a raportului juridic material bazat pe aceasta.

Așadar, menirea procedurii juridice constă în realizarea normelor de drept [208]. Iată de ce strâns legată de procedura juridică este categoria de raport juridic, pentru care aceasta se instituie și a cărei realizare o asigură [249, p. 2]. Pornind de la aceste idei și ținând cont de varietatea normelor juridice și a raporturilor juridice bazate pe acestea, se poate conchide că există o largă varietate de proceduri juridice prin intermediul cărora se realizează dreptul în societate [12, p. 15], care pot fi integrate în diferite procese juridice, în funcție de scopul urmărit.

Ținând cont de cele menționate, în opinia noastră [11, p. 25-26], pozițiile cercetătorilor citați supra nu pot fi acceptate, întrucât sunt argumentate insuficient. Mai mult, în doctrină, la moment, există deja criterii bine conturate (inclusiv cele enunțate mai sus), care ne permit să delimităm clar procesul de procedură, fără a le denatura esența (care nu rezervă nici o șansă la existența ideilor expuse supra). Cel mai simplu argument opus poziției de mai sus constă în însăși delimitarea noțiunilor de proces și procedură în teoria dreptului procesual civil. Astfel, potrivit cercetătorilor conceptul de proces nu este sinonim cu cel de procedură, întrucât: procesul desemnează activitatea complexă realizată de instanță, părți și alți participanți, precum și raporturile ce se stabilesc între aceștia în scopul restabilirii drepturilor și intereselor încălcate sau contestate; iar procedura, la rândul său, desemnează, în general, un ansamblu de forme și reguli

de realizare a unei anumite activități. Din punct de vedere juridic, termenul de procedură indică totalitatea normelor după care se soluționează un conflict ivit în viața socială [117, p. 17-18].

Așadar, dacă în cadrul dreptului procesual se delimitează clar noțiunea de proces de cea de procedură, e de la sine înțeles că și în cadrul teoriei dreptului și a altor ramuri ale științei juridice poate fi atestată o asemenea delimitare, în baza acelorași criterii, bine gândite. În pofida acestor constatări, totuși atragem atenția că în doctrina juridică, pe marginea coraportului dintre noțiunile de proces și procedură pot fi atestate câteva poziții [211, p. 82; 247, p. 23; 249, p. 3]:

Prima poziție optează pentru un sens mai larg a procedurii juridice. Potrivit acesteia, procesul juridic este doar o variantă a procedurii cu același nume. Respectiv, procedura se consideră a fi o noțiune mai largă în raport cu noțiunea de proces [234, p. 7-6].

A doua poziție privește cele două categorii ca sinonime/identice [216, p. 11-15], argumentându-se lipsa necesității de a le delimita. În acest sens, V.O. Lucin menționează că procesul este practic echivalent cu procedura, nefiind posibil de trasat o delimitare între acestea [214, p. 25].

A treia poziție – atestă o prevalență (în raport cu procedura juridică) a volumului conținutului și semnificației semantice a procesului juridic. Deci, potrivit acesteia, procesul este o noțiune mai largă ca procedura, care la rândul său, este o parte componentă a procesului [249, p. 3]. În acest sens, B.M. Lazarev subliniază destul de just că procedurile juridice determină etapele procesului juridic, scopul acestora, consecutivitatea lor și limitele temporale, acțiunile concrete pentru fiecare etapă, temeiurile de realizare și interacțiunea lor, modalitățile de perfectare și fixare [209, p. 5].

În ultimul timp, în doctrină a fost expus și un alt punct de vedere asupra coraportului dintre proces și procedură, care nu poate fi încadrat în niciuna din pozițiile enunțate supra. Potrivit acestuia, cele două categorii – procesul și procedura se află într-un raport dintre conținut și formă [201, p. 16; 183, p. 23; 211, p. 82]. Astfel, în lumina acestei opinii „procesul juridic reprezintă conținutul activității juridice (totalitatea acțiunilor juridice), iar procedura juridică – modelul acestei activități (forma procesuală)” [256, p. 6].

Prin urmare, se consideră că procesul juridic reprezintă activitatea subiecților de drept orientată spre asigurarea reglementării juridice a relațiilor sociale, iar procedura juridică – ca formă juridică reglementată de normele procesuale de realizare a acestei activități. Procedura juridică stabilește astfel, ordinea de realizare de către subiecții de drept a anumitor acțiuni juridice, totalitatea cărora formează procesul juridic [183, p. 23]. Or, într-o altă opinie, „procedura juridică constituie un atribut indispensabil al procesului juridic, întrucât determină forma juridică de realizare a acestuia” [201, p. 16].

Merită în context de reiterat că „dacă vom admite confundarea noțiunilor în cauză, atunci vom asista la o devalorizare a noțiunii de proces în sensul său juridic special, consacrat deja istoric în doctrină, legislație și practică. Procedura este doar o formă inițială de reglementare a activității organelor corespunzătoare care, în condițiile existenței unei necesități obiective, poate evolua în forma numită proces [244, p. 112-113].

Expunându-se pe marginea acestor opinii, cercetătorul P. Lang subliniază că procesul și procedura sunt noțiuni înrudite, nefiind însă identice, întrucât procesul reprezintă o totalitate de acțiuni consecutive, iar procedura – ordinea de desfășurare a acestor acțiuni, altfel spus forma internă a procesului [211, p. 82]. Mai mult, în opinia sa, procedura juridică desemnează anumite acțiuni juridice, stabilite de acte normative concrete, în cadrul procesului juridic. De aici, noțiunile de proces juridic și procedură juridică trebuie înțelese ca fiind în raport de general și special, formă și conținut. Mai mult, în opinia sa, procedura juridică nu poate exista în afara procesului, care la rândul său poate fi realizat doar prin intermediul procedurilor juridice [211, p. 82].

În concluzie, generalizând asupra celor analizate, subliniem că în statul de drept sau în statul care tinde să devină unul de drept, întreaga activitate a organelor și funcționarilor de stat trebuie să fie organizată astfel încât să se desfășoare în anumite forme juridice, adică conform unor norme juridice prestabilite [195, p. 127]. Pornind de la complexitatea activităților desfășurate de către autorități și întinderea în timp a acestora, e de la sine înțeles că ele formează veritabile procese juridice, care trebuie realizate în strictă conformitate cu procedurile juridice stabilite de lege, ca o garanție inerentă a legalității lor [10, p. 27].

Așadar, fiecare organ al puterii de stat (legislativ, executiv (administrativ) sau judiciar) își realizează activitatea într-o anumită formă procesuală: organul legislativ – sub forma procesului legislativ; organul executiv/administrativ – a procesului administrativ; organul judiciar – sub forma procesului judiciar (penal, civil etc.) [217, p. 33].

Legiferarea și procesul legislativ. Dat fiind faptul că adoptarea legilor presupune o activitate complexă, este important de precizat că aceasta cuprinde o consecutivitate de diferite etape, totalitatea cărora desemnează procesul legislativ [177, p. 519]. În doctrină acesta a fost apreciat ca fiind „modalitate tehnică de elaborare a legii (ca act juridic al Parlamentului)” [162, p. 64]. În opinia cercetătorilor, pentru a putea circumscrie conceptul procesului legislativ, ca modalitate tehnică de elaborare a legii, este necesară o delimitare terminologică între diferite noțiuni care, deși asemănătoare, au un conținut și o acoperire conceptuală diferite [162, p. 64]. Este vorba, în special, de asemenea termeni, precum: legiferarea și procedura legislativă.

Astfel, în cel mai larg sens, procesul de creare a legilor (numit și legiferare) în cadrul statului nu se limitează doar la activitatea organului legislativ. Originea acestuia se află în însăși

societate, făcând parte din structura altor procese, mai ales, sociale și politice [204, p. 77]. Cu toate acestea, procesul legislativ este mai întâi de toate o noțiune și instituție juridică [229, p. 95; 254, p. 111-117], moment ce determină necesitatea de a-l distinge de noțiunea de legiferare.

Pentru argumentarea naturii sale juridice, cercetătorii pornesc de la competența de legiferare a Parlamentului care, după cum s-a precizat mai sus, rezultă din prevederile constituționale și se realizează printr-un amplu proces legislativ (ce implică pregătirea, inițierea, elaborarea și aprobarea normelor juridice prin intermediul unei succesiuni de activități deliberative). Sub acest aspect, se susține că procesul legislativ constituie un raport juridic de drept constituțional în privința realizării puterii de stat, respectiv un raport ce se naște în procesul menținerii și exercitării puterii [162, p. 62]. În opinia noastră, în cazul dat, ***procesul legislativ nu poate fi echivalat doar cu un raport juridic, or, dată fiind complexitatea procesului legislativ, acesta se poate desfășura prin realizarea consecutivă a unui sistem de raporturi juridice reglementate de normele de drept.***

Dincolo de această accepțiune largă, procesul legislativ este înțeles ca o modalitate tehnică de elaborare a legii. În acest sens, se consideră că termenul de proces legislativ desemnează o activitate îndelungată și deosebit de complexă, ce cuprinde o serie de acțiuni, operațiuni și proceduri ce se desfășoară în cadrul diferitelor niveluri instituționale, prin succesiunea mai multor etape, subetaje, faze distincte, riguros reglementate, atât de exigențele de natură științifică, cu caracter interdisciplinar, cât și de norme juridice constituționale, legate în special de procedură [162, p. 66].

Privit din această perspectivă, termenul de proces legislativ se consideră că poate fi utilizat în două sensuri: în sens larg, procesul legislativ este mai cuprinzător, întrucât înglobează atât etapele premergătoare procedurilor parlamentare propriu-zise, cât și pe cele post-parlamentare; într-un sens restrâns, determinat de reglementările constituționale, procesul legislativ cuprinde acele proceduri ce se desfășoară în fața Parlamentului [162, p. 66; 28 p. 406].

În sens mai îngust, din punctul de vedere al dreptului constituțional, procesul legislativ reprezintă un șir de etape consecutive reglementate constituțional. Privit prin prisma dreptului parlamentar, procesul legislativ desemnează o procedură strict reglementată de adoptare a legilor, care la rândul său, cuprinde o serie de proceduri parlamentare, începând cu sesizarea Parlamentului și finisând cu publicarea legii adoptate și intrarea sa în vigoare [229, p. 96]; or procesul reglementat de Constituție, legi și alte acte normative de depunere spre examinare către organul legislativ, de adoptare, publicare și intrare în vigoare a legilor [239, p. 56].

Considerăm că procesul legislativ nu are nimic comun cu activitatea de realizare a legilor. Iată de ce, suntem de părerea că cel mai succint și relevant, procesul legislativ poate fi definit ca

ansamblul activităților/acțiunilor consecutive ale subiecților puterii de stat, legată de elaborarea, examinarea, adoptarea și publicarea legilor [239, p. 254].

Așadar, în baza celor enunțate, putem susține că *activitatea de legiferare se materializează prin intermediul procesului legislativ, care cuprinde o serie de acțiuni, operațiuni și proceduri ce se desfășoară în cadrul diferitor nivele instituționale, prin succesiunea mai multor etape distincte, riguros reglementate* [8, p. 31]. De aici, deducem că *procesul legislativ reprezintă modalitatea tehnică de realizare a legiferării*.

Procesul legislativ și procedura legislativă. Odată stabilită distincția între noțiunile de legiferare și proces legislativ, se impune a fi necesară și realizarea unei delimitări între termenii de proces legislativ și procedură legislativă, termeni care se află într-un raport similar relației de la întreg la parte [162, p. 66].

Dat fiind faptul că noțiunea de proces legislativ a fost dezvoltată mai sus, în cele ce urmează ne vom reține atenția doar asupra conceptului de procedură legislativă, care comparativ cu primul, este un concept legal (expres prevăzut de legislația în domeniu, în mod special de Regulamentul Parlamentului, Titlul II, Capitolul II [109]). Necesitatea studierii acestui concept și, totodată, a instituției juridice, derivă din următoarea teză incontestabilă: „din moment ce legea exprimă voința poporului și este edictată de către Parlament în scopul ordonării relațiilor din societate, este firesc ca elaborarea ei să se facă potrivit unei proceduri deosebite, prestabilită prin Constituție și lege” [128, p. 210]. În opinia specialiștilor, acest lucru rezultă chiar din definiția legii.

Inițial, considerăm binevenit a reaminti că, în general, procedura juridică desemnează „forma procesuală, care determină etapele procesului juridic, scopul și consecutivitatea lor, acțiunile concrete întreprinse la fiecare etapă, temeiurile realizării și interdependența acestor acțiuni, precum și modul de perfectare și fixare a lor” [248, p. 5].

Deci, activitatea organelor competente să adopte legile se materializează prin intermediul procesului legislativ, iar ordinea de înaintare a proiectelor de legi în organul legislativ, ordinea de examinare și adoptare a acestor proiecte reprezintă proceduri juridice reglementate de normele dreptului constituțional [195, p. 128]. Sub acest aspect, procedura juridică de legiferare (procedura legislativă) este văzută ca „un sistem de raporturi juridice în cadrul cărora există și se realizează dreptul de legiferare” [249, p. 2].

Privit în ansamblu, trebuie să recunoaștem că procesul legislativ se realizează prin mai multe proceduri legislative, care sub aspect juridic presupun ordinea prestabilită (de un ansamblu de reguli/norme) de parcurgere a proiectelor de legi și alte acte legislative până la adoptare și intrare în vigoare [184, p. 29; 8 p. 31].

Printr-o definiție sintetică, de natură enumerativă, procedura legislativă cuprinde ansamblul regulilor privitoare la exercitarea inițiativei legislative, la sesizarea Parlamentului, la avizarea proiectelor de legi și a propunerilor legislative, la dezbaterile și adoptarea acestora, ori reexaminarea legii, la promulgarea legii și la publicarea acesteia [162, p. 67; 163, p. 155]. Plus la acestea, în sistemele parlamentare bicamerale (bunăoară, din România), regulile în cauză reglementează procedura medierii legislative, eliminării divergențelor dintre cele două Camere în ședința comună a acestora, precum și a examinării legii în cadrul controlului a priori de constituționalitate. Din toate acestea, potrivit cercetărilor, rezultă că procedura legislativă cuprinde mai multe faze și etape [162, p. 67], în legătură cu care s-au exprimat mai multe puncte de vedere în literatura de specialitate.

Principala idee în context privește faptul că procedura legislativă este o procedură care ține numai în parte de Parlament. Mai mult, din cele expuse supra, se poate observa că procedura legislativă cuprinde o fază extraparlamentară și una parlamentară. În virtutea acestei divizări, cercetătorii susțin că procedura legislativă nu este în exclusivitate o parte componentă a procedurii parlamentare. Ea are o componentă pre-parlamentară, alta parlamentară și una post-parlamentară [163, p. 155] (moment la care ne vom opri în capitolul următor).

Pe de altă parte, dincolo de identificarea componentelor (determinarea etapelor și succesiunii) procedurii de elaborare a legilor, prezintă importanță faptul că procedura dată se află în directă legătură cu clasificarea legilor. Astfel, în dreptul francez, unde se face o netă distincție nu numai între legile constituționale și cele ordinare, ci și între legile ordinare și cele adoptate prin referendum, legile organice și legile financiare, există substanțiale diferențieri între procedurile de elaborare a acestora [128, p. 210]. Cât privește sistemul nostru constituțional, procedura de elaborare cunoaște deosebiri (nuanțări) în funcție de faptul dacă legile sunt constituționale, organice sau ordinare.

Astfel, sub aspect comparativ putem susține că în fiecare țară procedura legislativă își are particularitățile sale, dar peste tot ea este strict reglementată normativ, în special, la nivelul Constituției, a legilor, precum și a instrucțiunilor și regulamentelor prin care se stabilește ordinea activității de creare a actelor normative. De aici, practic și concluzia logică că procedura legislativă constă dintr-o serie de reguli elaborate și consfințite juridic, care stabilesc ordinea pregătirii și adoptării actelor normative.

Importanța acestora este una decisivă, deoarece legea se consideră adoptată și intrată în vigoare, dacă a fost depusă, examinată, adoptată de Parlament, semnată și publicată în corespundere cu ordinea prevăzută de Constituție [177, p. 519] (adică de normele procedurii legislative – e.n.). Încălcarea ordinii stabilite de Constituție (dar și de alte acte legislative,

întrucât normele de procedură legislativă nu se conțin doar în Constituție – e.n.) de parcurgere a procesului legislativ, cel puțin la una din etapele acestuia, lipsește actul adoptat de forța juridică legală [177, p. 519]. În acest sens, cercetătorii români precizează că în cazul în care în procesul de elaborare a legii nu se respectă întocmai procedura legislativă, se consideră că legea nu există [99, p. 208]. Desigur, în acest caz nu este vorba de nerespectarea tuturor normelor de procedură, este suficientă nerespectarea unora dintre ele (bunăoară a regulilor de semnare a legii adoptate sau de publicare a acesteia), pentru ca aceasta să fie considerată inexistentă. Nerespectarea altor norme de procedură legislativă, desigur se va solda cu alte consecințe juridice.

Un alt aspect ce prezintă importanță este că, în general, procesul legislativ nu se poate desfășura doar în baza normelor de procedură legislativă, problemă destul de amplu discutată în doctrina românească. Potrivit reprezentanților acesteia, activitatea de adoptare a legilor nu poate fi realizată doar în baza normelor de procedură legislativă, ci și în baza normelor tehnicii legislative. Îngemănarea acestor două categorii de norme juridice este impusă de scopul comun pe care îl urmăresc – adoptarea legii. Acest scop nu poate fi atins numai prin respectarea normelor de tehnică legislativă sau numai a celor de procedură legislativă, întrucât procesul legislativ este în egală măsură un proces tehnic și unul politic, iar finalizarea acestuia este supusă atât normelor tehnice ale metodologiei legislative, cât și a celor politice ale procedurii legislative. Dacă în procesul legislativ se ține seama doar de o latură a acestuia, neglijându-se cealaltă, finalitatea nu poate fi atinsă, legea nu ar fi adoptată, cu toate eforturile depuse de unul sau altul din cele două planuri [163, p. 10].

Mai mult, în opinia acelorași cercetători [163, p. 10], ambele categorii de norme juridice formează în ansamblul lor o ramură distinctă de drept – legistica formală, normele acesteia fiind considerate superioare în raport cu celelalte categorii de norme, întrucât sunt consacrate atât în Constituție, cât și în legi și regulamente parlamentare. În acest sens, se susține că legiuitorul pentru a conferi legitimitate legilor pe care le adoptă, trebuie să dea satisfacție cu prioritate normelor care reglementează procesul de adoptare a legii.

Dincolo de cele expuse, merită enunțat că procesul de creare a legilor nu se reduce la regulamente și reguli de procedură și tehnică legislativă. Acesta este și un proces de cunoaștere cu diferite dificultăți în ceea ce privește alegerea obiectului și a metodelor de reglementare legislativă [206, p. 10]. În mod special, particularitățile legiferării (printre care forța juridică superioară a legilor) o fac distinctă de alte activități de creare a dreptului (normelor juridice), determinând necesitatea fundamentării științifice a acesteia. Parlamentul în cadrul activității de legiferare trebuie să tindă spre o asemenea formă de reglementare care să răspundă intereselor statului și societății și, în același timp, să fie suficient de receptiv la toate schimbările din

societate pentru a reacționa corespunzător și la momentul oportun. Aceasta este posibil doar prin combinarea mecanismului legislativ rațional organizat cu procedurile democratice de pregătire și luare a deciziilor. În caz contrar, este inevitabilă calitatea joasă a legilor și impactul lor negativ asupra dezvoltării societății [71, p. 62-64].

În concluzie, subliniem că *activitatea de legiferare se materializează prin intermediul procesului legislativ (deci, în formă procesuală). Acesta, la rândul său, se realizează prin mai multe proceduri legislative, care sub aspect juridic presupun ordinea prestabilită (de un ansamblu de norme juridice) de parcurgere a proiectelor de lege și proiectelor altor acte juridice ale Parlamentului până la adoptare și intrare în vigoare* [10, p. 34-35].

Procesul legislativ nu se poate desfășura doar în baza normelor de procedură legislativă, ci și în baza normelor tehnicii legislative, care în ansamblul lor vin să asigure atât ordinea de parcurgere a procesului legislativ, cât și atingerea cu succes a scopului prestabilit – legi de calitate cu un impact pozitiv asupra dezvoltării societății.

Procedura legislativă în contextul procedurilor parlamentare. Ca orice alt domeniu al vieții juridico-statale, și activitatea parlamentară trebuie să se desfășoare potrivit unor reguli. Acestea sunt cuprinse, în primul rând, în Constituție, dar cele mai multe sunt cuprinse în regulamentele parlamentare [162, p. 157]. Totalitatea acestora formează instituția procedurilor parlamentare.

Vorbind nemijlocit despre procedura legislativă [109], vom menționa că aceasta este văzută a fi „un sistem de raporturi juridice în cadrul cărora există și se realizează dreptul de legiferare”. Raporturile juridice din cadrul procedurii de legiferare au și o sarcină deosebită – elaborarea normelor juridice [249, p. 2].

Chiar dacă cadrul normativ din domeniu și doctrina operează în general cu noțiunea de procedură legislativă, trebuie să precizăm că, în esență, aceasta presupune mai multe proceduri juridice [12, p. 18-19]. Acest lucru poate fi dedus cu ușurință din clasificarea realizată de doctrinarii ruși, pornind de la competența de legiferare a Parlamentului. Astfel, în baza acestui criteriu, procedurile parlamentare sunt grupate în:

a) proceduri proprii fazelor principale ale procesului legislativ (cuprind: procedurile la etapa de inițiere, procedurile la etapa examinării prealabile; procedurile la etapa adoptării legilor);

b) proceduri proprii fazelor secundare ale procesului legislativ (cuprind procedurile parlamentare la etapa revizuirii proiectului de lege respins de către Șeful statului în cadrul procedurii de promulgare). În cazul parlamentelor bicamerale, mai există proceduri de

coordonare între camerele Parlamentului a proiectului de lege respins de Președintele statului [235, p. 21].

De asemenea, și în doctrina românească, procedurile legislative au fost clasificate în câteva categorii:

- a) procedura obișnuită sau ordinară, normală, comună;
- b) procedurile legislative speciale: procedura de urgență, procedura angajării răspunderii guvernamentale, procedura de adoptare a bugetului anual de stat și a asigurărilor sociale de stat, precum și procedura de revizuire a Constituției;
- c) procedurile complementare: procedura reexaminării și conformării legii cu decizia Curții Constituționale pronunțate în controlul prealabil al legilor, reexaminarea legii la cererea șefului de stat, aprobarea ordonanțelor guvernului [162, p. 169].

Dincolo de aceste particularități, se poate susține că procedura legislativă parlamentară reprezintă totalitatea regulilor pentru pregătirea, dezbaterea și votarea unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative în Parlament. În cazul Parlamentelor bicamerale, potrivit principiilor bicameralismului, ea se desfășoară în fiecare Cameră în conformitate cu ordinea și procedura stabilită de Legea Fundamentală și regulamentele Camerelor [68, p. 50] și, dacă e cazul, în Camerele reunite în ședință comună [124, p. 222].

În încercarea de a justifica necesitatea studierii detaliate a acestei proceduri, reiterăm că adesea calitatea joasă a legislației se datorează caracterului aleatoriu și selectiv al legiferării. Una dintre cauzele acestei calități, în condițiile actuale de organizare a procesului legislativ, constă în imperfecțiunea procedurilor parlamentare, în cadrul cărora se și realizează activitatea de creare a dreptului de către organul legislativ al statului. Prin urmare, este indiscutabil faptul că calitatea actelor legislative adoptate de Parlament depinde și de procedurile care reglementează procesul adoptării lor. În acest sens, o semnificație deosebită capătă calitatea actului normativ care consacră această ordine, și determinarea locului lui în ierarhia actelor normative ale autorităților statului [180, p. 117] (fiind vorba în special despre Regulamentul Parlamentului).

Pe de altă parte însă, cât de perfect nu ar fi cadrul normativ în domeniu, iresponsabilitatea însăși a Parlamentului poate să-l denatureze practic complet. În perioada contemporană, paralel cu asigurarea juridică a activității sale, Parlamentul trebuie să pună un accent distinct atât pe calitatea și eficiența acesteia, cât și pe disciplina cu care trebuie să-și exercite competențele sale de legiferare. Or, altfel spus, *destinatarii legilor sunt nu numai autoritățile statului și cetățenii, dar și însăși făuritorul lor, care la fel este obligat să le respecte și execute*. În opinia noastră [12, p. 20], *anume de aici începe calitatea legilor și eficiența sistemului legislativ al statului în ansamblul său*.

2.5. Concluzii la capitolul 2

În rezultatul abordării complexe a problemei legiferării și procesului legislativ, pot fi generalizate următoarele concluzii relevante:

1. Funcția legislativă a Parlamentului nu poate fi redusă la competența de legiferare, întrucât aceasta desemnează prerogativa forului reprezentativ suprem al poporului, stabilită de Constituție, de a reglementa în mod primar orice categorie de relații sociale, în timp ce noțiunea de competență de legiferare cuprinde mai multe atribuții în domeniu, reglementate de Constituție și alte legi, exercitate în cadrul amplului proces de creare a legilor [8, p. 34].

2. Obligatorietatea asigurării și respectării în activitatea de legiferare a Parlamentului a principiilor: legalității, transparenței și principiul democratismului garantează exercitarea competenței de legiferare a Parlamentului în condițiile și limitele stabilite de Constituție și lege. Această limitare constituie o garanție eficientă a exercițiului ei echilibrat în cadrul mecanismului separației puterilor în stat.

3. Parlamentul este titularul exclusiv al funcției/puterii legislative în baza principiului separației puterilor în stat, dar pentru realizarea colaborării ramurilor puterii, partajează competențele de legiferare cu alte autorități. Din această perspectivă, se poate susține că autoritatea legii depinde de calitatea Parlamentului de a fi unicul titular al funcției legislative, iar calitatea, eficiența și legitimitatea acesteia depinde de exercitarea competențelor de legiferare de către diferiți subiecți de drept.

4. Parlamentul Republicii Moldova face parte din categoria parlamentelor cu competență de legiferare determinată (deci, și limitată), întrucât Constituția Republicii Moldova și Legea cu privire la actele normative nr. 100/2017 stabilesc concret atribuțiile acestuia în materia legiferării [4, p. 27].

5. Complexitatea activității de legiferare determină implicarea diferitor subiecți la diferite etape ale acesteia, prin exercitarea unor drepturi/competențe concrete, reglementate de lege, care însă nu afectează nici într-un fel rolul principal al Parlamentului în activitatea de elaborare și adoptare a legii ca organ legislativ suprem al statului, deoarece doar acesta examinează proiectele de legi atribuindu-le forța juridică de lege.

6. Limitele raționale exprimate în norme constituționale privind exercitarea funcției de legiferare nu înseamnă restrângeri ale competenței Parlamentului, ci elementele constitutive și de configurare ale domeniului de manifestare a acestei funcții fundamentale. Ele marchează 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.

7. Procesul legislativ se prezintă a fi un veritabil proces juridic, întrucât acesta: intermediază materializarea activității de legiferare a autorităților competente, imprimându-i o formă procesuală; desemnează o serie de acțiuni și operațiuni legislative ce se desfășoară în cadrul diferitor nivele instituționale, prin succesiunea mai multor etape distincte, reglementate sub formă de proceduri juridice [8, p. 31].

8. Înglobând un sistem de raporturi juridice în cadrul cărora există și se realizează dreptul de legiferare, procedura juridică de legiferare (procedura legislativă) presupune ordinea prestabilită (de un ansamblu de reguli/norme) de parcurgere a proiectelor de acte legislative până la adoptare și intrare în vigoare.

9. Activitatea de legiferare se materializează prin intermediul procesului legislativ, iar ordinea de înaintare a proiectelor de legi în organul legislativ, ordinea de examinare și adoptare a acestor proiecte reprezintă procedura juridică de legiferare reglementată inclusiv la nivel constituțional.

10. Procesul legislativ reprezintă forma procesuală a activității de legiferare, ce se realizează prin mai multe proceduri legislative, care presupun o anumită ordine, prestabilită juridic, de parcurgere a proiectelor de acte legislative până la adoptare și intrare în vigoare.

11. Este regretabil faptul că legiuitorul prin Legea nr. 100/2017 a ignorat principiile planificării legislative și fundamentării științifice a proiectelor actelor normative. În acest fel a fost exclusă planificarea legislativă și lipsită etapa pre-parlamentară a procesului legislativ de fundamentarea științifică a proiectelor de acte normative, inclusiv a legilor și a actelor normative ale Guvernului.

12. Procesul legislativ nu se desfășoară doar în baza principiilor fundamentale și normelor de procedură legislativă, dar și în baza normelor tehnicii legislative, care în ansamblul lor vin să asigure atât ordinea de parcurgere a procesului legislativ, cât și atingerea scopului prestabilit – legi de calitate cu un impact pozitiv asupra dezvoltării societății.

3. ETAPELE PROCESULUI LEGISLATIV: REGLEMENTĂRI JURIDICE ȘI JURISPRUDENȚĂ

3.1. Tipologia etapelor procesului legislativ

În practica lumii contemporane se cunosc în general două modalități de adoptare a legilor – de către organul legislativ sau prin referendum. Abordarea cea mai amplă a procesului legislativ s-a realizat în contextul primei modalități, în care rolul principal îi revine organului legiuitor [183, p. 324; 182, p. 336]. Iată de ce, în sens larg, procesul legislativ este privit ca ordinea de activitate a Parlamentului privind crearea legilor, iar într-un sens mai îngust, procesul legislativ reprezintă o serie de etape ce se succed în ordinea constituțională prestabilită [183, p. 324; 182, p. 336].

Deci, ca și orice proces juridic, procesul legislativ implică o serie de etape, care sunt reglementate de normele dreptului constituțional și, mai detaliat, de normele dreptului parlamentar, ceea ce constituie o cerință obligatorie și o garanție a adoptării legilor în mod democratic [229, p. 96].

Înțelegerea etapelor procesului legislativ de către diferiți autori decurge logic din definiția pe care o dau acestui proces. Dacă procesul este înțeles ca o activitate formal-reglementată, atunci etapele acestuia vor coincide procedurilor reglementate în legislația din domeniu [253, p. 63]. Dacă nu, atunci etapele identificate vor devia de la cele reglementate, mai ales sub aspect cantitativ [7, p. 293].

În continuare, ne propunem să trecem în revistă succint ideile expuse la acest capitol în doctrina rusă, românească și autohtonă.

La o analiză sumară a literaturii ruse în domeniu poate fi atestată o varietate de opinii referitoare la etapele procesului legislativ.

În unele lucrări sunt identificate doar două etape: elaborarea proiectului de lege și ridicarea oficială a voinței poporului la rangul de lege. Potrivit cercetătorilor [187, p. 157], prima etapă are un caracter pregătitor și constă din acțiuni/activități care nu dau naștere normelor de drept. Aceasta creează doar baza necesară pentru următoarele etape, constituind o importantă premisă pentru adoptarea legii. În cadrul etapei date pot fi identificate câteva subetape, precum: luarea deciziei de elaborare a proiectului, elaborarea proiectului, dezbateră, aprobarea și perfecționarea acestuia. Cea de-a doua etapă presupune adoptarea nemijlocită a actului normativ, rolul decisiv

revenindu-i organului cu competențe normative. Principalele acțiuni realizate la această etapă constau în: sesizarea organului dat prin depunerea proiectului de act normativ, dezbaterea acestuia, adoptarea actului normativ și publicarea acestuia.

În același context, S.V. Filatov atestă două mari etape în procesul normativ (legislativ – e.n.) [249, p. 3]: elaborarea și pregătirea actului juridic și adoptarea actului juridic. Fiecare etapă poate fi divizată în subetape (faze):

1) Faza pregătirii proiectului de act normativ – care nu are un caracter oficial, fiind realizată în procesul de: luare a deciziei de pregătire a proiectului de act normativ; formare a grupului de lucru și elaborare a concepției proiectului de act normativ; elaborare a textului proiectului de act normativ; examinare preliminară a proiectului de act normativ; coordonare a conținutului proiectului de act normativ cu diferite organe și organizații; aprobare preliminară a proiectului de act normativ.

2) Faza adoptării proiectului de act normativ – care este una oficială, întrucât procedura de examinare a proiectului de către organul cu competențe normative este strict reglementată de lege. Adoptarea proiectului se realizează în procesul de: depunere a proiectului la organul competent și numirea acestuia spre examinare; dezbatere a proiectului de act normativ; adoptare și semnare a actului normativ; publicare oficială a actului normativ.

În alte lucrări sunt identificate trei etape: elaborarea proiectului de act normativ (etapa prealabilă), dezbaterea și adoptarea actului normativ (etapa de bază) și intrarea în vigoare a actului normativ (etapa decisivă).

Alți autori precizează șase etape: prognozarea și planificarea; propunerea elaborării proiectului de lege; elaborarea conceptului și întocmirea proiectului; dezbaterea specială și publică a proiectului; examinarea și adoptarea acestuia; publicarea și intrarea în vigoare a legii [190].

După cum se poate observa, în toate aceste cazuri cercetătorii identifică etapele procesului legislativ pornind de la înțelegerea extinctivă a conceptului, deci similar celui de legiferare ca activitate de creare a actelor normative.

Cu toate acestea, cea mai răspândită etapizare a procesului legislativ în doctrina rusă se consideră că cuprinde următoarele etape: inițiativa legislativă; examinarea proiectului de lege în comitete (comisii) parlamentare; adoptarea legii; promulgarea (semnarea) de către șeful statului; publicarea legii [202, p. 492-493; 177, p. 256].

Într-o altă opinie [206, p. 10], cele cinci etape ale procesului legislativ sunt reduse la doar patru, și anume: inițiativa legislativă, adoptarea legii, promulgarea legii și publicarea legii.

Potrivit cercetărilor, chiar dacă în fiecare țară procesul legislativ dispune de diferite particularități, anume astfel se prezintă schema generală/comună a acestuia [229, p. 96] (adică sub forma celor cinci etape).

Identificarea acestor etape derivă direct din accepțiunea juridică a noțiunii de proces legislativ, adică din faptul că acestea coincid reglementărilor din domeniu care privesc inițierea, dezbateră și adoptarea inițiativelor legislative. În context, specialiștii susțin că „o viziune mai largă asupra procesului legislativ, care să includă și componenta social-politică, ar presupune o extindere a numărului de etape atât sub aspect cronologic, cât și al numărului subiecților implicați” [253, p. 64].

Vorbind despre arealul românesc, precizăm că viziunile asupra etapelor procesului legislativ românesc pe alocuri sunt similare [7, p. 296], chiar dacă în doctrină au fost expuse mai multe opinii în acest sens.

Atragem atenția în context că doctrinariii români, în cea mai mare parte, nu operează cu noțiunea de proces legislativ, ci cu cea de procedură legislativă (ceea ce, după cum am stabilit mai sus, nu presupune unul și același lucru [11, p. 24-28; 10, p. 32]).

Pe de altă parte, prezintă importanță faptul că opiniile pe marginea etapizării procesului legislativ sunt expuse în cadrul a patru ramuri ale științei juridice: teoria generală a dreptului, dreptul constituțional, dreptul parlamentar și legistica formală.

Așadar, în cadrul legisticii formale se susține că elaborarea legii implică două etape principale: „elaborarea științifică” și „elaborarea tehnică” [173, p. 96-97]. În context, I. Mrejeru precizează: „cu toate că activitatea de pregătire a legii a fost împărțită în două etape convențional delimitate – geneza legii trebuie privită ca un proces unic și unitar, cele două etape putând fi demarcate doar ca momente în desfășurarea procesului de elaborare a legii. Geneza legii începe de la primele impulsuri sociale ce reclamă o intervenție legislativă, continuă apoi cu activitățile ce au în vedere determinarea soluțiilor viitoarei reglementări, după care urmează „materializarea” acestor soluții prin exprimarea lor într-un text scris (...)” [123, p. 26-27], destinat desigur a fi supus forurilor legiuitoare [167, p. 32].

După cum se poate observa, în acest caz procesul elaborării legilor este privit doar sub aspect tehnic, adică elaborarea tehnică a proiectului de lege, proces guvernat de normele de tehnică legislativă.

În cadrul teoriei generale a dreptului pot fi atestate diferite opinii la subiectul dat. Bunăoară, I. Dogaru, D.C. Dănișor și Gh. Dănișor, precizând inițial că adoptarea legii poate să se facă pe cale parlamentară sau prin referendum, menționează că în cazul legilor parlamentare, procedura de elaborare cuprinde următoarele faze: a) inițiativa legislativă; b) fazele preliminare

ale procedurii legislative; c) dezbateră și votul; d) medierea și e) promulgarea. În cazul legilor referendare, procedura cuprinde: a) inițierea consultării populare; b) consultarea populară și c) confirmarea rezultatelor referendumului [62, p. 191].

Tot în cadrul aceleiași teorii generale ale dreptului, alți autori identifică următoarele etape ale legiferării (indiferent de calificarea actului juridic) [29, p. 86; 166, p. 376]: a) inițierea proiectului de act normativ; b) dezbateră proiectului de act normativ; c) votarea și adoptarea actului normativ; d) promulgarea; e) publicarea actului normativ. Într-o altă opinie, procesul de elaborare a legilor de către organul legislativ parcurge cinci etape [165, p. 208-211]: a) inițierea proiectului de lege; b) dezbateră proiectului de lege; c) adoptarea proiectului de lege; d) promulgarea legii; e) publicarea legii.

Din cele menționate, putem constata că opinia dominantă din doctrina românească coincide cu cea dominantă în doctrina rusă. Prin urmare, se poate confirma că există o schemă generală a procesului legislativ, comună majorității sistemelor de drept.

În cadrul dreptului parlamentar românesc, se consideră că procedura legislativă cuprinde: ansamblul regulilor de la „conturarea ideii” până la elaborarea proiectului de lege; etapa prealabilă cu caracter administrativ; faza parlamentară; promulgarea și publicarea în Monitorul Oficial [33, p. 70].

În același timp, se atrage atenția că procedura de legiferare (faza parlamentară a procedurii legislative) – reprezintă totalitatea regulilor pentru pregătirea dezbaterilor, dezbateră și votarea unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative. De aici, se susține că procedura legislativă parlamentară cuprinde succesiv etapa de pregătire a lucrărilor și etapa deliberării [33, p. 70].

În cadrul dreptului constituțional românesc, de asemenea, nu poate fi atestată doar o singură viziune asupra subiectului. Bunăoară, prof. I. Deleanu consideră că adoptarea legii comportă două faze distincte [57, p. 672]: una preliminară, constând în elaborarea proiectului, depunerea lui și dezbateră acestuia în una sau mai multe comisii; alta – de dezbateră și decizie, exclusiv în Camerele Parlamentului.

Alte voci susțin că procedura legislativă are următoarele etape:

- „a) inițiativa legislativă; b) avizarea proiectelor de lege sau a propunerilor legislative; c) dezbateră și votarea proiectelor de lege sau a propunerilor legislative în Camerele Parlamentului; d) verificarea constituționalității legii; e) promulgarea legii și f) publicarea legii” [64, p. 109].

- „a) inițiativa legislativă, b) examinarea și avizarea proiectelor de lege de către comisiile parlamentare, c) includerea proiectelor de lege pe ordinea de zi a Camerelor; d) dezbateră

proiectului de lege în plenul fiecărei Camere; e) medierea; f) semnarea legii de către președinții Camerelor; g) promulgarea și publicarea legii” [18, p. 292].

În context, prof. I. Muraru precizează că elaborarea unei legi cuprinde operațiuni care se situează cu mult înainte de operațiunea pe care constituționaliștii o numesc inițiativă legislativă. Cu toate acestea, în opinia sa, în procedura de elaborare a legii sunt cuprinse numai acele etape care implică sesizarea, participarea, sau relații juridice directe cu autoritatea legiuitoare (sau cu structurile sale interne). Respectiv, din această procedură fac parte numai operațiunile de care Parlamentul ia cunoștință direct, urmând a se pronunța prin votul său, altfel spus numai acelea prevăzute de Constituție și regulamentul Parlamentului [128, p. 210], și anume: 1) inițiativa legislativă; 2) sesizarea Camerei competente; 3) examinarea și avizarea proiectului de lege de către comisiile parlamentare; 4) includerea proiectului de lege pe ordinea de zi a ședințelor camerelor; 5) dezbateră proiectului de lege în plenul fiecărei camere; 6) votarea proiectului de lege în plenul fiecărei camere; 7) medierea (doar pentru legile constituționale); 8) semnarea legii de către președintele Camerelor; 9) promulgarea și publicarea legii; 10) aprobarea legii prin referendum (doar pentru legile constituționale).

Într-o altă lucrare, dl. profesor expune doar opt etape [124, p. 221]: 1) inițiativa legislativă; 2) examinarea și avizarea proiectului de lege de către comisiile parlamentare; 3) includerea proiectului de lege pe ordinea de zi a ședințelor camerelor; 4) dezbateră proiectului de lege în plenul fiecărei camere; 5) votarea proiectului de lege în plenul fiecărei camere; 6) medierea (doar pentru legile constituționale); 7) semnarea legii de către președintele Camerelor; 8) promulgarea și publicarea legii.

Totodată, domnia sa concretizează că în ceea ce privește avizarea proiectelor de legi, din multitudinea de avize necesare, numai avizarea de către comisiile parlamentare formează o etapă distinctă în procedura de elaborare a legii. Toate celelalte avize sunt incluse de fapt în inițiativa legislativă, deoarece ele sunt anterioare sesizării Parlamentului [128, p. 210-211].

O altă etapizare a procesului legislativ propune prof. T. Drăganu, în opinia căruia, acesta cuprinde următoarele etape [66, p. 20-28]:

- anterioară adoptării legii (inițiativa legislativă, avizarea proiectului de lege de către organele prevăzute de lege, examinarea și avizarea proiectelor de legi de către comisiile competente ale Parlamentului, dezbateră proiectului de lege în Parlament);
- concomitentă adoptării legilor (votarea legii);
- posterioară adoptării legilor (subscrierea legii, semnarea legii de către șeful statului, publicarea legii).

Pornind de la această opinie, cercetătorul A. Varga identifică următoarele etape ale procedurii legislative [162, p. 168]:

- etapa premergătoare procedurii ce se desfășoară în fața Parlamentului (elaborarea inițiativei legislative, dezbaterea publică a inițiativei legislative, sesizarea Camerei competente, avizarea proiectului de lege sau a propunerii legislative de către organele prevăzute de lege);

- etapa adoptării (dezbaterei și votării) proiectelor de lege și a propunerilor legislative, etapa parlamentară propriu-zisă (distribuirea de către Biroul permanent a proiectelor de lege de către comisia sesizată în fond și către comisiile sesizate pentru aviz, examinarea și avizarea proiectului de lege de către comisiile parlamentare, includerea proiectului de lege pe ordinea de zi a ședințelor Camerelor, dezbaterea proiectului de lege în plenul fiecărei Camere, votarea proiectului în fiecare Cameră, semnarea legii de către președinții Camerelor);

- etapa ulterioară adoptării legii (sesizarea CC a României, trimiterea legii adoptate spre promulgare, promulgarea și publicarea legii, aprobarea legii prin referendum).

Una din ultimele viziuni în materie, a fost expusă de prof. I. Vida, în opinia căruia procedura legislativă cuprinde trei componente [163, p. 155-156]: pre-parlamentară, parlamentară și post-parlamentară.

În cadrul procedurii pre-parlamentare intră activitatea guvernamentală de elaborare a proiectelor de lege, cea de elaborare a propunerilor legislative, precum și activitatea de avizare a proiectelor de lege și a propunerilor legislative desfășurată de Consiliul Legislativ, de Consiliul Economic și Social, de Consiliul Suprem de Apărare a Țării, de Curtea de Conturi sau de către Guvern.

Faza parlamentară a procedurii legislative include sesizarea Parlamentului, prima lectură, examinarea și dezbaterea proiectelor de lege și a propunerilor legislative în comisiile permanente, a doua lectură în plenul Camerelor și votarea proiectelor de lege.

În faza post-parlamentară, legile sunt supuse controlului de constituționalitate și pot fi retrimise Parlamentului spre reexaminare, fie ca urmare a declarării neconstituționalității acestora, fie în urma cererii Președintelui României. În sfârșit, ultima etapă a procedurii legislative, și ea extraparlamentară, o constituie promulgarea legii și publicarea acesteia în Monitorul Oficial [163, p. 155-156].

Vorbind în continuare despre arealul științific autohton, evaluând gradul de cercetare a subiectului în literatura de specialitate de la noi, trebuie să recunoaștem că acesta nu s-a bucurat de atenție suficientă din partea cercetătorilor. Cu unele excepții, subiectul este abordat în exclusivitate în manualele de teoria generală a dreptului, la capitolul elaborării dreptului, precum

și în manualele de drept constituțional și cele de drept parlamentar în cadrul modulului dedicat competențelor autorității legiuitoare.

La nivelul teoriei generale a dreptului se susține că procesul de elaborare a actelor normative se compune dintr-un șir întreg de operații numite etape ale elaborării actelor normative (fazele procesului de elaborare). Acest proces, în opinia prof. Gh. Avornic, este format din două etape principale și mai multe subetape: inițierea proiectului de act normativ (cu 5 subetape) și adoptarea actului normativ (cu 4 subetape) [17, p. 55-56].

Chiar dacă autorul insistă pe conceptul de „act normativ”, este de observat că ultima subetapă a celei de-a doua faze privește promulgarea, operațiune proprie doar procesului de adoptare a legilor. Prin urmare, este de presupus că în cazul dat se vorbește despre procesul legislativ, în sens restrâns. Cu toate acestea, anumite dubii ridică primele două subetape ale aceleiași faze, în care se menționează „organul de elaborare a actului normativ”. Respectiv, ținem să precizăm că ***în procesul legislativ, organul care dezbate proiectul de lege și adoptă legea poate să nu coincidă cu organul care a elaborat proiectul propriu-zis*** [7, p. 300].

În materie constituțională, cercetătorii recunosc că elaborarea actului legislativ presupune parcurgerea următoarelor etape: inițierea proiectului de act legislativ; dezbaterrea proiectului; adoptarea proiectului (în acest caz se are în vedere adoptarea legii deja – e.n.); promulgarea; publicarea actului legislativ [28, p. 406].

Important este că fiecare dintre aceste etape, au o procedură anumită ce se stabilește în dependență de mai mulți factori, cum ar fi tipul actului legislativ inițiat spre adoptare, sfera de reglementare a relațiilor de către viitorul act [28, p. 406] etc.

Într-o altă opinie se susține, că crearea legilor în cadrul activității parlamentare, de regulă, include o serie de acțiuni consecutive: elaborarea proiectelor de legi; pregătirea proiectelor către examinare; examinarea proiectelor de legi de către organul legislativ și adoptarea de legi; legalizarea legilor adoptate prin semnare, publicarea lor, determinarea ordinii de intrare în vigoare [71, p. 62; 49, p. 9].

Dincolo de aceste opinii, destul de răspândite de altfel, alte voci realizează și o grupare a etapelor procesului legislativ. Bunăoară, prof. A. Arseni [14, p. 295] și prof. V. Popa [139, p. 138-139], analizând viziunile mai multor cercetători, conchid că procedura legislativă se divizează în două faze: extraparlamentară și parlamentară. Prima fază cuprinde următoarele etape: inițiativa legislativă; promulgarea legii; publicarea legii. Faza a doua cuprinde: înregistrarea proiectului de lege; examinarea și avizarea proiectului de lege în comisiile parlamentare; includerea proiectului de lege în ordinea de zi; dezbaterrea proiectului de lege în

plenul Parlamentului; votarea [139, p. 138-139]/adoptarea [14, p. 296] proiectului de lege; semnarea proiectului de lege și trimiterea spre promulgare.

Într-o monografie recentă prof. A. Arseni subliniază: „Procedura legislativă în Parlamentul monocameral al Republicii Moldova cuprinde următoarele etape: inițiativa legislativă, examinarea și avizarea proiectelor de legi de către comisiile permanente, includerea proiectelor în ordinea de zi a ședințelor în plen, dezbaterea acestora în plen, adoptarea (după trei lecturi) și semnarea legii de către Președintele Parlamentului, promulgarea și publicarea legii” [15, p. 198-199].

Mai mult, în aceeași lucrare monografică autorul susține opinia doctrinarilor potrivit căreia „faza parlamentară cuprinde următoarele etape: înregistrarea proiectului de lege; examinarea și avizarea proiectului de lege în comisiile parlamentare; includerea proiectului de lege în ordinea de zi; dezbaterile proiectului de lege în plenul Parlamentului; adoptarea proiectului de lege; semnarea legii și trimiterea ei spre promulgare” [15, p. 283].

Generalizând asupra etapizării procesului legislativ, *considerăm important a face unele precizări. În primul rând, etapizarea procesului de elaborare a legilor și succesiunea ordonată a acestora este binevenită și deosebit de importantă, mai ales pentru ordonarea și eficientizarea acestuia. În al doilea rând, diviziunea acestui proces este obiectivă, deoarece fiecare etapă are un anumit scop, un obiectiv bine determinat, de calitatea căruia în mare parte depinde eficiența actelor legislative adoptate în final. În al treilea rând, atingerea scopului/obiectivului prestabilit pentru fiecare etapă, practic face posibilă trecerea la următoarea etapă.* Din acest punct de vedere, în doctrină se accentuează că prin etape ale procesului legislativ, de regulă, se înțelege etapele relativ finisate, conținutul cărora este reglementat în așa mod încât doar realizarea tuturor elementelor componente oferă posibilitatea trecerii la următoarea etapă de creare a legii [190, p. 53].

Suntem de părerea că procesul legislativ se desfășoară în trei faze/etape majore consecutive: pre-parlamentară, parlamentară și post-parlamentară. Fiecare dintre acestea dispune de un statut și trăsături distincte [206, p. 10], de un rol unic, decisiv pentru atingerea obiectivelor generale ale procesului legislativ [6, p. 506]. În schimb, împreună ele formează un proces legislativ unic, ce reflectă logica devenirii legii de la elaborarea proiectului până la adoptare și publicare.

Dincolo de această, procesul legislativ și practica statelor lumii cunoaște o modalitate legiferare indirectă printr-o procedură specială care se deosebește substanțial de procesul legislativ ordinar.

3.2. Etapa pre-parlamentară: conținut și deficiențe

În general, elaborarea unei legi cuprinde operațiuni, care se situează cu mult înainte de operațiunea de debut a legiferării [162, p. 169], numită de constituționaliștii inițiativă legislativă [128, p. 213].

Susținem opinia prof. A. Arseni, care precizează că deoarece „există trei categorii de legi, în Republica Moldova, evidențiem: inițiativa de adoptare a legilor organice și ordinare; inițiativa de adoptare a legilor constituționale[15, p. 199].

Elaborarea unei legi, ca act juridic al Parlamentului, începe astfel cu mult înaintea „etapei parlamentare”, continuând și după epuizarea acesteia. Elaborarea unei legi începe cu „ideea” lansată în diferite medii sociale, unde ea se naște sau se impune în atenția autorităților statale, iar atunci când este agreată, începe o vastă muncă de documentare și de fundamentare științifică, politică, socială și economică. Deci, practic, până la inițiativa legislativă stipulată de Constituție, există și trebuie să existe o etapă prealabilă [124, p. 219-220].

În concret, elaborarea unui proiect de lege începe cu documentarea prealabilă și fundamentarea proiectului sau a propunerii legislative, cu o serie de operațiuni anterioare declanșării procedurilor legislative parlamentare, necesare și de o reală importanță, dar care, potrivit cercetătorilor [162, p. 169], nu pot fi încadrate în categoria constituțională a procedurii de elaborare și adoptare a legii, întrucât ele nu implică vreun efect juridic în raport cu Parlamentul [128, p. 210].

Respectiv, potrivit constituționaliștilor, în sfera procedurii legislative intră doar acele operațiuni care sunt prevăzute de Constituție și de regulamentele parlamentare, indiferent dacă acestea se desfășoară ca proceduri premergătoare etapei parlamentare, proceduri în fața Parlamentului sau proceduri ulterioare dezbaterilor parlamentare și exprimării votului de adoptare [128, p. 210]. Deci, procedura de elaborare a legilor cuprinde doar operațiunile de care Parlamentul ia cunoștință direct, asupra cărora se pronunță prin votul său.

În opinia noastră, acest lucru vine să confirme o dată în plus ideea pe care o susținem potrivit căreia, cel puțin din punct de vedere constituțional, procesul legislativ nu poate fi redus la noțiunea de procedură legislativă, acesta fiind cu mult mai amplu și complex. Pe de altă parte, este curios faptul că prin prisma poziției enunțate mai sus trebuie să facem o deosebire netă între inițierea procesului legislativ de către parlamentari și inițierea acestuia de către alți subiecți din afara legislativului, întrucât doar în primul caz suntem în prezenta unei proceduri legislative (dat fiind faptul că elaborarea proiectului de lege se dispune prin hotărârea Parlamentului). Pentru a

evita eventualele confuzii și interpretări eronate în acest sens, suntem de părerea că procedura parlamentară (sau etapa parlamentară a procesului legislativ) se inițiază odată cu depunerea proiectului de lege la structura competentă a legislativului și se finalizează cu adoptarea legii de către Parlament, iar toate acțiunile premergătoare depunerii proiectului desemnează etapa pre-parlamentară a procesului legislativ (numită și etapă guvernamentală [158, p. 15]).

Indiferent dacă intră sau nu în sfera procedurii legislative parlamentare, operațiunile ce preced faza parlamentară a procesului legislativ trebuie să fie riguros reglementate, pentru a se asigura o parcurgere ordonată. Legea-cadru în domeniu este Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative [103], care potrivit art. 1 alin. (1): „stabilește categoriile și ierarhia actelor normative, principiile și etapele legiferării, etapele și regulile elaborării proiectelor actelor normative, cerințele de bază față de structura și conținutul actului normativ, reguli privind intrarea în vigoare și abrogarea actului normativ, privind evidenta și sistematizarea actelor normative, procedeele tehnice aplicabile actelor normative, precum și reguli privind interpretarea, monitorizarea implementării prevederilor și reexaminarea actului normativ”.

Mai mult, Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative stipulează că elaborarea actelor normative este guvernată de următoarele principii: „a) constituționalitatea; b) respectarea drepturilor și libertăților fundamentale; c) legalitatea și echilibrul între reglementările concurente; d) oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice; e) asigurarea transparenței, publicității și accesibilității; f) respectarea ierarhiei actelor normative” [103].

Proiectul unui act normativ se elaborează în următoarele etape:

a) desemnarea persoanei responsabile sau, după caz, formarea grupului de lucru care va elabora proiectul, precum și asigurarea suportului tehnic, organizatoric și financiar al procesului de elaborare;

b) determinarea categoriei, conceptului și stabilirea structurii actului normativ;

c) elaborarea versiunii inițiale a proiectului și întocmirea notei informative;

d) întocmirea tabelului de concordanță, în cazul în care prin proiectul actului normativ se urmărește armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;

e) consultarea publică, avizarea proiectului actului normativ de către autoritățile a căror competență are tangență directă sau indirectă cu obiectul de reglementare a proiectului actului normativ, efectuarea expertizelor, inclusiv expertiza anticorupție, expertiza juridică și, după caz, expertiza de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene și expertiza grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător;

f) întocmirea sintezei obiecțiilor și propunerilor autorităților publice și, după caz, a sintezei recomandărilor reprezentanților societății civile;

g) elaborarea versiunii finale a proiectului de act normativ [103, art. 21 alin. (1)]

Inițierea elaborării proiectelor actelor normative. Potrivit Legii cu privire la actele normative nr. 100/2017 „Proiectele actelor normative sînt elaborate de către autoritățile publice abilitate să le inițieze, conform programelor și planurilor aprobate în modul stabilit de lege, precum și la solicitarea Parlamentului, a Președintelui Republicii Moldova, a Guvernului sau din inițiativă proprie, în modul stabilit de lege” [103, art. 23 alin. (1)].

Legea-cadru stabilește subiecții care pot iniția elaborarea proiectelor de acte normative, în limitele competenței și în conformitate cu atribuțiile și domeniul de activitate ale acestora: deputații în Parlament; Președintele Republicii Moldova; Guvernul, inclusiv prin intermediul ministerelor și altor autorități administrative centrale; autoritățile administrative din subordinea ministerelor, prin intermediul acestora; autoritățile publice autonome; autoritățile unităților teritoriale autonome cu statut juridic special; autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și al doilea; alți subiecți, în cazurile prevăzute de legislație [103, art. 23 alin. (2)].

Împreună cu prof. Balmuș V. achiesăm la opinia cercetătoarei Margarita Zanina, care consideră că „(...) eschivarea de la responsabilitate pentru starea dezvoltării doctrinare a temei și punerea ei în sarcina organelor legislative și a organelor de aplicare a dreptului nu este un mod constructiv de soluționare a acestei probleme. Nici legiuitorul, nici organele de aplicare a dreptului nu pot rezolva în mod corespunzător această problemă, în absența unor baze științifice adecvate” [191].

În acest context, prof. Balmuș V. sublinia că este „iminentă optimizarea procesului de elaborare a actelor normative și achiesăm la inițiativa elaborării proiectului de Lege privind actele normative, dar îngrijorează atitudinea autorităților abilitate cu dreptul de elaborare a proiectelor de acte legislative față de prevederile Legii privind actele legislative nr. 780 din 27.12.2001. Este extrem de important ca anume în procesul elaborării normelor noi de tehnică normativă să fie respectate cu cea mai mare rigurozitate normele de tehnică legislativă în vigoare. În primul rând, subliniem importanța următoarelor dispoziții: „Inițierea procedurii de elaborare a unui act legislativ este precedată de analiza științifică a consecințelor politice, sociale, economice, financiare, juridice, culturale, sanitare și psihologice ale reglementărilor în materie de analiza comparativă a acestora cu reglementările în materia respectivă ale legislației comunitare, de constatarea incompatibilității reglementărilor în vigoare cu cerințele sociale existente și cu reglementările în materia respectivă ale legislației comunitare sau a inexistenței de acte legislative în domeniul respectiv. Investigația științifică finalizează cu determinarea

obiectivelor și domeniului de intervenție juridică, stabilind mijloacele necesare atingerii acestor obiective” [110, art. 13 alin. (1), (4)]. În cel de al doilea rând, potrivit legislației, grupul de lucru pentru elaborarea proiectului de lege trebuie să includă, în afară de „experți și specialiști în materie din cadrul autorităților publice”, „savanți de la instituțiile științifice și de învățământ superior de profil, din practicieni în domeniu și din alți specialiști, precum și din reprezentanți ai părților interesate”. Mai mult, legea stipulează expres că proiectul inițial al actului legislativ se întocmește „pe baza propunerilor inițiale, a rezultatelor investigațiilor științifice și ale studiului comparat, a consultării părților interesate, a altor materiale” [110, art. 16 alin. (1), art. 17, art. 18 alin. (1)]. Cu toate acestea, autorii proiectului, pe de o parte menționează în Nota informativă la proiectul de Lege privind actele normative că acesta „a fost avizat de către toate instituțiile interesate, a căror propuneri și obiecțiile judicioase au fost luate în considerație”, iar pe de altă parte proiectul în cauză nu a fost expediat pentru avizare Academiei de Științe a Moldovei, iar Institutul de Cercetări Juridice și Politice, instituțiile de învățământ superior, care au facultăți de drept nu au participat la investigațiile științifice (dacă acestea s-au efectuat), la elaborarea proiectului în cauză. Autorii mai arată că proiectul dat reglementează „o practică deja existentă – antrenarea de către subiecții inițiativei de elaborare a actului normativ a altor autorități ale administrației publice centrale sau locale, organizațiilor neguvernamentale, altor părți interesate în vederea efectuării investigațiilor științifice (studii, rapoarte, cercetări etc.)”. Conținutul acestei fraze și concretizarea dintre paranteze demonstrează că autorii nu cunosc esența cercetării științifice. Poate din această cauză carențele de ordin teoretic și logistic se conțin practic aproape în fiecare articol al proiectului de lege” [19, p. 128-129]

Printre soluții autorul a propus și elaborarea „proiectului de lege cu privire la Consiliul Legislativ – organ consultativ al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării legislației” [19, p. 131].

Procedura de fundamentare a proiectelor actelor normative. În pofida argumentelor pertinente, legiuitorul, în schimbul *investigațiilor științifice* prevăzute de art. 13 din Legea cu privire la actele legislative (abrogată), a stabilit prin Legea nr. 100/2017, **procedura de fundamentare a proiectelor actelor normative** care prevede: „Elaborarea proiectelor actelor normative este precedată, în funcție de importanța și complexitatea proiectelor respective, de efectuarea *studiilor de cercetare* în scopul fundamentării necesității sau lipsei acestora privind inițierea elaborării unui act normativ”, care „se efectuează pentru cunoașterea temeinică a realităților social-economice ce urmează a fi reglementate, a cadrului normativ relevant, a reglementărilor similare în legislația altor state, inclusiv a țărilor Uniunii Europene”.

Este evident că deoarece studiile de cercetare se efectuează „de către subiecții din partea cărora vine propunerea inițierii elaborării actului normativ”, cu „asistența altor autorități ale administrației publice, în limitele competențelor legale ale acestora” [103, art. 25 alin. (3)] nu poate fi vorba de cercetări științifice. Deși legea în cauză menționează despre posibilitatea realizării „unor studii de cercetare complexe, (...) în baza unui contract de prestări servicii, de către instituții științifice, universități, societăți comerciale, asociații obștești sau alte entități în conformitate cu prevederile legale referitoare la achizițiile publice” [103, art. 25 alin. (4)], în istoria legiferării din Republica Moldova nu se prea întâlnesc astfel de contracte.

Întocmirea proiectului de act normativ. Legea cadru prevede că la „elaborarea unui proiect de act normativ, autorul proiectului sau autoritatea responsabilă de elaborarea proiectului poate să formeze un grup de lucru, alcătuit din specialiști în domeniu, precum și din reprezentanți ai societății civile” [103, art. 27 alin. (1)]. Este regretabilă intenția guvernării de a legifera calitativ și eficient cu condiția că „În grupul de lucru este inclusă cel puțin o persoană care deține diplomă de studii superioare în drept” [103, art. 27 alin. (1)].

Concomitent cu elaborarea proiectului actului normativ se întocmește nota informativă la proiect, care include informațiile și recomandările obținute în urma efectuării studiilor de cercetare, concluziile expertizelor și cuprinde cel puțin următoarele compartimente prevăzute de Legea nr. 100/2017 [103, art. 30 alin. (1)].

Pentru proiectele actelor normative care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene, autorul proiectului întocmește tabelul de concordanță în care se analizează comparativ gradul de transpunere a legislației Uniunii Europene în legislația națională [103, art. 31 alin. (3)].

Avizarea, consultarea publică și efectuarea expertizei. Proiectul actului normativ, însoțit de nota informativă, se transmite spre avizare autorităților publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect, instituțiilor interesate, precum și reprezentanților societății civile, care întocmesc și prezintă autorului proiectului avizele la proiect [103, art. 32 alin. (1)]. Concomitent sau înainte de transmiterea spre avizare, proiectul actului normativ este supus consultării publice în modul stabilit de Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional [103, art. 32 alin. (3)].

În perioada avizării și consultării publice autorul proiectului asigură efectuarea expertizelor obligatorii: economice, financiare, științifice, anticorupție, juridice și după caz, expertizelor ecologice, de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene sau a altei expertize prevăzute de legislație, în funcție de tipul raporturilor sociale reglementate de actul normativ [103, art. 34 alin. (1)].

Definitivarea proiectului actului normative. Autorul proiectului studiază obiecțiile și propunerile prezentate în cadrul avizării și al expertizelor, recomandările recepționate în urma consultării publice și, după caz, obiecțiile și propunerile expertizei de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene și decide asupra acceptării sau respingerii motivate a acestora [103, art. 39 alin. (1)].

În contextul dat, considerăm că prezintă importantă experiența României (care poate fi atestată și în alte state), în ce privește autoritățile implicate în procesul de avizare a proiectelor de acte normative, fiind vorba, în special, de Consiliul Economic și Social și de Consiliul Legislativ. Ambele aceste autorități, au un statut constituțional și dispun de atribuții concrete în materie legislativă.

Potrivit Constituției României [42, art. 141], Consiliul Economic și Social este un organism consultativ al Parlamentului și al Guvernului, având elemente comune cu Comitetul Economic și Social European. Dezvoltând dispozițiile constituționale, Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social stipulează: Consiliul Economic și Social este o instituție publică de interes național, tripartită, autonomă, constituită în scopul realizării dialogului tripartit la nivel național dintre organizațiile patronale, organizațiile sindicale și reprezentanții asociațiilor și fundațiilor neguvernamentale, societății civile. Important este că acesta trebuie consultat obligatoriu asupra proiectelor de acte normative inițiate de Guvern sau a propunerilor legislative ale deputaților ori senatorilor, rezultatul concretizându-se în avize la proiectele de acte normative (art. 2). Printre altele, Consiliul exercită următoarele atribuții: a) avizează proiectele de acte normative din domeniile de specialitate, inițiate de Guvern, precum și propunerile legislative ale deputaților și senatorilor, invitând inițiatorii la dezbateră actelor normative; b) elaborează, la solicitarea Guvernului, a Parlamentului sau din propria inițiativă, analize și studii privind realitățile economice și sociale; c) semnalează Guvernului sau Parlamentului apariția unor fenomene economice și sociale care impun elaborarea unor noi acte normative etc. [118, art. 1 alin. (1)].

La nivelul Republicii Moldova, existența unei astfel de instituții/autorități, nu poate fi atestată, cu toate că unele elemente de parteneriat dintre autorități și societatea civilă totuși există. Este vorba de Consiliul Național de Participare, înființat în baza Hotărârii Guvernului cu privire la crearea Consiliului Național pentru Participare [85], în calitate de organ consultativ, fără statut de persoană juridică, ca expresie a voinței de recunoaștere a valorii competențelor și de asigurare a participării societății civile și sectorului privat la procesul de elaborare, de implementare, de monitorizare, de evaluare și revizuire a politicilor. Dincolo de multitudinea atribuțiilor cu care a fost învestit Consiliul, precizăm că, în pofida calității sale de organ

consultativ, el nu este implicat în procesul legislativ. Pornind de la aceasta, în doctrină au fost lansate propuneri (pe care le susținem) de înființare a unui Consiliu Economic și Social, care să reprezinte societatea civilă în relațiile de colaborare și parteneriat cu cele mai importante autorități publice ale statului: Parlamentul și Guvernul [159, p. 158], inclusiv, în procesul legislativ.

O altă autoritate, cu un rol major în derularea procesului legislativ românesc (și nu numai) este Consiliul Legislativ [42, art. 79]. Potrivit Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnica legislativa pentru elaborarea actelor normative, după elaborarea proiectelor de acte normative și încheierea procedurii de avizare a acestuia de către organele de specialitate, acestea se supun în mod obligatoriu avizării Consiliului Legislativ [108, art. 9 alin. (2)].

În general, avizul Consiliului Legislativ este un aviz de specialitate și are caracter consultativ (putând fi: favorabil, favorabil cu obiecții sau propuneri, ori negativ, important e că acestea trebuie să fie motivate). Cu toate acestea, observațiile și propunerile Consiliului Legislativ privind respectarea normelor de tehnică legislativă, trebuie avute în vedere la definitivarea proiectului de act normativ, iar neacceptarea acestora urmează a fi motivată.

Referindu-ne în general la rolul și semnificația Consiliului Legislativ în procesul legislativ, atragem atenția, că autorități similare funcționează în numeroase state, mai ales europene, variind în mod corespunzător și competența acestora. Fenomenul este explicat prin faptul că în perioada contemporană, este destul de accentuată necesitatea ca Parlamentul să fie ajutat, în opera sa de legiferare, de organisme alcătuite din specialiști calificați în domeniul tehnicii legislative. Aceste organisme au ca principală atribuție, fie întocmirea proiectelor de legi, fie revederea acestora înainte de a fi prezentate Parlamentului. Un astfel de organ poartă în mod obișnuit, denumirea de Consiliu de Stat (Franța, Grecia, Olanda, Belgia etc.), dar și de Consiliu Legislativ (România) și Consiliu Național [127, p. 745].

Revenind la Consiliul Legislativ din România, precizăm că este un organ consultativ de specialitate al Parlamentului, cu autonomie organizatorică și funcțională, care prin activitatea sa, constituie un filtru de calitate în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative. Acestuia îi revine sarcina de a analiza, în faza de concepție și anterior adoptării, concordanța proiectelor de acte normative și a normelor juridice prevăzute în acestea, cu principiile Constituției și cele ale statului de drept. Scopul principal al Consiliului, constă în avizarea proiectelor de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații [42, art. 79].

Important este că prin emiterea de avize consultative, Consiliul contribuie la securitatea juridică, la sistematizarea și coerența edificiului legislativ, acestea referindu-se la chestiuni precum respectarea competențelor, armonia textului cu dreptul pozitiv existent, unitatea internă a

actului normativ. Prin urmare, Consiliului îi revine misiunea importantă de a veghea asupra calității redacționale a legilor, contribuind astfel la o înțelegere mai bună a acestora și, pe cale de consecință, la o aplicare corectă.

Pornind de la cele menționate și de la stare reală a sistemului legislativ actual al Republicii Moldova, considerăm că necesitatea unui astfel de organism pentru procesul legislativ autohton, este indubitabilă și actuală.

Deficiențele fazei pre-parlamentare și eventuale soluții. Dincolo de aceste subetape distincte ale fazei pre-parlamentare a procesului legislativ, se impune în atenție, importanța deosebită a implicării cetățenilor și societății civile în procesul legislativ.

În general, 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 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 [196, p. 247].

Sub aspect istoric, mulți ani la rând în fosta URSS, s-a acordat o atenție deosebită democratizării procesului de creare a legilor (chiar dacă doar formal) [136, p. 138]. Publicarea planurilor activității de legiferare, 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 [221, p. 269-270]. Cel mai relevant exemplu, în acest sens, servește dezbaterea publică 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 [175, p. 214].

Desigur, acesta nu este un exemplu unic. Diferiți 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. Sunt relevante în acest sens și afirmațiile prof. Gh. Costachi, care se expune destul de nostalgic, dar ferm asupra necesității „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 [48, p. 612-613].

În prezent, 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 [136, p. 139].

Avantajele unei asemenea implicări sunt mai mult decât relevante, întrucât aceasta permite instituirea unor proceduri transparente de elaborare a proiectelor de acte 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 [218, p. 64].

Dat fiind faptul că elaborarea proiectelor de acte legislative, este efectuată la inițiativa și de către instituțiile și autoritățile publice ale statului (Guvernul, Președintele Republicii sau deputați, care dispun de dreptul la inițiativă legislativă), este foarte important ca acestea să fie justificate și ajustate la nevoile generale ale societății, altfel spus, ideea elaborării acestora trebuie să rezulte din înseși necesitățile societății [136, p. 140]. Acest fapt nu poate fi realizat, dacă nu este asigurată implicarea cetățenilor în procesul legislativ și transparența procesului decizional în ansamblu.

Revenind la problema consultării publice a proiectelor de legi, considerăm necesar a preciza că aceasta este o etapă obligatorie, atât pentru procedura guvernamentală de elaborare a proiectelor de legi, cât și pentru cea parlamentară. În ambele cazuri, mecanismul de organizare și desfășurare a consultării publice, este reglementat în diferite acte legislative. Cu toate acestea, calitatea acestor reglementări și eficiența lor practică a fost pusă la îndoială.

În acest sens, expunându-se asupra normelor juridice ce reglementează organizarea și desfășurarea consultărilor publice de către Parlament, specialiștii subliniază că acestea, în ansamblul lor, sunt prea generale pentru a fi explicite și aplicabile (procedurile rămânând pentru public neclare și confuze) și, ca urmare, prevederile nu sunt puse în aplicare sau se aplică neuniform și ineficient. Aceeași constatare este reținută și pentru prevederile ce țin de cadrul instituțional menit să asigure transparența decizională parlamentară [150]. Într-o formulă sintetică, experții susțin că cadrul juridic în materie comportă următoarele caracteristici [149, p. 7]: caracter dispersat al normelor de drept; lacune de drept; responsabilitate și sancțiuni

necorespunzătoare; lipsă/insuficiență a mecanismelor de control; formulări lingvistice ambigue; discreții excesive; norme în alb (norme de blanchetă neacoperite prin reglementări subordonate) etc.

Dincolo de calitatea precară a reglementării procesului de asigurare a transparenței decizionale a Parlamentului, o altă problemă la fel de importantă tine de modul în care această reglementare este aplicată și respectată în practică [136, p. 145].

Astfel, în rezultatul monitorizării activității Parlamentului (în perioada 27 septembrie 2012 – 30 iunie 2013) pe segmentul asigurarea transparenței decizionale și consultarea publică în procesul decizional, specialiștii au reținut o serie de carențe ce vizează nerespectarea cadrului juridic în materie. În special, se atrage atenția asupra indisponibilității frecvente pentru public a unor acte, care în mod obligatoriu trebuie să însoțească proiectele de acte legislative (de ex., avizele comisiilor, avizele Guvernului, raportul comisiei permanente sesizate în fond, nota informativă, raportul de expertiză anticorupție, sintezele propunerilor și amendamentelor etc.), precum și versiunile finale ale proiectelor [150, p. 19-21]. Totodată, rămân indisponibile web procesele-verbale privind contribuția părților interesate, Parlamentul nefurnizând nici rapoarte privind transparența în procesul decizional.

Merită atenție și faptul că în cadrul procesului decizional al Parlamentului s-au constatat încălcări vădite ale termenului de consultare a proiectelor (15 zile lucrătoare). De exemplu, în sesiunea primăvară 2013, din cele 119 proiecte adoptate, termenul de consultare permanentă a fost încălcat în cazul a 83 de proiecte, dintre care 17 proiecte au fost dezbătute și adoptate în ziua înregistrării, iar 12 proiecte – în ziua următoare înregistrării [150, p. 21]. În perioada următoare, se constată chiar o creștere a numărului de proiecte examinate cu încălcarea termenului de consultare permanentă [149].

Cu regret, acest fapt nu numai descurajează publicul, dar și devastează întregul proces legislativ [136, p. 145]. Mai mult, nu numai publicul, dar și deputații, comisiile permanente, Secretariatul Parlamentului (Direcția generală juridică), Guvernul, sunt privați de posibilitatea de a se expune în prealabil asupra proiectelor. Din acest punct de vedere, se poate spune că celeritatea procedurii legislative semnalează probleme majore în administrarea procesului legislativ. Încălcarea flagrantă, gravă și repetată a procedurilor legislative erodează încrederea publicului în buna intenție a legiuitorului, care pare să se ghideze de alte interese decât cele publice. Or, interesul public rezidă într-un proces legislativ legitim, echilibrat, coerent, consecvent și transparent. Legile trebuie să fie bine și fundamental elaborate, cu cheltuieli calculate și acoperite, cu impact estimat în prealabil, axate asupra necesităților reale și

realizabile, consultate public și benefice publicului, examinate minuțios de Parlament, dezbătute calitativ și votate conștient [150, p. 35].

Concomitent, este de remarcat că web site-ul Parlamentului, nu conține informații privind crearea de către comisiile permanente a consiliilor de experți (după cum este prevăzut în Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă din 29.12.2005 [91]), și nici procesele-verbale privind contribuția părților interesate. Au fost plasate prea puține anunțuri, pentru organizarea de consultări publice asupra unor proiecte de lege, uneori chiar întârziat, reducând astfel din posibilitatea publicului de a participa la procesul legislativ. Pe de altă parte, comisiile permanente nu valorifică contribuțiile publicului, în rapoartele pe care le întocmesc asupra proiectelor de acte legislative. După cum se știe, aceste rapoarte, în mod obligatoriu, ar trebui să conțină mențiuni în partea ce ține de transparența decizională. În cazul în care proiectul nu a fost supus consultărilor publice, ar trebui de menționat și motivat acest fapt. Dacă nu au parvenit anumite contribuții, această mențiune este necesară. În cazul în care propunerile parvenite din partea publicului nu au fost susținute, urmează să fie argumentată neacceptarea [150, p. 35]. Sunt momente practic ignorate și trecute cu vederea, în pofida semnificației lor substanțiale pentru transparența decizională a Parlamentului și calitatea procesului legislativ.

Prin urmare, pe lângă carențele cadrului juridic ce trebuie să asigure transparența decizională a legislativului, o problemă deosebită prezintă respectarea acestuia în activitatea practică a autorității, fapt ce nu doar descurajează, ci într-o anumită măsură chiar îngrijorează, întrucât dacă legiuitorul evită a se conforma regulilor stabilite de el însuși, respectiv, ce se poate spune de celelalte autorități care trebuie, la rândul lor, să le execute și realizeze [136, p. 146].

Pornind de la problemele constatate, cercetătorii vin cu câteva recomandări importante pentru consolidarea capacității și a responsabilității Parlamentului, pe segmentul transparenței sale decizionale, pe care le susținem în totalitate [136, p. 146-147]:

- îmbunătățirea cadrului legal (reglementarea mai explicită și cuprinzătoare a momentelor ce țin de: formele și procedurile consultărilor publice; recepționarea, analiza și sinteza recomandărilor; întocmirea și publicarea rapoartelor cu privire la transparența în procesul decizional; responsabilitățile actorilor-cheie; lista exhaustivă a documentelor obligatorii pentru plasare web; termene exprese; mecanisme de control etc.);

- sporirea transparenței lucrărilor Parlamentului și a structurilor acestuia (asigurarea disponibilității web a tuturor stenogramelor ședințelor în plen, a hotărârilor Biroului permanent și a proceselor-verbale ale ședințelor publice ale comisiilor parlamentare permanente; plasarea tuturor proiectelor de acte legislative pe web site-ul Parlamentului; asigurarea disponibilității tuturor materialelor conexe proiectelor etc.);

– asigurarea respectării exigențelor procedurii legislative, prin instituirea unor rigori și măsuri de penalizare;

– sporirea nivelului de valorificare de către Parlament a mecanismelor de cooperare cu societatea civilă (respectarea termenului de consultare permanentă; urmărirea contribuțiilor publicului; argumentarea și motivarea neacceptării recomandărilor parvenite de la cetățeni; întocmirea și publicarea rapoartelor privind transparența în procesul decizional parlamentar, care ar oferi publicului convingerea că contribuțiile furnizate Parlamentului, chiar dacă nu au fost acceptate, au fost examinate etc.).

Generalizând asupra etapei pre-parlamentare a procesului legislativ subliniem că aceasta este o etapă în care accentul este pus în special pe fundamentarea viitorului act legislativ, pe întocmirea textului acestuia și pe coordonarea lui atât cu o serie de autorități competente în materie, cât și cu cetățenii/societatea civilă. În pofida faptului, că majoritatea specialiștilor nu recunosc caracterul oficial al acestei etape, considerăm că rolul acesteia nu poate fi contestat, întrucât în cadrul ei se fundamentează conținutul viitoarei reglementări și se asigură calitatea și legitimitatea acesteia.

3.3. Etapa parlamentară: trăsături și particularități

Etapa parlamentară este una esențială și decisivă pentru procesul legislativ, deoarece are ca obiect nemijlocit adoptarea legii [124, p. 222]. Important este însă de a contura limitele acesteia: începutul și sfârșitul. Continuând logica ideilor expuse mai sus, în opinia noastră, această etapă a procesului legislativ începe cu sesizarea legislativului prin depunerea unei inițiative legislative și, evident, se încheie în momentul trimiterii spre promulgare a legii, ea reluându-se, cu anumite nuanțări în cazul reexaminării solicitate fie de către șeful de stat, fie ca urmare a deciziei CC a României (momente la care ne vom referi ceva mai jos).

O idee în esență similară, atestăm și în doctrina românească, în care se susține că adoptarea legii este încadrată, în amonte, de inițiativa legislativă și, în aval, de promulgarea legi, ambele etape interesând dreptul constituțional, în general, întrucât importanța lor este una deosebită [124, p. 221].

Pornind de la aceste idei și de la constatările făcute în compartimentele anterioare ale lucrării, constatăm că toate operațiunile juridice desfășurate în acest interval, în aceste limite, formează conținutul procedurii legislative (parlamentare). Dată fiind semnificația deosebită a acestei proceduri, în doctrină au fost conturate și câteva trăsături ce o caracterizează, pe care ținem să le invocăm în cele ce urmează, cu scopul de a-i înțelege mai bine esența și specificul.

Caracterele generale ale procedurii legislative

1. *Contradictorialitatea procedurii legislative.* În contextul acestui caracter juridic, se impune în atenție faptul, că deliberarea constituie o metodă inerentă activității de legiferare a legiuitorului [52, p. 481] (ea fiind intrinsecă exercitării tuturor funcțiilor Parlamentului, nu doar a celei legislative [8, p. 31-32]). Pornind de la faptul că deliberarea se realizează prin confruntarea diferitelor idei, programe politice, respectiv, opțiuni dintre diferite soluții, deopotrivă posibile, în doctrină se susține că, într-o democrație autentică, ce funcționează printre altele pe principiul reprezentativității, activitatea de legiferare, procesul legislativ, este de neconceput fără această confruntare/contradictorialitate [162, p. 158]. În concret, contradictorialitatea este determinată instituțional, prin dihotomia de natură politică a majorității parlamentare și a opoziției.

Important este că lipsa contradictorialității și prezența unei unanimități artificiale, sau chiar impuse, ar însemna denaturarea principiului reprezentativității și, implicit, al suveranității [124, p. 278-279].

Particularități distincte în context prezintă sistemul bicameral, în care pe parcursul procesului legislativ, poate apărea și un alt gen de contradictorialitate, și anume una de natură instituțională (sau de competentă) între cele două Camere. Potrivit cercetărilor, această contradictorialitate este potențială, nu și inevitabilă, indispensabilă procedurii legislative [162, p. 159]. Drept exemplu, poate servi în acest caz Constituția României din 1991 [42], instituind practic o simetrie perfectă între competența de legiferare a celor două Camere, a condiționat adoptarea frecventă de texte diferite în Camera Deputaților și Senat, or, aceste divergențe se soluționau prin procedura medierii. Prin revizuirea constituțională din anul 2003, a fost eliminată această procedură, introducându-se o nouă procedură legislativă, astfel încât s-a redus substanțial posibilitatea de confruntare, de contradictorialitate între cele două Camere. Conform noilor reglementări constituționale, pot apărea cel mult eventuale conflicte de competentă între cele două structuri legiuitoare, fapt până ce neconfirmat de practica CC a României.

2. *Oficialitatea desfășurării procedurii legislative.* Aceasta înseamnă că procedura parlamentară, odată declanșată, se desfășoară în temeiul obligațiilor constituționale și regulamentare ce revin organelor de conducere și de lucru ale Parlamentului. Oficialitatea desfășurării procedurii legislative, este asigurată în cea mai mare parte de caracterul constituțional al obligativității lor ce revin Parlamentului, în contextul activității de legiferare.

Consecința directă a acestui caracter rezidă în faptul că, odată înscris pe ordinea de zi, proiectul de lege nu mai este al inițiatorului, nu depinde de voința acestuia, ci urmărește regulile procedurale constituționale și regulamentare, chiar și după încheierea legislaturii și începerea unei noi legislaturi [162, p. 161].

În acest sens, Constituția Republicii Moldova stabilește [39, art. 62 alin. (4)]: „Proiectele de legi sau propunerile legislative înscrise pe ordinea de zi a Parlamentului precedent, își continuă procedura în noul Parlament.” – o dispoziție constituțională identică celei expuse în Constituția României [42, art. 63 alin. (5)]. În același timp, Regulamentul Parlamentului dezvoltă prevederile constituționale: „Proiectele de acte legislative incluse în ordinea de zi a ședințelor în plen ale Parlamentului, care, la expirarea legislaturii în cazul alegerilor ordinare sau anticipate, au fost lăsate fără examinare, precum și proiectele de legi aprobate în prima lectură, sau cele care urmează a fi votate în lectura finală, sunt trecute pe ordinea de zi a Parlamentului de următoarea legislatură” [109, art. 48 alin. (13)].

3. *Caracterul public al procedurii legislative.* Este o consecință firească a oficialității desfășurării procedurii legislative și a interesului public, ce se exprimă pe tot parcursul activității de legiferare. În altă ordine de idei, pornind de la faptul că Parlamentul este expresia voinței generale a națiunii, fiind o reprezentanță națională prin care se realizează suveranitatea națională, caracterul public al procedurii legislative se impune ca un imperativ politico-juridic [162, p. 158].

4. *Procedura legislativă se desfășoară în baza exercitării de drepturi de către subiecții implicați în procesul legislativ.* Procedura legislativă cuprinde o serie de drepturi pentru diferite categorii de subiecți de drept, stabilite în vederea realizării funcției legislative a Parlamentului. Astfel de drepturi sunt: dreptul de inițiativă legislativă (care în diferite sisteme de drept aparține diferitor subiecți), dreptul la amendamente, dreptul de a participa la dezbateri (în comisiile parlamentare, în plen etc.), dreptul de a exprima opțiunea prin vot, dreptul de a cere remiterea proiectului comisiei sesizate în fond, dreptul de a cere reexaminarea legii etc. În ansamblul lor, recunoașterea și exercitarea acestor drepturi, vin să accentueze caracterul juridic al procesului legislativ, în detrimentul caracterului politic al acestuia care, de altfel, este destul de accentuat.

4. *Structurarea procedurii parlamentare în mai multe faze succesive.* Este o trăsătură ce denotă în general caracterul ordonat al activității de legiferare a Parlamentului. Dat fiind faptul că procedura legislativă este o activitate complexă, ce durează în timp și la a cărei realizare, concură mai multe autorități, organe interne ale Parlamentului, în diferite momente ale acestei proceduri, este firească și obligatorie delimitarea diferitelor faze, etape din ansamblul procedurii legislative [162, p. 158]. Prin urmare, desfășurarea ordonată a etapei parlamentare a procesului legislativ, implică inevitabil necesitatea etapizării acesteia.

5. *Caracterul imperativ și de decădere al termenelor în cadrul procedurii legislative.* Această trăsătură este strâns legată de cea anterioară, contribuind de asemenea la ordonarea activității de legiferare și la încadrarea acesteia în anumite limite temporale.

6. *Caracterul public al ședințelor în plen.* Activitatea Parlamentului, în calitate de reprezentanță națională, trebuie să fie cunoscută membrilor societății. Accesul publicului la activitatea Parlamentului, nu poate fi totuși nelimitat, întrucât acesta ar afecta calitatea și chiar scopul autorității legiuitoare. În consecință, ședințele în plen sunt publice, accesibile publicului și organelor mass-media, cu respectarea prevederilor regulamentare în acest sens. Prin aceasta se realizează transparența activității Parlamentului. Activitatea comisiilor parlamentare, în schimb, care sunt ateliere de lucru ale Parlamentului, de regulă se desfășoară cu ușile închise, și doar cu acceptul expres al membrilor comisiei, se poate admite accesul reprezentanților mass-media.

7. *Caracterul scris al procedurii parlamentare.* Întreaga procedură legislativă este consemnată în scris, ceea ce constituie o expresie a caracterului oficial al acesteia. Astfel, întocmirea inițiativei legislative, formularea amendamentelor, comunicarea între diferite structuri parlamentare, între acestea și organele din afara autorității legiuitoare, elaborarea tuturor actelor/documentelor în cadrul procedurii legislative se desfășoară în scris. Constituie excepții de la această regulă dezbaterile, precum și votul (în afară de cazul votului exprimat pe buletinele de vot), proceduri ce au un caracter oral. Totodată, este de menționat că și în cazul acestor proceduri, tot ceea ce se exprimă în cursul dezbaterilor, sau cu ocazia votului, se consemnează în procese-verbale [124, p. 278-281].

Generalizând, precizăm că ***etapa parlamentară cuprinde practic cele mai importante operațiuni juridice, care în ansamblul lor duc la adoptarea legii. Una din principalele condiții pentru atingerea acestui scop, privește gruparea acestor operațiuni și desfășurarea lor în subetape distincte, consecutivitatea cărora fiind decisivă pentru atingerea scopului final al procedurii legislative.*** Pornind de la aceasta, în cele ce urmează, ne propunem să ne axăm pe cele mai importate subetape ale procedurii legislative parlamentare, care au o valoare distinctă nu doar juridică, ci și constituțională.

Inițiativa legislativă. În doctrina constituțională, este dominantă ideea potrivit căreia, prima etapă a procesului legislativ o constituie inițiativa legislativă [127, p. 697]. După cum s-a putut observa, lucrurile nu stau tocmai așa, de aceea ne permitem să precizăm în context, că inițiativa legislativă este prima etapă nu a procesului legislativ, ci a procedurii legislative.

Așadar, potrivit cercetătorilor, declanșarea procedurii parlamentare legislative se face prin sesizarea Parlamentului, principala modalitate constând în exercitarea dreptului la inițiativă legislativă [72, p. 56]. În opinia noastră, aceasta nu este doar principala, ci și unica modalitate de sesizare a forului legislativ [6, p. 506].

Inițiativa legislativă: noțiune și esență. În studiile de specialitate, inițiativa legislativă este definită neuniform. Din analiza mai multor opinii, se poate constata că noțiunii date îi sunt

recunoscute cel puțin două accepțiuni: în primul rând, prin inițiativă legislativă este numită una din etapele procesului legislativ; în al doilea rând, inițiativa legislativă este privită ca un drept personal al subiecților competenți de a propune proiecte de legi (proponeri legislative) organului legislativ [102, p. 203].

Bunăoară, I. Vida și D.C. Valea definesc inițiativa legislativă, ca fiind „dreptul de a sesiza Parlamentul cu examinarea unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative, drept căruia îi corespunde obligația corelativă a autorităților legiuitoare, de a se pronunța asupra proiectului de lege sau a propunerii legislative” [164, p. 150; 160, p. 35].

În același context, cercetătorii I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Gh. Iancu și A. Varga sunt de părerea că noțiunea de inițiativă legislativă, desemnează „posibilitatea de a propune proiecte de legi sau propuneri de legi (legislative), corelată cu obligația Parlamentului de a le examina, dezbate și a se pronunța asupra lor” [128, p. 203; 95, p. 540; 162, p. 170].

În cadrul doctrinei dreptului parlamentar, inițiativa legislativă este văzută ca „prima procedură parlamentară a procesului legislativ, care presupune depunerea oficială la organul Parlamentului a proiectului de lege sau a propunerii legislative de către subiecții competenți [228, p. 203].

Așadar, se poate susține, că semnificația practică a inițiativei legislative rezidă în faptul, că constituie momentul de debut al legiferării, fiind astfel actul constituțional prin care se pune în mișcare procedura legislativă parlamentară [137, p. 334] (în acest sens, *în opinia noastră, noțiunea de inițiativă legislativă este practic sinonimă cu proiectul de lege sau propunerea legislativă prin care este sesizat Parlamentul, idee sugerată de însăși cadrul legislativ în vigoare, mai ales de Regulamentul Parlamentului* [6, p. 508]); este prima etapă a procedurii legislative care, de fapt, declanșează toate celelalte etape [139, p. 140].

O viziune distinctă atestăm în acest context la cercetătorul E. Rîbca [145, p. 311], care abordează inițiativa legislativă dintr-o dublă perspectivă: a procesului legislativ și a procedurii legislative. Astfel, din punctul de vedere al procedurii legislative, inițiativa legislativă este o etapă distinctă și indispensabilă a acesteia, ce nu constituie parte integrantă a deciziei legislative propriu-zise. Văzută din perspectiva 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.

În opinia noastră, ***această dublă abordare a inițiativei legislative, este deosebit de importantă pentru analiza de ansamblu a procesului legislativ*** [6, p. 510]. Cu toate acestea, ***pentru prezentul demers științific, interes prezintă doar inițiativa legislativă privită din***

perspectiva procedurii legislative, în calitatea sa de drept și act constituțional prin care se pune în mișcare procedura legislativă parlamentară.

Dreptul la inițiativa legislativă: obiectul și titularii acestuia. Abordând inițiativa legislativă ca drept constituțional, trebuie să precizăm că, în esență, acesta desemnează posibilitatea de a sesiza Parlamentul în legătură cu un proiect de lege sau o propunere legislativă.

La nivel constituțional și legislativ, sunt stabilite anumite exigențe referitoare la exercitarea dreptului dat. Una dintre acestea se referă la categoriile de subiecți care îl pot exercita. Din punctul de vedere al constituționalității procesului legislativ, este foarte important ca dreptul de sesizare a Parlamentului să fie exercitat doar de către subiecții de drept prevăzuți în Legea Fundamentală a statului [162, p. 170].

În acest sens, Constituția Republicii Moldova [39 art. 73] și Regulamentul Parlamentului [109, art. 47 alin. (1)], utilizează expres noțiunea „inițiativă legislativă” și stipulează că dreptul la inițiativă legislativă aparține deputaților, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului și Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia, care sunt considerați autori ai proiectelor de acte legislative sau ai propunerilor legislative.

Important este de specificat, că exercitarea dreptului la inițiativă legislativă, cunoaște unele nuanțări în funcție de subiectul care îl exercită. Astfel, potrivit Regulamentului Parlamentului, în exercițiul acestui drept, „deputații și Președintele Republicii Moldova prezintă Parlamentului proiecte de acte legislative și propuneri legislative, iar Guvernul și Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia – proiecte de legi și de hotărâri” [109, art. 47 alin. (2)].

Din dispozițiile enunțate se poate observa, că inițiativa legislativă poate avea ca obiect:

- propunerea legislativă, care „reprezintă intenția de a se iniția elaborarea unui sau mai multor acte legislative, care vizează o anumită problemă sau un grup de probleme și care au menirea de a reglementa anumite domenii ale raporturilor sociale” [109, art. 47 alin. (5)] (asupra acceptării propunerii legislative, Parlamentul adoptă o hotărâre, prin care stabilește termenul de elaborare a proiectului de act legislativ, formează un grup pentru elaborarea acestuia sau dispune altor organe elaborarea proiectului în cauză, stabilește modul de asigurare a activității acestui grup). În mod aproape similar, propunerea legislativă este definită în Instrucțiunea privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament [97, pct. 2.1.9.], conform căreia, aceasta reprezintă „propunerea înaintată de Președintele Republicii Moldova sau de deputații în Parlament, privind inițierea elaborării unui sau mai multor acte legislative care, vizează o anumită problemă ori un grup de probleme și care are/au menirea de a reglementa anumite domenii ale raporturilor sociale, sau de a armoniza legislația națională cu legislația comunitară”. Important este că propunerile legislative pot fi înaintate doar de către deputați și șeful statului.

- proiect de act legislativ, care potrivit Instrucțiunii privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament semnifică „proiectul înaintat de subiecții cu drept de inițiativă legislativă, care este înregistrat, examinat, adoptat în Parlament și devine lege constituțională, organică sau ordinară, hotărâre ori moțiune” [97, pct. 1.3.]. Potrivit Regulamentului Parlamentului, proiectele de acte legislative pot fi înaintate de către deputați și șeful statului.

- proiecte de legi și de hotărâri, care pot fi înaintate de către Guvern și Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia.

Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative precizează: „Proiectele actelor normative sunt elaborate de către autoritățile publice abilitate să le inițieze, conform programelor și planurilor aprobate în modul stabilit de lege, precum și la solicitarea Parlamentului, a Președintelui Republicii Moldova, a Guvernului sau din inițiativă proprie, în modul stabilit de lege. Subiecții care pot iniția elaborarea proiectelor de acte normative, în limitele competenței și în conformitate cu atribuțiile și domeniul de activitate ale acestora, sînt: a) deputații în Parlament; b) Președintele Republicii Moldova; c) Guvernul, inclusiv prin intermediul ministerelor și altor autorități administrative centrale; d) autoritățile administrative din subordinea ministerelor, prin intermediul acestora; e) autoritățile publice autonome; f) autoritățile unităților teritoriale autonome cu statut juridic special; g) autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și al doilea; h) alți subiecți, în cazurile prevăzute de legislație” [103, art. 23].

Dacă la o primă vedere, pare a fi totul clar, interpretând art. 47 alin. (2) din Regulamentul Parlamentului în coroborare cu alte dispoziții legislative și constituționale, chiar, apar unele semne de întrebare.

Astfel, Regulamentul Parlamentului subliniază că în cadrul acestuia „prin act legislativ se înțeleg legile constituționale, legile organice și ordinare, hotărârile și moțiunile Parlamentului” [109, art. 47 alin. (4)]. Deci, am putea deduce, că deputații și șeful statului dispun de dreptul de a sesiza Parlamentul cu proiecte de legi constituționale, legi organice și ordinare, hotărâri și moțiuni.

În pofida acestui fapt, referitor la proiectele de legi constituționale, Constituția Republicii Moldova, expres stabilește subiecții care au dreptul de a iniția revizuirea Legii Fundamentale a Statului (altfel spus, subiecții cu drept de inițiativă constituțională), fiind vorba despre: un număr de cel puțin 200 000 de cetățeni cu drept de vot; un număr de cel puțin o treime de deputați în Parlament și Guvernul [39, art. 141 alin. (1)].

Prin urmare, chiar dacă Regulamentul Parlamentului prevede că deputații și șeful statului, au dreptul să prezinte Parlamentului proiecte de acte legislative (adică proiecte pentru cele cinci

categorii de acte), observăm că șeful statului, în principiu, este lipsit de dreptul de a propune proiecte de acte constituționale. Mai mult, potrivit Constituției, asemenea proiecte pot fi propuse de către Guvern și de către un grup de deputați (dreptul la inițiativă constituțională fiind în acest caz un drept colectiv).

În al doilea rând, anumite semne de întrebare ridică și prerogativa înaintării proiectelor de moțiuni care, de asemenea, este cuprinsă de sensul sintagmei „proiecte de acte legislative” care pot fi înaintate de deputați și șeful statului [109, art. 47 alin. (1)]. Potrivit dispozițiilor Regulamentului în cauză, dreptul de a iniția cele două tipuri de moțiuni (simplă și de cenzură) revine în exclusivitate deputaților: în primul caz prerogativa revenindu-i la un număr de cel puțin 15 deputați [109, art. 112 alin. (2)], în cel de-al doilea caz – la cel puțin 1/4 din numărul deputaților aleși [109, art. 116 alin. (2)]. Pe cale de consecință, constatăm că doar deputații dispun de prerogativa de a iniția proiecte de legi constituționale, legi organice și ordinare, de hotărâri și moțiuni, în timp ce șeful statului are dreptul doar de a sesiza Parlamentul cu proiecte de legi organice și ordinare, precum și cu proiecte de hotărâri.

Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) stabilește că de competența Adunării Populare tine „examinarea chestiunii și înaintarea în Parlamentul Republicii Moldova a inițiativei privind decretarea stării excepționale pe teritoriul Găgăuziei și instituirea formei speciale de administrare, în acest caz, în interesul securității și protecției locuitorilor Găgăuziei” [115, art. 12 alin. (3) lit. h)]. Deci, în pofida faptului că Regulamentul Parlamentul recunoaște Adunării Populare dreptul de a înainta proiecte de legi și de hotărâri, în legea citată asemenea momente nu sunt dezvoltate corespunzător [6, p. 513].

Articolul 17. Actele normative ale autorităților unităților teritoriale autonome cu statut juridic special

(1) Autoritățile unităților teritoriale autonome cu statut juridic special, în limitele competenței stabilite de Constituția Republicii Moldova, de Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern, de Legea nr.344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), de Legea nr.173/2005 cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic special al localităților din stângă Nistrului (Transnistria), precum și de alte acte normative, adoptă legi locale și alte acte normative care se aplică doar în raza teritoriului administrat de către acestea.

Articolul 32. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ

(4) Proiectele actelor normative înaintate de Președintele Republicii Moldova, de deputații în Parlament și de Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia se remit spre avizare Guvernului. Proiectele actelor normative elaborate de către deputații în Parlament se transmit spre avizare Guvernului în modul prevăzut de Regulamentul Parlamentului.

(5) Proiectele actelor normative elaborate de autoritățile administrației publice centrale de specialitate, autoritățile publice autonome sau autoritățile administrației publice locale sînt avizate și consultate public în condițiile alin.(1)–(3), cu excepțiile stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Pe de altă parte, trebuie să recunoaștem că inițiativa legislativă are, în esență, un caracter formal [171, p. 632], deoarece ea este numai o inițiativă, până la urmă Parlamentul este cel ce modifică substanțial proiectul de lege, ne mai ținând cont de opiniile autorilor acestuia. În principiu, exercitarea dreptului la inițiativă legislativă, este la latitudinea titularului său. Deci, prin natura sa acest drept este unul discreționar, în sensul că exercitarea lui nu poate fi impusă de vreo autoritate publică, deoarece dintr-un drept s-ar transforma într-o obligație [35, p. 212]. Desigur, există și o excepție în acest sens, fiind vorba despre posibilitatea Parlamentului de a cere Guvernului, elaborarea unui proiect de lege în scopul realizării programului său de activitate, aprobat de el în procesul investiturii [139, p. 141].

Dezvoltând în continuare problema titularilor dreptului la inițiativă legislativă, vom nota că prerogativa exercitării acestui drept, evident, că le revine deputaților, ca exponenți ai puterii legislative. În mod paradoxal, dar explicabil și firesc, inițiativa parlamentarilor apare mai rar. Potrivit prof. român I. Deleanu, șansele de reușită ale inițiativei deputaților, sunt mult diminuate dată fiind diversitatea politică accentuată în interiorul Parlamentului. Practica parlamentară confirmă acest lucru, precum și faptul că parlamentarii dispun de un instrument mult mai eficace decât inițiativa legislativă, pentru a se impune în procesul legislativ, și anume amendamentele [56, p. 586].

În baza celor de mai sus, este clar că majoritatea inițiativelor legislative aparțin Guvernului. După cum se susține în doctrina românească [162, p. 170-171], 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 acelui program. În același timp, se subliniază faptul că Guvernului îi aparține întâietatea inițiativei legislative [56, p. 586], fapt ce nu are semnificația unei superiorități a Guvernului față de Parlament, ci mai mult este o preeminență bazată pe unele considerente de ordin tehnic și politic. Din punct de vedere tehnic, proiectul de lege trebuie elaborat conform exigențelor de tehnică legislativă. Este adevărat că aceste exigențe sunt valabile și trebuie întrunite și de propunerile legislative elaborate de parlamentari, dar Guvernul îl realizează mai ușor, dispunând de date și informațiile necesare fundamentării inițiativei legislative, precum și de specialiști în acest domeniu. În privința considerentelor politice, menționăm că Guvernul transmite proiectele de legi pentru realizarea programului de guvernare,

acceptat de Parlament cu ocazia investiției, angajându-și chiar răspunderea politică [162, p. 171]. Astfel, inițiativa legislativă este unul dintre principalele mecanisme prin intermediul căruia Guvernul, în calitatea sa de putere executivă influențează legislația și întregul sistem de drept din cadrul statului [220, p. 8], asigurându-și astfel cadrul juridic necesar pentru transpunerea în practică a programului său de guvernare.

Ceea ce creează nedumerire însă în acest sens este că, până nu demult, Legea cu privire la Guvern [106] nu conținea o reglementare adecvată a competențelor Guvernului de exercitare a inițiativei legislative, precum și de avizare a inițiativelor legislative ale altor subiecți de drept. Acest moment a fost accentuat de către cercetătorii Gh. Costachi și P. Hlipcă [51, p. 429], care în urma unui studiu comparativ asupra legilor organice care reglementează dreptul Guvernului la inițiativă legislativă, au constatat că Legea României privind organizarea și funcționarea Guvernului [114, art. 11 lit. (b)] prevede, atribuția Guvernului de a iniția proiecte de lege și de a le prezenta Parlamentului spre adoptare, în timp ce Legea Republicii Moldova cu privire la Guvern (abrogată) nu conținea prevederi clare, stipulând în art. 25, doar că în cadrul ședințelor, Guvernul examinează proiectele de legi și avizele asupra inițiativelor legislative. Prin urmare, s-a conchis asupra unei vădite omisiuni legislative la acest capitol, fapt ce a justificat necesitatea reglementării juridice mai detaliate a competențelor în domeniu ale Guvernului.

În schimb, Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern prevede expres că în realizarea funcțiilor sale, Guvernul are o serie de atribuții printre care: „(...) e) înaintează Parlamentului inițiative legislative; f) aprobă, prin hotărâre, și înaintează Președintelui Republicii Moldova proiecte de decrete în condițiile legii; g) avizează inițiative legislative, inclusiv proiecte de legi, și examinează propuneri legislative (...)” [105, art. 6].

În pofida progresului înregistrat totuși, suntem de părerea că legea, trebuie să prevadă expres ce fel de inițiative legislative poate înainta Guvernul, ținând cont mai ales de analiza de mai sus și constatările făcute. Unica întrebare neclarificată, a rămas cea legată de prerogativa Guvernului de a înainta Parlamentului proiecte de hotărâri. În opinia noastră, la acest capitol, legiuitorul trebuie să se expună destul de tranșant, pentru a exclude caracterul declarativ al normelor cuprinse în Regulamentul Parlamentului [6, p. 514-515].

Pe de altă parte, atragem atenția că anumite deficiențe pot fi constatate și în practica exercitării de către Guvern a dreptului la inițiativă legislativă, care nu pot fi ignorate. Este vorba despre delegarea Centrului de Implementare a Reformelor de către Guvern a responsabilității de prezentare în Parlament a proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 533 din 10 iulie 2017 (prin care s-au propus

modificări și completări la Codul cu privire la știință și inovare a Republicii Moldova și Codul educației al Republicii Moldova).

Pentru a stabili dacă în acest caz un astfel de subiect poate fi legislativul, vom invoca prevederile Regulamentului Parlamentului, care reglementează exercitarea dreptului la inițiativă legislativă. Astfel, în acest act normativ, este prevăzut printre altele că „proiectele de legi înaintate de (...) Guvern se prezintă în plenul Parlamentului de unul dintre membrii Guvernului (...)” [109, art. 47 alin. (2)]. De aici, se poate deduce că dreptul la inițiativă legislativă (care este un drept constituțional) poate fi exercitat în practică doar de către un membru al Guvernului, adică de un ministru, ca reprezentant al acestuia. Prin urmare, pornind de la faptul că Centrul de Implementare a Reformelor, în persoana Directorului, nu este membru al Guvernului, constatăm că acesta nu are dreptul să exercite prin reprezentare dreptul la inițiativă legislativă a Guvernului, iar ultimul nu este în drept să delege această prerogativă unui astfel de subiect.

Pornind de la aceste momente, în opinia noastră, în speță s-a admis o gravă încălcare a normelor constituționale, inițiativa legislativă fiind exercitată de către un subiect ce nu dispune de un astfel de drept.

În încercarea de apreciere a legalității acestei delegări, vom porni de la statutul Centrului și competențele acestuia. Astfel, potrivit Hotărârii Guvernului cu privire la Centrul de Implementare a Reformelor [84]: „Centrul de Implementare a Reformelor este o instituție publică, fondată de Guvern, care delegă exercitarea funcției de fondator Cancelariei de Stat, în scopul acordării Guvernului a asistenței în implementarea reformelor la nivel guvernamental, pentru crearea unui sistem modern și eficient de administrare”.

La acest subiect menționăm opinia prof. Balmuș V: „Proiectul hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea proiectului legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative elaborat de Centrul de Implementare a Reformelor a apărut pe pagina web particip.gov.md la 07.07.2017, care nu era accesibilă, de aceea se descărca doar de pe pagina web a Guvernului. Proiectul nu a fost remis pentru avizare și expertiză Academiei de Științe a Moldovei, iar avizele autorităților administrației publice fie că nu existau (Ministerului Finanțelor), fie că au fost expediate Centrului de Implementare a Reformelor după adoptarea de către Guvern a Hotărârii Guvernului nr. 533 și 10.07.2017. Sinteza obiecțiilor și propunerilor la proiectul de lege a fost elaborată după adoptarea hotărârii în cauză (12.07.2017), în Avizul Ministerului Justiției, expediat în adresa Guvernului după adoptarea hotărârii în cauză (11.07.2017) se constată multiple curențe de ordin juridic, legistic și gramatical, Raportul de expertiză al Centrului Național Anticorupție a fost expediat în adresa Guvernului după adoptarea hotărârii în cauză (12.07.2017), concluziile din raport nu au fost incluse în Sinteza obiecțiilor și propunerilor la

proiectul de lege și nu au fost luate în considerație de autor, deși acestea prezumă reluarea procesului de examinare a proiectului de lege: „Autorul nu a respectat etapele și rigorile transparenței decizionale stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional...”. Acest lucru este evident, deoarece proiectul hotărârii de Guvern menționat supra, fiind plasat pe pagina web la 07.07.2017 nu putea fi avizat și supus consultării publice în trei zile, dintre care doar una lucrătoare. Cu atât mai mult cu cât pe pagina web particip.gov.md era anunțată „data limită pentru comentarii: 21.07.2017” [20, p. 24].

Autorul publicației menționate consideră „inacceptabilă cumulara de către Centru a funcțiilor „implementarea reformelor” și „elaborarea propunerilor de politici publice și proiecte de acte normative”, atunci când Statutul instituției prevede că „Centrul își desfășoară activitatea în baza principiilor legalității, transparenței, integrității profesionale și autoadministrării. ... Centrul va evita apariția conflictelor de interese”. Pentru evitarea discordanței între normele Statutului instituției propunem abrogarea pct. 7 subpunct 2) sau, cel puțin, completarea acestuia cu cuvintele „necesare implementării reformelor” ”[20, p. 29].

Revenind la subiect, ținem să precizăm că, sub aspect comparat, în Franța, România și alte țări, constituțiile conferă dreptul la inițiativă legislativă numai deputaților în Parlament și Guvernului, ceea ce se explică prin necesitatea realizării programului național de guvernare acceptat de către Parlament, responsabil fiind Guvernul. În Republica Moldova s-a mers pe altă cale, dreptul la inițiativă legislativă fiindu-i oferit și Președintelui Republicii. În opinia prof. V. Popa [139, p. 140], aceasta nu este o cale greșită, doar că în numărul subiecților cu dreptul la inițiativă legislativă, nu pot intra cei care nu poartă răspundere politică pentru guvernare. Dat fiind faptul, că Guvernul este cel care poartă răspunderea politică în fața Parlamentului, el trebuie să dispună de prioritate în acest sens, fiind cel puțin imorală, situația în care Guvernul nu va putea realiza programul de guvernare din cauza impunerii unui cadru legislativ inadecvat.

În viziunea altor cercetători, în situația în care Președintele Republicii Moldova este ales indirect, de către Parlament (dispunând astfel și de o susținere majoritară în forul legislativ al statului), acesta promovează politica majorității parlamentare, fapt ce exclude din start posibilitatea propunerii unor proiecte de legi sau propuneri legislative necorespunzătoare, programului național de guvernare al Guvernului [137, p. 340]. Evident, o formulă inversă, ar genera un alt efect. Astfel, dat fiind faptul că la moment, situația enunțată s-a schimbat (Președintele Republicii Moldova fiind ales direct de popor), intuim că ***divergențele generate de culoarea politică a majorității parlamentare și a șefului de stat, pot influența substanțial (prin intermediul exercitării dreptului la inițiativă legislativă) posibilitatea Guvernului de a-și realiza programul său de guvernare.***

Dincolo de cele menționate, ținem să precizăm, că exercitarea inițiativei legislative este o activitate complexă, deoarece pentru a putea fi depus și a produce efectul juridic de sesizare a Parlamentului, un proiect de lege trebuie să îndeplinească o serie de condiții de conținut și de formă, răspundă unei multitudini de cerințe și comenzi economice, sociale, politice și, bineînțeles, juridice. Elaborarea unui proiect de lege este o muncă migăloasă și de mare răspundere. De altfel, în literatura juridică s-a subliniat, că mecanismul activității de legiferare trebuie configurat într-un mod care să poată asigura receptarea și justa traducere în norme juridice, a impulsurilor și semnalelor emaneate din sfera existenței sociale a unei perioade istorice, a unei formații social-economice și politice determinate. De aceea, există preocuparea de a asigura legiuitorului posibilitatea de a cunoaște voința reală a poporului, de a ține cont de ea și de a-i da o expresie adecvată la nivelul reglementărilor juridice, limitând pe cât posibil și chiar eliminând o eventuală deformare a acestei voințe în procesul „oficializării” ei [128, p. 205].

Prin urmare, e logic ca dreptul la inițiativă legislativă să fie acordat numai anumitor organisme statale sau politice și anume celora care, prin poziția și competența lor, au în cea mai mare măsură posibilitatea cunoașterii realităților economice, sociale, culturale și de dezvoltare ale societății [95, p. 540]. Pe de altă parte, nu trebuie uitat, că cercul subiectelor inițiativei legislative are un mare rol în caracterizarea unui sistem constituțional ca democratic sau nedemocratic [137, p. 336]. În acest context, un interes distinct, prezintă posibilitatea cetățenilor de a se implica în procesul legislativ, prin intermediul instituției inițiativei legislative (subiect, de altfel foarte frecvent polemizat în doctrină).

La acest capitol, în studiile de specialitate poate fi atestată noțiunea de „inițiativă legislativă” (definită ca procedură 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) [128, p. 134]) sau „inițiativă legislativă populară” (înțeleasă ca: propunerea de către electorat a proiectelor de legi pentru adoptarea lor ulterioară de către Parlament sau aprobarea prin intermediul referendumului [p. 207]; 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 [169, 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. [223, p. 119-120]).

Din 2012, cetățenii UE pot solicita direct noi proiecte de lege. Inițiativa cetățenească europeană este un instrument al democrației participative care le permite cetățenilor să propună

modificări legislative concrete în orice domeniu în care Comisia Europeană are competența de a propune legislație, cum ar fi mediul, agricultura, energia, transportul sau comerțul. Pentru a lansa o inițiativă cetățenească, este nevoie de un „comitet al cetățenilor”, compus din 7 cetățeni ai UE (care au împlinit 18 ani, cu excepția cetățenilor austrieci, care pot vota începând de la 16 ani), care trăiesc în cel puțin 7 state membre diferite și care au împlinit vârsta de vot. Odată ce o inițiativă a strâns 1 milion de semnături atingând pragurile minime în cel puțin 7 țări, Comisia Europeană trebuie să decidă dacă ia sau nu măsuri [96].

Normele și procedurile care reglementează inițiativa cetățenească sunt prevăzute în Regulamentul (UE) nr 211/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 privind inițiativa cetățenească, adoptat de Parlamentul European și de Consiliul Uniunii Europene în februarie 2011[143].

Constituția Republicii Moldova (în comparație cu cea a României, Federației Ruse și multe altele) nu consacră expres printre titularii dreptului la inițiativă legislativă cetățenii, chiar dacă, după cum susține E. Rîbca [145, p. 312], acest drept este consacrat într-o formă lipsită de precizie în prevederile art. 75 alin. (1) și își găsește statuare în Capitolul 13 (Referendumul republican) din Codul Electoral [31]. 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 inițiativă legislativă (ceea ce, potrivit unor voci, nu este unul și același lucru, pornind de la conținutul dreptului în cauză [137, p. 337; 136, p. 171]).

În realitate, cetățenii Republicii Moldova sunt lipsiți de dreptul la inițiativă legislativă. În legătură cu acest fapt, numeroși cercetători autohtoni susțin pe bună dreptate că cetățenii merită acest drept pornind de la teoria democrației populare [74, p. 46], respectiv fiind necesară constituționalizarea formelor de intervenție directă a poporului în procesul legislativ (prin reglementarea dreptului la inițiativă legislativă [52, p. 495], fie adoptarea unei legi cu privire la inițiativa legislativă a cetățenilor [140, p. 146]).

Pe de altă parte, reiterăm, că cetățenilor Republicii Moldova le este recunoscută inițiativa legislativă constituțională, astfel că, în baza art. 141 din Legea Fundamentală, cel puțin 200000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot pot iniția revizuirea Constituției. Mai mult, aceste norme constituționale sunt dezvoltate în Legea cu privire la inițiativa populară de revizuire a Constituției [107], care reglementează și procedura de realizare a acestei inițiative.

La o analiză atentă a prevederilor cuprinse în cele două legi, unii cercetători identifică mai multe momente ce restrâng considerabil exercitarea dreptului la inițiativa legislativă constituțională, precum [250, p. 209-210]:

- Luând în considerație faptul că potrivit Legii cu privire la organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova [112], statul este împărțit în 32 de raioane, mun. Chișinău și mun. Bălți, deci, cel puțin, din jumătate din acestea urmează să fie colectate cel puțin 20000 de semnături, care în total (340000), depășește numărul minim de cetățeni ce trebuie să susțină inițiativa (200000).

- Potrivit Legii cu privire la inițiativa populară de revizuire a Constituției, art. 8 alin. (1): „Colectarea semnăturilor nu poate începe decât la o lună după publicarea proiectului de lege privind modificarea Constituției și a listei autorilor acestuia în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și nu poate dura mai mult de 3 luni după publicare”. Deci, pentru colectarea semnăturilor este dat un termen doar de două luni, perioadă considerată prea mică pentru o asemenea activitate, fiind necesare cel puțin șase luni.

- În același timp, este confuz faptul că legiuitorul a stabilit numărul minim și maxim atât a grupului de inițiativă (de la 7 la 27 de cetățeni), cât a grupului ce urmează să colecteze semnăturile (de la 27 la 200).

- Potrivit art. 143 din Constituție: (1) Parlamentul este în drept să adopte o lege cu privire la modificarea Constituției după cel puțin 6 luni de la data prezentării inițiativei corespunzătoare. Legea se adoptă cu votul a două treimi din deputați. (2) Dacă, de la prezentarea inițiativei cu privire la modificarea Constituției, Parlamentul nu a adoptat timp de un an legea constituțională corespunzătoare, propunerea se consideră nulă. Prin urmare, Parlamentul este în drept să ignore, să nu examineze inițiativa legislativă, fără o oarecare motivare.

Din câte se poate observa, toate momentele enunțate, sunt de natură atât să restrângă nejustificat dreptul la inițiativă constituțională al cetățenilor, cât și să complexeze procedura de exercitare a acestuia, pentru ca în final doar Parlamentul să rămână cel ce decide definitiv [27, p. 360-361]. În acest caz trebuie reamintit faptul că, titularul suveranității și unica sursă a puterii în Republica Moldova, potrivit art. 1 alin. (2) din Constituție, este poporul, dar această prevedere constituțională nu se realizează automat. Edificarea unui stat de drept democratic presupune o luptă permanentă a cetățenilor pentru drepturile lor, pentru o putere de stat eficientă și responsabilă [250, p. 207].

Depășirea înstrăinării puterii față de populație, sporirea încrederii cetățenilor față de activitatea organelor puterii, este posibilă prin intermediul luării unor măsuri orientate spre consolidarea unei reale suveranități. Un mijloc important de consolidare a acesteia (prin depășirea înstrăinării puterii față de populație și sporirea încrederii cetățenilor față de activitatea organelor puterii) constă în extinderea formelor juridico-organizaționale ale inițiativei civice și, în primul rând, implementarea în practica constituțională a Republicii Moldova a unei asemenea

instituții a democrației directe, cum este inițiativa legislativă. Oportunitatea acesteia pentru Republica Moldova, derivă din faptul că, în condițiile unui evident decalaj dintre calitatea activității de legiferare și nivelul așteptărilor cetățenilor, inițiativa legislativă populară ar putea deveni un mijloc eficient de influența a societății, cetățenilor asupra legiuitorului [250, p. 208].

Fără a atenta la dreptul suveran al fiecărui stat de legifera, totuși, argumentul decisiv în favoarea inițiativei populare (cetățenești) ar fi indispensabilitatea armonizării legislației Republicii Moldova, ca țară asociată, la standardele Uniunii Europene, inclusiv prin implementarea soluțiilor în acest sens, adoptate de statele membre. Evident că, în primul rând ne referim la România și țările baltice.

Parlamentul European și Consiliul, în temeiul Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene [151, art. 24 § 1, art. 225 și 241], „prevăzând, printre altele, că fiecare cetățean trebuie să aibă dreptul de a participa la viața democratică a Uniunii prin intermediul unei inițiative cetățenești europene. Această procedură conferă cetățenilor posibilitatea de a contacta direct Comisia prezentându-i o cerere prin care aceasta este invitată să prezinte o propunere de act legislativ al Uniunii în vederea punerii în aplicare a tratatelor, această procedură fiind similară cu dreptul conferit Parlamentului European și cu dreptul conferit Consiliului”, au adoptat Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului privind inițiativa cetățenească [143]. Regulamentul în cauză stabilește în preambul:

- „(2) Procedurile și condițiile necesare pentru o inițiativă cetățenească:

ar trebui să fie clare, simple, accesibile și proporționale cu natura inițiativei cetățenești, astfel încât să încurajeze participarea cetățenilor și să mărească accesibilitatea Uniunii.

(3) (...) să garanteze că cetățenii Uniunii sunt supuși unor condiții similare atunci când sprijină o inițiativă cetățenească, indiferent de statul membru din care provin. (...)

- (5) Este necesar să se stabilească numărul minim de state membre din care trebuie să provină cetățenii. Pentru a se asigura că o inițiativă cetățenească este reprezentativă pentru un interes al Uniunii, asigurând totodată faptul că instrumentul în cauză rămâne ușor de utilizat, acest număr ar trebui stabilit la un sfert din statele membre.

(6) (...) Pentru a se asigura condiții similare pentru cetățenii care sprijină o inițiativă cetățenească, aceste numere minime ar trebui să fie degresiv proporționale. Din motive de claritate, aceste numere minime ar trebui stabilite pentru fiecare stat membru într-o anexă la prezentul regulament. Numărul minim al semnatarilor necesar în fiecare stat membru ar trebui să corespundă numărului membrilor Parlamentului European aleși în fiecare stat membru, înmulțit cu 750. Comisia ar trebui împuternicită să modifice respectiva anexă pentru a reflecta eventuale modificări intervenite în componența Parlamentului European” [143].

Conform Anexei la Regulamentul în cauză, numărul minim de semnatori ai inițiativei cetățenești pentru fiecare stat membru este stabilit astfel: Estonia - 4 500; Letonia - 6 000; Lituania - 9 000; România - 24 750 [143, Anexa 1].

Conform Constituției României: „Revizuirea Constituției poate fi inițiată de Președintele României la propunerea Guvernului, de cel puțin o pătrime din numărul deputaților sau al senatorilor, precum și de **cel puțin 500.000 de cetățeni** cu drept de vot”, „Cetățenii care inițiază revizuirea Constituției trebuie să provină din cel puțin jumătate din județele țării, iar în fiecare din aceste județe sau în municipiul București trebuie să fie înregistrate **cel puțin 20.000 de semnături** în sprijinul acestei inițiative” [42, art. 150 alin. (1), (2)].

Constituția României consacră inițiativa cetățenească prin stabilirea unui „(...) număr de **cel puțin 100.000 de cetățeni cu drept de vot**”, iar aceștia „(...) **trebuie să provină din cel puțin un sfert din județele țării, iar în fiecare din aceste județe, respectiv în municipiul București, trebuie să fie înregistrate cel puțin 5.000 de semnături în sprijinul acestei inițiative**” [42, art. 74 alin. (1)].

Adaptată la rigorile europene, inclusiv cele ale României, prin „numere minime ar trebui să fie degresiv proporționale” ale semnatarilor, inițiativa legislativă (cetățenească) în Republica Moldova ar putea fi inițiată de un număr de **cel puțin 85000 de cetățeni** cu drept de vot, care trebuie să provină din **cel puțin jumătate** din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi, iar în fiecare din ele trebuie să fie înregistrate **cel puțin 5000 de semnături** în sprijinul acestei inițiative.

Mai mult, considerăm că proporționalitatea stabilită de Uniunea Europeană în privința numărului minim pentru inițiativa cetățenească ar putea fi aplicate la normele privind revizuirea Constituției României și a Republicii Moldova. Astfel, dacă pentru propunerea inițierii revizuirii Constituției României este necesar votul a 500000 de cetățeni români, aplicând principiul proporționalității și coraportul între numărul cetățenilor cu drept de vot la 31.03.2018 în România (18907422 [133]) și în Republica Moldova (3259025 [132]), considerăm exagerat numărul de cel puțin 200000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot, necesar inițiativei de revizuire a Constituției Republicii Moldova.

În opinia noastră, numărul de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot, necesar inițiativei de revizuire a Constituției Republicii Moldova ar trebui să constituie cel puțin **cel puțin 170000** de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot, acești cetățeni trebuie să provină din cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi, iar în fiecare din ele trebuie să fie înregistrate **cel puțin 10000 de semnături** în sprijinul acestei inițiative.

Constituția Letoniei stipulează: „Proiectele de lege pot fi depuse în Parlament de către Președintele Republicii, de Guvern sau de comisiile Parlamentului, de cel puțin cinci membri ai Parlamentului ori, *potrivit procedurilor și în cazurile prevăzute în prezenta Constituție, de o zecime din electorat*” [36, art. 65].

Conform procedurilor prevăzute în Constituția Letoniei nu există o diferență în stabilirea numărului alegătorilor pentru prezentarea unui proiect de modificare a Constituției sau a unei legi „Alegătorii, reprezentând *cel puțin o zecime din electorat*, au dreptul să prezinte Președintelui Republicii un proiect de modificare a Constituției sau a unei legi, complet elaborat, proiect pe care Președintele îl va prezenta Parlamentului. În cazul în care Parlamentul nu adoptă proiectul fără a-i modifica conținutul, acesta va fi supus unui referendum național” [36, art. 78].

Implementarea experiența de aproape un secol a Letoniei, țară cu numărul populației similar țării noastre, poate simplifica și eficientiza procedură inițiativei de revizuire a Constituției Republicii Moldova și inițiativei legislative(cetățenești). În acest caz atât pentru inițiativa de revizuire a Constituției, cât și pentru inițiativa legislativă (cetățenească), ar fi neseser sprijinul a cel puțin o zecime din cetățenii înscrși în Registrul de Stat al Alegătorilor (325902,5).

Generalizând, *ne expunem în favoarea implicării cetățenilor în procesul legislativ atât la etapa inițiativei legislative populare (cetățenești), cât și la cea de adoptare a legilor (în cele mai importante domenii ale organizării statului și a societății). În sfera revizuirii constituționale, optăm pentru exercitarea inițiativei populare (cetățenești) în condiții ce corespund realității societății noastre, fiind absolut necesară neadmiterea restrângerii ilegale a acestui drept constituțional.*

Înregistrarea inițiativei legislative și introducerea ei în procedura legislativă. După exercitarea dreptului la inițiativă legislativă, ca operațiune juridică de declanșare a procedurii legislative parlamentare, urmează o serie de alte operațiuni cu caracter prealabil, care au drept scop pregătirea proiectului de lege pentru etapa decisivă – dezbateră și adoptarea legii.

Așadar, potrivit Regulamentul Parlamentului, proiectele de acte legislative, precum și propunerile legislative se depun împreună cu o expunere a obiectivului, scopului, concepției viitorului act, a locului acestuia în legislația în vigoare, precum și a efectelor sale social-economice și de altă natură. De asemenea, se indică persoanele care au luat parte la elaborarea proiectului și se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării, precum și rezultatele consultării publice a proiectului. În cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară. Dacă pentru executarea actului legislativ care se adoptă, este necesară

elaborarea altor acte legislative sau normative, se anexează lista acestora și/sau, după caz, și proiectele lor [109, art. 47 alin. (6)].

În cazul în care se constată că inițiativele legislative nu sunt perfectate conform cerințelor tehnice stabilite de Regulament și de alte acte legislative, Biroul permanent poate propune autorilor acestora să le aducă în concordanță cu prevederile legale respective. Important este că, după înregistrare în Parlament, dacă proiectul de act legislativ nu a fost examinat în decursul legislaturii în care a fost înregistrat, inițiativa legislativă devine nulă.

În baza Regulamentului Parlamentului, proiectele de acte legislative și propunerile legislative se înregistrează la Direcția documentare parlamentară a Secretariatului Parlamentului în ordinea prezentării. Prin dispoziția Președintelui Parlamentului, proiectele de acte legislative care corespund cerințelor art. 47, se introduc în procedura legislativă și se distribuie spre avizare comisiilor permanente, Direcției juridice a Secretariatului Parlamentului și, după caz, Guvernului, instituțiilor interesate. În cel mult 5 zile lucrătoare de la data includerii în procedura legislativă, proiectele de acte legislative, propunerile legislative, precum și documentele ce le însoțesc se plasează pe web site-ul Parlamentului [109, art. 48].

În același timp, proiectul actului legislativ este înaintat de către Președintele Parlamentului spre examinare comisiei permanente sesizate în fond, de competența căreia tine aceasta. Comisia urmează să dezbată proiectul actului legislativ, asigurând consultarea publică a acestuia, în decurs de cel mult 60 de zile lucrătoare, dacă Biroul permanent nu stabilește un alt termen.

La rândul lor, comisiile permanente care au primit spre avizare proiecte de acte legislative le supun dezbaterilor și prezintă comisiei sesizate în fond avize asupra lor în termen de cel mult 30 de zile lucrătoare. În caz de nerespectare a acestui termen, comisia permanentă sesizată în fond, va redacta raportul său fără avizul sau avizele celorlalte comisii.

Proiectele de acte legislative înaintate de Președintele Republicii Moldova, de deputați, sau de Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia, se remit Guvernului spre avizare. Neprezentarea avizului în termen de cel mult 30 de zile sau într-un termen mai restrâns, stabilit de Președintele Parlamentului, nu împiedică examinarea proiectului de către Parlament, dacă legea nu prevede altfel. Conform prevederilor art. 131 din Constituție, avizul Guvernului este obligatoriu la proiectele de acte legislative și la propunerile legislative sau la amendamentele care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau a împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare.

Într-un final, proiectul de act legislativ se transmite spre avizare complexă Direcției juridice a Secretariatului Parlamentului care, în termen de cel mult 30 de zile lucrătoare, prezintă comisiei permanente sesizate în fond și Direcției documentare parlamentară a Secretariatului

Parlamentului avizul referitor la concordanța proiectului: cu prevederile Constituției; cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte; cu cerințele de procedură și de tehnică legislativă prevăzute de Regulamentul Parlamentului.

Din câte se poate observa, în Republica Moldova, avizarea finală a proiectelor de legi este dată în competența Direcției documentare parlamentară a Secretariatului Parlamentului (deci o structură a legislativului), în timp ce, în România, această sarcină este realizată de un organ specializat în materie – Consiliul Legislativ.

După dezbateră proiectului de lege, comisia permanentă sesizată în fond redactează un raport, care în mod obligatoriu trebuie să cuprindă în principal:

- a) actualitatea reglementării legislative a problemei abordate în proiectul de lege;
- b) plenitudinea reglementării prin proiect a sferei respective de raporturi sociale;
- c) oportunitatea dezbaterii proiectului de lege (pornind de la posibilitățile economico-financiare ale republicii, situația social-politică, consecutivitatea reglementării legislative a proceselor etc.);
- d) posibilitatea dezbaterii proiectului de lege în cadrul ședințelor Parlamentului etc.

Ulterior, raportul comisiei permanente sesizate în fond, însoțit de avizele celorlalte comisii care au dezbătut proiectul de act legislativ, rezultatele consultării publice, precum și avizul Direcției juridice a Secretariatului Parlamentului, se transmit de către Direcția documentare parlamentară a Secretariatului Parlamentului deputaților și autorilor proiectului de act legislativ.

Deputații, comisiile permanente și fracțiunile parlamentare au dreptul să prezinte în scris propuneri conceptuale și amendamente motivate la proiectul de act legislativ, care se transmit comisiei permanente sesizate în fond în termen de cel mult 30 de zile după primirea proiectului.

Amendamentele se prezintă sub formă de modificare motivată a cuprinsului punctelor, alineatelor, articolelor, sub formă de completare a proiectului cu articole noi, sau de propuneri de excludere a unor cuvinte, puncte, alineate sau articole din proiect. Amendamentele propuse sunt examinate de comisia permanentă sesizată în fond și, numai dacă aceasta consideră necesar, și de o altă comisie.

Chestiunea privind înscrierea pe ordinea de zi a proiectului de act legislativ este examinată la ședința Biroului permanent, în cadrul căreia comisia permanentă sesizată în fond prezintă:

- a) scopurile, sarcinile și concepția proiectului, prognoza efectelor social-economice și de altă natură ale acestuia, precum și categoria legii;
- b) lista autorilor care au participat la elaborarea proiectului;
- c) lista persoanelor sau organizațiilor care au efectuat expertiza proiectului;
- d) fundamentarea economico-financiară a proiectului;

- e) avizul comisiei (comisiilor) permanente pe marginea proiectului;
- f) rezultatele consultării publice a proiectului;
- g) avizul Direcției juridice a Secretariatului Parlamentului;
- h) lista și/sau, după caz, proiectele de acte legislative sau normative necesare executării actului legislativ care se adoptă.

Proiectele de acte legislative se înscriu în proiectul ordinii de zi a ședințelor Parlamentului, în cel mult 10 zile de la primirea raportului comisiei permanente sesizate în fond. Ordinea de zi este supusă spre aprobare Parlamentului cu votul majorității deputaților prezenți, după care se plasează pe web site-ul acestuia și se înmânează deputaților. Chestiunile care nu au fost acceptate de către plenul Parlamentului, pentru a fi incluse în ordinea de zi, pot fi înaintate repetat nu mai devreme de 30 de zile calendaristice.

În fine, proiectele de acte legislative înregistrate, care nu au fost incluse în ordinea de zi a Parlamentului devin nule după 2 ani de la înregistrarea lor. În ceea ce privește proiectele de acte legislative care și-au pierdut actualitatea, precum și cele rămase fără autori, acestea pot fi respinse de Parlament în baza unei liste comune, în temeiul rapoartelor comisiilor de profil. Proiectele de acte legislative care au fost incluse în ordinea de zi aprobată de către Parlament, trec în cealaltă subetapă a fazei parlamentare – dezbateră și adoptarea legii.

Dezbateră proiectului de lege și adoptarea legii. Proiectele de legi avizate în modul stabilit de lege se supun dezbaterii în plenul Parlamentului [14, p. 306].

Inițial, vom preciza, că etapa dezbaterilor cunoaște anumite subetape de desfășurare cu denumirea legală de lecturi. În acest sens, în doctrină se menționează că etapele procesului legislativ, în care proiectele de legi sunt examinate în ședințele Parlamentului se numesc „lecturi” [229, p. 96].

Potrivit Regulamentului Parlamentului [109, art. 60 alin. (1)], proiectele de legi, înscrise pe ordinea de zi a ședinței Parlamentului, se dezbăt, de regulă, în două lecturi. Dacă proiectele de legi ordinare, la decizia Parlamentului, pot fi adoptate într-o singură lectură, atunci proiectele de legi organice se adoptă numai după dezbateră lor în a două lectură. Practic, aceasta este o cerință constituțională, fiind prevăzută și în Constituția Republicii Moldova [39, art. 74 alin. (1)].

O condiție specială se cere a fi respectată pentru dezbateră proiectelor de lege constituțională. Potrivit art. 143 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova și art. 77 alin. (1) din Regulamentul Parlamentului dezbateră în acest caz poate începe după expirarea termenului de 6 luni din momentul prezentării proiectului. În opinia specialiștilor, această perioadă este necesară pentru ca fiecare membru al adunării constituante să chibzuiască asupra proiectului supus dezbaterilor publice, dar mai ales este necesară poporului pentru a analiza și discuta

proiectul [40, p. 572]. Pe de altă parte, Constituția impune pentru adoptarea proiectului legii de revizuire a Constituției un termen rigid – un an de la înregistrarea inițiativei în Parlament sau 6 luni de la data dezbaterii în ședința legislativului. În caz contrar, inițiativa de revizuire a Constituției și proiectul respectiv se consideră nule (art. 143 alin. (2)).

Proiectele de legi constituționale se dezbate în cel puțin două lecturi. Pentru examinarea proiectului de lege constituțională, Președintele Parlamentului îl remite Comisiei juridice, pentru numiri și imunități. În cazul în care Comisia juridică, pentru numiri și imunități consideră că la examinarea proiectului de lege constituțională este necesar de a fi atrași deputați din alte comisii permanente, aceasta propune Parlamentului crearea unei comisii speciale [109, art. 77 alin. (2), (3)].

Pentru dezbaterile proiectelor de legi constituționale, se cer, în mod obligatoriu, avizele tuturor comisiilor permanente, avizul Direcției juridice a Secretariatului Parlamentului, precum și cel al Guvernului în cazul când inițiativa nu-i aparține. În baza avizelor menționate supra, „comisia specială sau comisia permanentă sesizată în fond întocmește un raport asupra proiectului de lege constituțională și îl prezintă Biroului permanent în decurs de 15 zile de la expirarea termenului indicat la art. 77 alin. (1). Raportul va conține o apreciere a oportunității modificărilor preconizate, precum și a eventualelor consecințe ale acestora” [109 art. 78 alin. (1), (2)].

În conformitate cu Regulamentul Parlamentului, dezbaterile proiectului de lege în prima lectură constă în: a) prezentarea de către autor a proiectului; b) audierea raportului comisiei permanente sesizate în fond; c) luările de cuvânt ale deputaților [109, art. 61 alin. (1)].

Autorul inițiativei legislative are dreptul să ia cuvântul înainte de închiderea dezbaterii. În urma dezbaterii proiectului de lege în primă lectură, potrivit art. Parlamentul poate adopta una din următoarele decizii: adoptarea legii (în cazul unei legi ordinare); remiterea proiectului de lege spre definitivare comisiei permanente sesizate în fond sau unei alte comisii competente; aprobarea proiectului de lege în prima lectură și pregătirea lui pentru a fi dezbătut în a doua lectură; respingerea proiectului de lege.

Dacă a fost adoptată din prima lectură, legea ordinară urmează procedurile și etapele de circulație a unui act legislativ după adoptarea lui, în conformitate cu Instrucțiunea privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament [97].

Important este că proiectul actului legislativ poate fi supus dezbaterii și votării în lectura a doua (sau finală, după caz) în aceeași ședință, după votarea în prima lectură, dacă nu au parvenit amendamente care necesită examinare suplimentară. „Propunerea pentru dezbaterile proiectului actului legislativ în lectura a doua sau/și în cea finală, se face la solicitarea comisiei permanente sesizate în fond, a unei fracțiuni parlamentare sau a președintelui ședinței” [109, art. 63 alin. (3)].

După dezbaterile proiectului de lege în primă lectură, acesta se transmite comisiei sesizate în fond, sau unei alte comisii competente pentru examinarea amendamentelor deputaților, a obiecțiilor și propunerilor fracțiunilor parlamentare, comisiilor permanente, a avizelor Guvernului, Direcției juridice a Secretariatului Parlamentului, precum și a propunerilor reprezentanților societății civile, și pentru prezentarea raportului respectiv.

În cadrul pregătirii proiectului de lege pentru dezbateri în a doua lectură, deputații, comisiile permanente și fracțiunile parlamentare pot prezenta amendamente comisiei sesizate în fond în termen de 10 zile de la data aprobării proiectului în primă lectură. Dezbaterile proiectului în lectura a doua are loc în cel mult 45 de zile de la data aprobării în primă lectură.

În cazul proiectelor de legi constituționale, după dezbaterile în prima lectură (în care nu pot fi făcute amendamente) Parlamentul poate fie să aprobe proiectul de lege, fie să-l remită comisiei speciale sau comisiei permanente sesizate în fond [109, art. 79 alin. (2)].

După aprobarea în primă lectură a proiectului de lege constituțională, Președintele Parlamentului cere opinia deputaților privind punerea de îndată la vot a proiectului în a doua lectură, sau transmiterea acestuia comisiei speciale sau comisiei permanente sesizate în fond pentru examinarea amendamentelor și pregătirea proiectului pentru dezbateri în a doua lectură. În cazul în care cel puțin 25 de deputați vor cere transmiterea proiectului de lege constituțională comisiei speciale sau comisiei permanente sesizate în fond, Președintele dispune aceasta. În caz contrar, proiectul se pune la vot în lectura a doua și definitivă.

În cazul în care proiectul de lege constituțională este transmis comisiei speciale sau comisiei permanente sesizate în fond, în termen de 15 zile după adoptarea proiectului în primă lectură, deputații pregătesc și transmit amendamentele comisiei respective.

Dezbaterile proiectului de lege în a doua lectură constă în: a) audierea raportului comisiei sesizate în fond; b) dezbaterile proiectului pe articole; c) votarea proiectului pe articole și, după caz, în ansamblu, dacă Parlamentul nu va hotărî altfel [109, art. 66].

La discutarea fiecărui articol deputații pot expune punctul de vedere personal sau al fracțiunii parlamentare din care fac parte. De asemenea, la această etapă poate lua cuvântul și reprezentantul Guvernului. În cadrul luărilor de cuvânt, pot fi făcute amendamente orale referitoare la tehnica legislativă și la limbajul proiectului.

Dezbaterile articolelor începe cu amendamentele propuse. De regulă, amendamentul se referă la conținutul unui articol separat. În cadrul dezbaterilor pe articole, autorii amendamentelor pot să argumenteze propunerile făcute de ei și respinse de comisie.

Dezbaterile amendamentelor începe cu cele prin care se propune excluderea unora dintre textele cuprinse în articolul supus dezbaterii și continuă cu cele privind modificarea sau completarea

acestui. Parlamentul se pronunță prin vot asupra fiecărui amendament (după caz, a sintezei amendamentelor), cu excepția cazurilor în care adoptarea unuia exclude acceptarea celorlalte.

Dezbaterea proiectului de lege în a treia lectură. Regulamentul Parlamentului, nu numai că stabilește ca excepție că „Proiectele de legi constituționale, proiectele de legi organice în problemele bugetului, finanțelor, economiei care necesită considerabile cheltuieli financiare, proiectele de legi complexe, precum și proiectele de legi în alte probleme importante, la decizia Parlamentului, pot fi supuse dezbaterii și în a treia lectură”, dar o aplică „(...) și în cazurile când în cursul dezbaterilor proiectului în a doua lectură au fost propuse amendamente esențiale ce conduc la majorarea considerabilă a cheltuielilor financiare în procesul de realizare a legii” [109, art. 60 alin. (4), art. 70 alin. (1)].

A treia lectură constă în:

a) transmiterea amendamentelor comisiei permanente sesizate în fond sau altei comisii competente și Guvernului spre examinare și prezentarea raportului și avizului, în termen de 3 săptămâni;

b) efectuarea a expertizei economico-financiare imparțiale asupra amendamentelor în cauză;

c) discutarea raportului comisiei permanente sesizate în fond, a avizului Guvernului și a rezultatelor expertizei.

În cadrul acestei lecturi, dezbaterile se desfășoară doar pe marginea articolelor la care au fost prezentate amendamente. În cazul în care, la dezbaterile proiectului de act legislativ în ultima lectură, au fost acceptate multiple amendamente, propuneri și obiecții care modifică esențial textul proiectului, Parlamentul poate decide transmiterea acestuia pentru redactare în comisia sesizată în fond și prezentare spre adoptare în lectura finală. Pentru proiectele de legi complexe și de coduri, lectura finală este obligatorie. Termenul de redactare nu poate depăși 30 de zile lucrătoare, cu excepția legilor complexe și a codurilor, care vor fi redactate în cel mult 3 luni.

Înainte de a fi semnate de Președintele Parlamentului, actele legislative menționate *supra* se supun adoptării în lectura finală, în cadrul căreia nu pot fi făcute modificări sau prezentate amendamente, însă pot fi invocate excepții vizând neconcordanțele dintre textul examinat în ultima lectură de către Parlament și textul prezentat pentru lectura finală.

Adoptarea actului legislativ în lectura finală exprimă intenția și acordul autorității legislative de a se aplica actul anume în redacția prezentată, pornindu-se de la sensul și logica internă a prevederilor respective.

Într-o altă opinie aceasta presupune o activitate finală a deputaților, care prin intermediul votării îi conferă proiectului calitatea de lege [14, p. 310]. Semnificația votului are nu doar o

conotație juridică, dar și una politică, întrucât, este expresia atitudinii grupurilor parlamentare și a fiecărui deputat în parte față de proiectul sau propunerea legislativă supusă votului, în forma în care a rezultat în urma dezbaterii [35, p. 220].

Deci, adoptarea actelor legislative implică una din cele mai importante proceduri legislative și anume procedura votului. Potrivit Regulamentului Parlamentului legile, hotărârile și alte acte se adoptă de către Parlament cu votul majorității după cum urmează: a) legile constituționale – cu votul a 2/3 din numărul deputaților aleși; legile organice – cu votul majorității deputaților aleși, ce constituie votul a cel puțin 51 de deputați; legile ordinare, hotărârile și alte acte – cu votul majorității deputaților prezenți [109, art. 87].

O altă majoritate de voturi este aplicabilă doar în cazurile expres prevăzute în Constituție.

În context, Constituția Republicii Moldova prevede că legile organice se adoptă cu votul majorității deputaților aleși, iar legile ordinare și hotărârile se adoptă cu votul majorității deputaților prezenți [39, art. 74].

După votare, dacă s-a întrunit numărul necesar de voturi stabilit de Constituție, proiectul de lege se consideră adoptat, obținând calitatea de lege [139, p. 148]. În cazul în care, la votarea în ansamblu, nu s-a obținut majoritatea respectivă de voturi arătată în art.87 alin.(1), proiectele de legi se consideră respinse și, în consecință, nu pot fi examinate de Parlament în decursul aceleiași sesiuni.

În ce privește procedura de votare a proiectelor de legi constituționale, Regulamentul Parlamentului stabilește că după examinarea și votarea fiecărui articol în parte, Președintele Parlamentului supune votului proiectul de lege constituțională în întregime, care se adoptă cu votul a două treimi din deputații aleși. Dacă proiectul de lege constituțională nu obține numărul de voturi necesar, el se consideră nul [109, art. 84].

Actele legislative adoptate (în lectură finală) de Parlament se semnează de Președintele Parlamentului, iar în condițiile art.14 alin.(2) și art.15 alin.(2) din Regulamentul Parlamentului, de către unul dintre vicepreședinții Parlamentului în termen de cel mult 20 de zile lucrătoare de la data adoptării. Semnătura Președintelui Parlamentului confirmă finalizarea procedurii parlamentare de adoptare a actului legislativ și conferă actului respectiv calitate oficială. În cele din urmă, legea este transmisă Președintelui Republicii Moldova spre promulgare.

Dacă pentru legile organice și ordinare aici se finalizează procedura legislativă parlamentară, atunci pentru legile constituționale aceasta continuă în condițiile expres prevăzute de Constituție. Astfel, în cazul în care sunt supuse revizuirii dispozițiile prevăzute la art.142 alin.(1) din Constituție (și anume: dispozițiile Constituției privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și cele referitoare la neutralitatea permanentă a statului),

Parlamentul, după adoptarea proiectului de lege constituțională, declară referendumul constituțional republican pentru aprobarea noilor prevederi.

Sub aspect comparativ, reiterăm că la acest capitol Constituția României este mai rigidă, deoarece stipulează că dispozițiile privind caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, integritatea teritoriului, independentă justiției, pluralismul politic și limba oficială nu pot forma obiectul revizuirii [42, art. 152 alin. (1)]. Pe de altă parte, referendumul constituțional în România, potrivit art. 151 din Constituție, se organizează ulterior adoptării legii constituționale de către adunarea reprezentativă, având semnificația unei confirmări populare a modificărilor realizate, cu rol de condiție suspensivă pentru producerea efectelor juridice ale revizuirii [43, p. 340-341]. Această formă de referendum este cea mai des întâlnită în dreptul comparat, fiind un referendum de tip obligatoriu, decizional, normativ și la nivel constituțional [128, p. 142].

Sub aspect comparativ, *etapa parlamentară se deosebește de la stat la stat în funcție de modul de organizare a Parlamentului, în legislativele bicamerale aceasta fiind mai îndelungată și mai complexă sub aspectul procedurilor parlamentare derulate. Pe de altă parte, etapa dată se caracterizează prin aceea că este cea mai detaliat reglementată, mai ales la nivelul regulamentelor parlamentare.*

3.4. Etapa post-parlamentară: reglementări normative și evoluții jurisprudențiale

Această fază a procesului legislativ marchează ultima etapă a procesului legislativ care, potrivit cercetărilor, cuprinde, în principal, procedurile de care depinde intrarea în vigoare a legii [124, p. 222]. ***În opinia noastră, această fază finală a procesului legislativ include în sine mai multe operațiuni juridice necesare pentru definitivarea acestuia. Printre acestea menționăm: promulgarea legii, verificarea constituționalității legii, reexaminarea legii de către Parlament și publicarea legii.***

Promulgarea legii. Potrivit Constituției Republicii Moldova legile se trimit spre promulgare Președintelui Republicii Moldova [39, art. 74 alin. (4)]. Suplimentar, Constituția stabilește: „Președintele Republicii Moldova promulgă legile” [39, art. 93 alin. (1)].

În concret, potrivit Regulamentului Parlamentului și Instrucțiunii privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament, 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 [109, art. 74 alin. (1); 97, pct. 5.2.1.].

Referitor la categoriile de legi ce urmează a fi supuse promulgării, potrivit reglementărilor în vigoare, este vorba de toate categoriile, inclusiv constituționale [109, art. 85]. Sub aspect comparativ, atragem atenția că în România, promulgarea se face doar în cazul legilor organice și ordinare, nu și în cazul legilor de revizuire a Constituției [127, p. 724].

În pofida faptului că promulgarea legii practic marchează finalizarea procesului legislativ, totuși, operațiunea dată nu are o definiție constituțională, fiind doar circumscrisă atribuțiilor șefului de stat [39, art. 93].

Pornind de la aceasta, se consideră că promulgarea legii reprezintă actul prin care șeful statului constată dacă procesul legislativ este finalizat, fiind astfel epuizate toate etapele procedurii legislative. Or, 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 [127, p. 721]. Promulgarea devine astfel actul șefului de stat prin care se ia cunoștință despre finisarea procesului legislativ și posibilitatea de a dispune publicarea legii adoptate.

În contextul analizei naturii juridice a promulgării se poate atesta o dilemă referitoare la faptul dacă aceasta are sau nu semnificația înzestrării legii cu formulă obligatorie. În viziunea judecătorului constituțional N. Osmochescu (exprimată în conținutul unei Opinii separate la Hotărârea Curții Constituționale [79] „promulgarea legii ca operațiune finală a procedurii legislative, permite șefului statului să investească legea cu formulă executorie, obligând autoritățile publice să procedeze la executarea prevederilor acesteia”. În pofida acestui fapt, constituționaliștii români [127, p. 722] consideră că promulgarea legii nu are nimic de-a face cu sancționarea legii care, în virtutea apartenenței anterioare a șefului de stat la puterea legiuitoare, permitea acestuia să se opună unei legi votate de Parlament sau să o înzestreze cu forță juridică, instituind puterea sa executorie. La moment însă, în virtutea prevederilor constituționale în vigoare, șeful statului nu dispune de posibilitatea sancționării legii, puterile sale fiind limitate la promulgarea legii în termenele prevăzute de Constituție.

În opinia noastră [5, p. 357-358], au dreptate constituționaliștii români, cel puțin din două considerente. În primul rând, potrivit textului constituțional, promulgarea legii și publicarea acesteia sunt două operațiuni distincte cu efecte juridice diferite. Astfel, chiar dacă legea a fost promulgată, potrivit art. 76 din Constituția RM, „nepublicarea atrage inexistența acesteia”. Or, în acest sens, însăși CC a Republicii Moldova stabilește: „legea nepublicată nu este opozabilă persoanelor pentru executare, respectiv, ea nu își produce efectele” [80]. Deci, în acest caz, practic nu se mai poate vorbi despre faptul că prin promulgare legea este investită cu formulă executorie și devine obligatorie. În al doilea rând, un astfel de efect se poate obține doar prin

recunoașterea expresă în textul legii. Relevant în cazul dat este Constituția Republicii Lituania [38, art. 70 alin. (1)], care stipulează: „Legile adoptate de Parlament intră în vigoare în momentul semnării și promulgării lor de către Președintele Republicii, cu excepția situațiilor în care legile prevăd o dată ulterioară de intrare în vigoare”.

În continuare, potrivit Constituției Republicii Moldova: „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” [39, art. 93 alin. (2)].

Din aceste prevederi constituționale se poate deduce că drumul legii spre promulgare poate fi obstrucționat de exercitarea de către șeful statului a dreptului său de veto, care în esență presupune că în cazul în care are obiecții asupra unei legi, șeful statului este în drept să o trimită Parlamentului spre reexaminare.

Având în vedere complexitatea procesului legislativ, se consideră că 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 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 [109, art. 74 alin. (3)]. Dincolo de această incertitudine, sigur este că în cazul dat în procesul legislativ intervine o nouă fază – reexaminarea.

Controlul exercitat asupra legii înainte de promulgarea sa. Reiterăm în context, că din examinarea prevederilor din Constituția României [42, art. 77] și nu numai, constituționaliștii 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 [127, p. 724].

Deci, 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 care, de asemenea, implică o reexaminare a legii de către legislativ. Important este de subliniat că, la această etapă, un subiect distinct al procesului legislativ românesc este CC a României,

moment expres confirmat în Constituția României [42, art. 46] și Legea privind organizarea și funcționarea CC a României [113, art. 17 alin. (1)] în care este stipulată atribuția acestei autorități de a se pronunța asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea lor.

Trasând o paralelă între dispozițiile constituționale citate și Legea fundamentală a Republicii Moldova, constatăm că ultima nu prevede expres în competența șefului de stat, prerogativa de a sesiza CC a Republicii Moldova în vederea exercitării controlului de constituționalitate a legii ce urmează să o promulge. Acest fapt practic a determinat numeroși cercetători autohtoni [3, p. 31-32; 168, p. 125-126; 51, p. 452; 52, p. 498-499] să intervină cu propuneri concrete de investire a șefului de stat cu astfel de prerogative, iar CC a Republicii Moldova – cu competența exercitării controlului de constituționalitate a priori.

Argumentele invocate în acest sens indubitabil sunt convingătoare. Bunăoară, în opinia lui V. Zubco necesitatea unui asemenea control este justificată prin avantajele pe care le prezintă, cum ar fi: - înlăturarea conflictelor constituționale pînă la intrarea legii în vigoare; - reducerea termenului de sesizare și examinare; - asigurarea stabilității legislative și înlăturarea urmărilor negative ce pot apărea în urma controlului ulterior în cazurile cînd legile sunt recunoscute neconstituționale [168, p. 125-126].

Asupra importanței instituției controlului preventiv al constituționalității legii înainte de promulgare, s-au expus destul de relevant și cercetătorii români. În opinia acestora, caracteristic pentru subiecții procedurii parlamentare este faptul că, întotdeauna ei acționează în conformitate cu o concepție politică, urmărind o soluție politică și participând la o dezbatere al cărei conținut esențial este o confruntare politică de idei și argumente. Legea astfel este politica ce a învins. Numai astfel ea poate exprima voința generală care, în substanța sa, este politică, întrucît privește binele comun și interesul național. Intervenția, însă, a judecătorului constituțional, este în aplicarea Constituției, nu de pe poziția unei anumite opțiuni politice. Ca orice judecător, el aplică legea și singurul său scop este asigurarea supremației normei fundamentale, nu oportunitatea politică a unei măsuri sau alteia. Prin urmare, putința de a legifera totul nu înseamnă și dreptul de a legifera orice [124, p. 222].

Expunându-se pe marginea acestui subiect, dna prof. E. Aramă subliniază că controlul constituționalității legilor în Republica Moldova a fost conceput și realizat numai ca un control posterior, ceea ce înseamnă că CC a Republicii Moldova nu este implicată în procesul legislativ. Preocupări pentru introducerea controlului prealabil (a priori) au existat, fiind prezentate atât în publicațiile științifice, cât și în inițiative de revizuire a Constituției. În acest ultim caz, CC a Republicii Moldova a dat aviz negativ, arătând că inițiativa contravine Constituției, deoarece potrivit acesteia CC a Republicii Moldova 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, invocând-se faptul că dacă controlul prealabil nu este prevăzut de Constituție, aceasta încă nu înseamnă că el contravine Constituției, altfel nici o revizuire a Constituției nu va fi posibilă [3, p. 31-32].

Sub acest aspect, constatăm că, relativ recent, CC a Republicii Moldova 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 [5, p. 360].

Referitor la argumentarea competenței sale de a exercita controlul constituționalității a priori, Curtea pornește de la câteva considerente [80]:

- Din conținutul art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție rezultă că CC a Republicii Moldova „exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor [...]”, fără a limita în mod expres exercitarea acestei competente 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, actele adoptate în lectură finală sunt deja desemnate cu termenul de „lege”.

- Legea cu privire la CC a Republicii Moldova [104, art. 31 alin. (2)] și Codul jurisdicției constituționale [32, 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 CC a României la acest subiect, furnizată la solicitarea CC 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.” [80].

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.**

Referitor la prerogativa șefului de stat de a solicita exercitarea unui astfel de control înainte de a promulga legea, CC a Republicii Moldova reține [80]:

- „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 CC a Republicii Moldova, în calitate de unică autoritate de jurisdicție constituțională, în vederea controlului constituționalității legii adoptate.

Dincolo de aceste momente, atragem atenția asupra faptului că CC a Republicii Moldova intervine și cu alte momente absolut inovaționale, și anume [80]:

- „(...) sesizarea în vederea controlului constituționalității legii înainte de publicare nu are incidență directă asupra procedurilor de promulgare, astfel încât, în eventualitatea promulgării legii contestate până la pronunțarea hotărârii CC a Republicii Moldova, controlul a priori al constituționalității legii își continuă procedura în cadrul controlului a posteriori”.

- „(...) tine de esența principiului loialității constituționale ca, în cazul contestării legii trimise de către Președintele Republicii Moldova spre reexaminare Parlamentului pentru motive de neconstituționalitate, Parlamentul să revoteze legea numai după pronunțarea hotărârii CC a Republicii Moldova prin care s-a confirmat constituționalitatea.”

Sub aspect comparativ, o altă situație atestăm în România. Potrivit art. 147 alin. (2) din Constituția României, în cazurile de neconstituționalitate care privesc legile, înainte de promulgarea acestora, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor în conformitate cu decizia CC a României. În aceste situații, legea poate fi trimisă la promulgare numai după punerea de acord a dispozițiilor sale declarate neconstituționale cu decizia CC a României. În cazul în care legea este declarată în întregime neconstituțională, promulgarea acesteia nu mai este posibilă. Pentru a se reglementa respectiva materie este nevoie de reluarea procedurii legislative [127, p. 723].

Legile declarate constituționale prin decizia CC a României, se trimit spre promulgare Președintelui, precum și cele declarate parțial neconstituționale, după punerea lor de acord cu

Constituția. De această dată, după primirea deciziei CC a României, prin care se declară constituționalitatea legii, ori după primirea legii de la Parlament, șeful statului este obligat să o promulge în termen de 10 zile [42, art. 77 alin. (3)].

O altă inovație adusă de CC a Republicii Moldova în materie, se referă la ceilalți subiecți ce dispun de dreptul de a o sesiza. Respectiv, CC a Republicii Moldova consideră că „oricare dintre subiecții cu drept de sesizare, poate contesta la CC a Republicii Moldova 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, CC a Republicii Moldova 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”.

Reexaminarea legii de către Parlament. În opinia CC a Republicii Moldova, reexaminarea este o fază complementară și obligatorie pentru Parlament [79]. În acest sens, Constituția Republicii Moldova nu face nici o precizare. Sub aspect comparat însă, menționăm că Constituția Republicii Franceze prevede expres că „redeschiderea dezbaterilor nu poate fi refuzată” [37, art. 10 alin. (2)].

În practică, s-a pus problema procedurii de desfășurare a acestei faze, dacă este asemănătoare sau deosebită de cea inițială – examinarea.

Pe marginea acestei probleme, CC a Republicii Moldova [79] susține că „este natural ca reexaminarea, fiind o fază complementară, dar calitativ nouă și distinctă, să aibă propria procedură, deosebită de cea inițială – examinarea”.

La nivel normativ însă, este prevăzut că: „Obiecțiile Președintelui Republicii Moldova sunt examinate conform procedurii stabilite pentru examinarea amendamentelor, (...), în baza raportului comisiei permanente responsabile de legea reexaminată și, după caz, a avizului Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului” [109, art. 74 alin. (3); 97, pct. 5.2.8.]

Suplimentar, Regulamentul Parlamentului, prevede că procedura de vot menționată la alin.(1) din art. 87, este aplicabilă și în cazul reexaminării legilor la care Președintele Republicii Moldova are obiecții. O altă majoritate de voturi este aplicabilă doar în cazurile expres prevăzute în Constituție [109, art. 87 alin. (2)].

Prin urmare, dacă potrivit Constituției Republicii Moldova procedura reexaminării legii este similară cu cea inițială, apoi în Constituția Republicii Polone, în acest sens constatăm o altă situație [41]:

- art. 120: „Dieta adoptă legile cu votul majorității simple a cel puțin jumătate din numărul de deputați, cu excepția cazului în care Constituția prevede o altă majoritate.”

- art. 122 alin. (5): „(...) În caz de reexaminare, Președintele Republicii promulgă legea, în termen de șapte zile de la revotarea ei de către Dietă cu votul a trei cincimi dintre membri și în prezenta a cel puțin jumătate din numărul de deputați, trimițând-o ulterior la publicare în Monitorul Oficial al Republicii Polone (Dziennik Ustaw). (...)”.

Procedura reexaminării se poate finaliza în două modalități. În cazul în care, după reexaminarea legii, Parlamentul, prin vot, nu își menține hotărârea, legea se consideră respinsă și nu poate fi readusă în discuția Parlamentului în cursul aceleiași sesiuni.

În cazul în care, după reexaminarea legii, Parlamentul își menține hotărârea asupra textului legii adoptat anterior, sau face modificări care răspund obiecțiilor Președintelui Republicii Moldova, legea urmează procedurile și etapele de circulație a actului legislativ după adoptarea lui de către Parlament, prevăzute de Instrucțiune. Pe cale de consecință, Președintele Republicii Moldova este obligat deja să promulge legea.

Curios este că în practica altor state, promulgarea dispune de anumite particularități. Bunăoară, Constituția Republicii Lituania [38] în art. 71 prevede: „1. În termen de zece zile de la primirea unei legi adoptate de Parlament, Președintele Republicii fie semnează și promulgă legea, fie o retrimite motivat în Parlament, pentru reexaminare. 2. În cazul în care legea adoptată de Parlament nu este retrimisă și nu este semnată de Președintele Republicii în termenul prevăzut, aceasta va intra în vigoare după semnarea și promulgarea ei oficială de către Președintele Parlamentului. 3. O lege sau un alt act adoptat prin referendum este semnat(ă) și promulgat(ă) în termen de cinci zile de Președintele Republicii. 4. În cazul în care Președintele Republicii nu semnează și nu promulgă o astfel de lege în termenul prevăzut, aceasta va intra în vigoare după semnarea și promulgarea ei de către Președintele Parlamentului.” [38]. Mai mult, potrivit art. 149, în cazul în care Președintele Republicii nu semnează și nu promulgă o lege de modificare a Constituției în termenul de 5 zile, legea respectivă va intra în vigoare la momentul semnării și promulgării acesteia de către Președintele Parlamentului.

Deci, după cum se poate observa, *în cazul în care legea nu este promulgată de către șeful statului, ea intră în vigoare prin semnare și promulgare de către Parlament. În opinia noastră, acesta este un mijloc eficient de evitare a blocajelor constituționale.*

Publicarea legii și intrarea acesteia în vigoare. Potrivit Constituției Republicii Moldova: „Legea se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei” [39, art. 76].

Deci, după promulgarea legii, Președintele Republicii Moldova o trimite spre publicare în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. În acest sens, Legea privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale prevede: „legile promulgate de Președintele Republicii

Moldova și decretele pentru promulgarea acestora se remit de către Președinte, în termen de 3 zile de la data semnării, Agenției Informaționale de Stat „Moldopress” pentru publicarea lor în Monitorul Oficial și Centrului de Informații Juridice pentru publicarea lor în Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova. Actele oficiale se publică în Monitorul Oficial în termen de cel mult 10 zile de la data primirii lor de către Agenția Informațională de Stat „Moldopress”, iar în Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova - în termen de 3 zile de la data publicării lor în Monitorul Oficial” [111, art. 1 alin. (4)].

În principiu, publicarea legii denotă intrarea acesteia în vigoare. În situația în care, în cuprinsul legii, se prevede o dată diferită de cea a publicării pentru intrarea în vigoare, lato sensu, norma juridică din acest act normativ intră în vigoare la acea dată. Intrarea în vigoare a normei juridice semnifică faptul că norma în cauză este validă și dobândește forță juridică, este obligatorie pentru toți cei cărora li se adresează, adică începe să producă efecte juridice și poate fi dusă la îndeplinire cu sprijinul forței de constrângere a puterii publice [127, p. 725].

Din acest punct de vedere, există state, în care intrarea în vigoare a legii are loc la data publicării acesteia în actul oficial al statului, sau la o dată ulterioară, valabilă pentru toate actele normative sau numai pentru anumite tipuri de asemenea acte, ori la o dată prevăzută expres în actul normativ, care nu poate fi decât posterioară acestuia. Un exemplu în această materie îl constituie Franța, stat în care legea intră în vigoare după o zi efectivă înțeleasă ca termen ce curge între orele 0 și 24 în cazul Parisului, termen ce se mărește în funcție de destinația la care urmează să ajungă publicația oficială. De exemplu, în provincie, legea intră în vigoare după o zi efectivă de la primirea Jurnalului Oficial la sediul arondismentului [174, p. 201].

Vorbind despre România, în contextul dat, observăm că după revizuirea din anul 2003 a Constituției, legile în această țară se publică în Monitorul Oficial și intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei [42, art. 78].

Intrarea în vigoare a legii cunoaște în practică și alte moduri de manifestare. Bunăoară, există legi care stabilesc intrarea progresivă a acestora în vigoare. Un exemplu îl constituie Codul de executare, care fiind adoptat la data de 24 decembrie 2004, prevede expres intrarea sa în vigoare la data de 1 iulie 2005, cu excepția anumitor dispoziții, care fie vor intra progresiv până cel târziu la 1 ianuarie 2013, fie în funcție de momentul abrogării unor alte legi [30, art. 342].

În cazul normelor juridice a căror validitate se află într-un alt izvor de drept, aceasta intră în vigoare în condiții specifice. De exemplu, norma juridică prin care se declară neconstituțional un text de lege, cuprinsă într-o decizie a CC a Republicii Moldova, intră în vigoare la data adoptării acesteia. În acest sens, Legea cu privire la CC a Republicii Moldova stabilește: „Actele

normative sau unele părți ale acestora, declarate neconstituționale, devin nule și nu se aplică din momentul adoptării hotărârii respective a CC a Republicii Moldova” [104, art. 28 alin. (2)].

3.5. Concluzii la capitolul 3

Sinteza tipologiei procesului legislativ permite de a face unele precizări.

1. Etapizarea procesului legislativ și succesiunea ordonată a legilor este binevenită și deosebit de importantă, mai ales pentru ordonarea și eficientizarea acestuia.

2. Diviziunea în etape a acestui proces este efectuată după criterii obiective deoarece fiecare etapă are un anumit scop, un obiectiv bine determinat, de calitatea căruia, în mare parte depinde eficiența actelor legislative adoptate. În al treilea rând, atingerea scopului/obiectivului fiecărei etape, practic face posibilă trecerea la următoarea etapă.

3. Susținem divizarea procesului legislativ în trei faze/etape majore consecutive: pre-parlamentară, parlamentară și post-parlamentară. Fiecare dintre acestea dispune de trăsături distincte, de un rol unic, decisiv pentru atingerea obiectivelor generale ale procesului legislativ [6, p. 506]. Împreună ele formează un proces legislativ unic, ce reflectă logica devenirii legii de la elaborarea proiectului până la adoptare, promulgare și publicare.

4. Etapa pre-parlamentară a procesului legislativ este o etapă în care accentul este pus în special pe fundamentarea viitorului act legislativ, pe întocmirea textului proiectului actului legislativ și pe coordonarea lui atât cu o serie de autorități competente în materie, cât și cu cetățenii/societatea civilă.

5. Etapa parlamentară reprezintă o etapă decisivă a procesului legislativ, deoarece: se desfășoară exclusiv în fața Parlamentului, implică o serie de proceduri legislative, realizarea cărora conferă procesului legislativ un caracter ordonat, în cadrul ei sunt realizate competențele constituționale ale subiecților implicați în proces și cel mai important, după adoptare proiectul de lege, obține statutul de lege.

6. În opinia noastră, etapa post-parlamentară este faza finală a procesului legislativ care cuprinde, în principal, procedurile de care depinde intrarea în vigoare a legii și include în sine mai multe operațiuni juridice necesare pentru definitivarea acestuia, și anume: promulgarea legii, verificarea constituționalității legii, reexaminarea legii de către Parlament și publicarea legii.

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

În rezultatul cercetării aprofundate și complexe a reglementării juridice a procesului legislativ, venim cu următoarele concluzii generale:

1. Termenul *funcție legislativă* raportată la Parlament trebuie interpretat ca prerogativa forumului reprezentativ suprem al poporului, stabilită de Constituție, de a reglementa în mod primar orice categorie de relații sociale, în timp ce noțiunea de *competență de legiferare* cuprinde mai multe atribuții în domeniu, printre care examinarea și adoptarea proiectelor de legi etc. [8, p. 34].

2. Spre deosebire de *funcția legislativă* a Parlamentului noțiunea de *competență de legiferare*, cuprinde mai multe atribuții în domeniu, reglementate de Constituție și alte legi și exercitate în cadrul amplului proces de creare a legilor [8, p. 34].

3. Parlamentul Republicii Moldova face parte din categoria parlamentelor cu competență de legiferare determinată (deci, și limitată), întrucât Constituția Republicii Moldova și Legea-cadru în domeniu stabilesc concret atribuțiile acestuia în materia legiferării [4, p. 25].

4. Activitatea de legiferare se materializează în cadrul procesului legislativ, care cuprinde o serie de acțiuni, operațiuni și proceduri ce se desfășoară în cadrul diferitor nivele instituționale, prin succesiunea mai multor etape distincte, riguros reglementate [8, p. 31]. Astfel spus, procesul legislativ reprezintă modalitatea tehnică de realizare a legiferării.

5. Procesul legislativ: reprezintă un veritabil proces juridic, întrucât intermediază materializarea activității de legiferare a autorităților competente, imprimându-i o formă procesuală; desemnează o serie de acțiuni și operațiuni legislative ce se desfășoară în cadrul diferitor nivele instituționale, prin succesiunea mai multor etape distincte, reglementate sub formă de proceduri juridice [8, p. 31].

6. Procesul legislativ ca instituție juridică reprezintă forma procesuală a activității de legiferare, ce se realizează prin mai multe proceduri legislative, care presupun o anumită ordine, prestabilită juridic, de parcurgere a proiectelor de acte legislative, de la inițiere până la adoptare și intrare în vigoare [10, p. 34-35].

7. Procesul legislativ se desfășoară nu doar în baza normelor de procedură legislativă, ci și în baza normelor tehnicii legislative (legisticii formale), care în ansamblul lor, vin să asigure atât ordinea de parcurgere a etapelor procesului legislativ, cât și atingerea scopului prestabilit –

legii de calitate cu un impact pozitiv asupra dezvoltării societății. Un rol distinct în acest sens revine principiilor fundamentale ale procesului legislativ, scopul cărora este de a asigura eficiența procesului legislativ și calitatea actelor legislative [10, p. 35].

8. Obligatorietatea respectării principiilor: legalității, transparenței, democratismului, profesionalismului corpului de deputați, etapizării și reglementării „la pachet” în procesul legislativ, asigură exercitarea competenței de legiferare a Parlamentului în condițiile și limitele stabilite de Constituție și alte legi [9, p. 29].

9. Divizarea (etapizarea) și succesiunea ordonată a etapelor este obiectiv necesară și deosebit de importantă pentru ordonarea și eficientizarea procesului legislativ, deoarece fiecare etapă are un anumit scop, un obiectiv bine determinat, de atingerea cărora, în mare parte, depinde calitatea și eficiența actelor legislative adoptate [7, p. 302].

10. Achiesăm la opinia doctrinară privind divizarea procesului legislativ în trei faze/etape majore consecutive (pre-parlamentară, parlamentară și post-parlamentară), care dispun de trăsături distincte, de un rol unic, decisiv pentru atingerea obiectivelor generale ale procesului legislativ. Considerăm că împreună aceste etape formează un proces legislativ unic, care reflectă logica devenirii legii de la elaborarea proiectului până la adoptare, promulgare și publicare [7, p. 302-303; 6, p. 505].

Considerăm că prin rezultatele științifice obținute a fost soluționată ***problema științifică importantă*** care rezidă în fundamentarea științifică a reglementării juridice a procesului legislativ din Republica Moldova prin argumentarea competențelor în materie, a etapelor și procedurilor pe care le implică, fapt ce a permis cunoașterea particularităților acestuia și propunerea de soluții în vederea optimizării, eficientizării și armonizării procesului legislativ conform standardelor europene și internaționale.

Soluționarea problemei științifice importante, precum și elucidarea jurisprudenței Curții Constituționale a Republicii Moldova și României, a cadrului normativ și bunelor practici europene (ale țărilor baltice, Poloniei, dar și a Uniunii Europene în ansamblu) ***au permis formularea:***

A. anumitor recomandări:

1. Aducerea în concordanță a dispozițiilor privind competența subiecților care pot iniția elaborarea proiectelor de acte normative din Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797/1996 cu prevederile Constituției Republicii Moldova, Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, Legii nr. 136/2017 cu privire la Guvern, Legii nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), Legii nr. 173/2005 cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic special al localităților din stînga Nistrului (Transnistria),

ale altor acte normative, precum și eventuala republicare a Regulamentului Parlamentului, condiționată de modificarea și completarea substanțială a acestuia.

2. Armonizarea procesului legislativ din Republica Moldova la rigurile europene prin stabilirea în norme constituționale a unor „numere minime, degresiv proporționale” ale semnatarilor care susțin inițiativa legislativă (cetățenească), ar permite cetățenilor din Republica Moldova să utilizeze un instrument al democrației participative și să propună modificări legislative concrete în domeniile reglementate prin legi organice și ordinare. Mai mult, considerăm că proporționalitatea stabilită de Uniunea Europeană în privința numărului minim de semnături în susținerea inițiativei cetățenești ar putea fi aplicată normelor constituționale privind inițiativa de revizuire a Constituției Republicii Moldova.

B. propuneri de lege ferenda, în vederea consolidării și perfecționării reglementării procesului legislativ în Republica Moldova:

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994, republicată (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.78/140 din 29.03.2016) se completează după cum urmează:

a) articolul 73 se completează după cuvintele „Dreptul de inițiativă legislativă aparține deputaților în Parlament, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia” cu sintagma „și unui număr de cel puțin 85000 de cetățeni cu drept de vot, care trebuie să provină din cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi, iar în fiecare din ele trebuie să fie înregistrate cel puțin 5000 de semnături în sprijinul acestei inițiative”;

b) articolul 74 se completează:

cu alineatul (3¹) cu următorul cuprins:

„(3¹) Odată cu semnarea legii adoptate Președintele Parlamentului notifică toți subiecții cu drept de sesizare a Curții Constituționale despre disponibilitatea textului legii pentru exercitarea dreptului în cauză, înainte ca legea să fie publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova”;

cu alineatul (5) cu următorul cuprins:

„(5) În cazul în care Președintele Republicii Moldova nu promulgă legea reexaminată și adoptată de Parlament în termen de cel mult 2 săptămâni de la data înregistrării legii în Aparatul Președintelui, aceasta se promulgă prin hotărârea Parlamentului.”;

c) articolul 106¹ se completează cu alineatul (1¹) cu următorul cuprins:

„(1¹) Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului pentru un proiect sau mai multe proiecte de legi în același timp, dacă acestea au un caracter urgent, reglementează relații din același domeniu de activitate și stabilesc norme juridice de aplicare imediată, pentru a asigura protejarea sau realizarea interesului public”;

d) articolul 141 alineatul (1):

- litera a) se modifică și va avea următorul cuprins:

„a) un număr de cel puțin cel puțin 170000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot, dacă aceștia provin din cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi, iar în fiecare din ele au fost înregistrate cel puțin 10000 de semnături în sprijinul acestei inițiative”;

- se completează cu litera a¹) cu următorul cuprins:

„a¹) cel puțin o zecime din numărul cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot, dacă aceștia provin din peste jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi, iar în unele din ele au fost înregistrate mai puțin de 10000 de semnături în sprijinul acestei inițiative”;

e) articolul 143 alineatul (2) se completează după cuvintele „propunerea se consideră nulă” cu următoarele cuvinte: „, cu excepția cazurilor când inițiativa a fost înaintată conform articolului 141 alineatul (1) litera a) și litera a¹) din Constituție. În aceste cazuri proiectul de lege cu privire la modificarea Constituției se supune unui referendum republican”.

2. Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, nr. 797 din 02.04.1996 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 50 din 07.04.2007), cu modificările și completările ulterioare;

a) articolul 14 se completează cu litera f¹) cu următorul cuprins:

„f¹) semnează hotărârile adoptate de Parlament cu privire la promulgarea legilor nepromulgate de Președintele Republicii Moldova după reexaminarea de către Parlament;”;

b) articolul 73 se completează cu alineatul (2) cu următorul cuprins:

„(2) Odată cu semnarea legii adoptate, Președintele Parlamentului notifică toți subiecții cu drept de sesizare despre disponibilitatea textului legii pentru a sesiza Curtea Constituțională înainte ca aceasta să fie publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.”;

c) articolul 74 se completează cu alineatul (5) cu următorul cuprins:

„(5) În cazul în care Președintele Republicii Moldova nu promulgă legea adoptată și reexaminată de Parlament, în termenul prevăzut de alineatul (4) din prezentul articol, aceasta se promulgă prin hotărârea Parlamentului.”;

d) articolul 119:

alineatul (2) se modifică și se completează și va avea următorul cuprins:

„(2) Angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului se declară prin hotărâre a Guvernului, care se prezintă Parlamentului după publicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova atât a textului hotărârii de Guvern, cât și a textului integral anexat al programului, al declarației de politică generală sau al proiectului de lege.”;

se completează cu alineatul (2¹) cu următorul cuprins:

„(2¹) Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului pentru un proiect sau mai multe proiecte de legi în același timp, dacă acestea au un caracter urgent, reglementează relații din același domeniu de activitate și stabilesc norme juridice de aplicare imediată, pentru a asigura protejarea sau realizarea interesului public.”;

3. Legea privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale nr. 173 din 06.07.94 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.183-185/653 din 10.10.2008), cu modificările și completările ulterioare, articolul 1:

în alineatul (1), după cuvintele „Legile, promulgate de Președintele Republicii Moldova”, se completează cu cuvintele „sau de Parlament”;

la alineatul (2) sintagma „Legile promulgate de Președintele Republicii Moldova și decretele pentru promulgarea acestora se remit de către Președinte” se substituie cu sintagma „Legile promulgate de Președintele Republicii Moldova sau de Parlament și decretele sau hotărârile Parlamentului pentru promulgarea acestora se remit de către Președintele Republicii Moldova sau Președintele Parlamentului”.

BIBLIOGRAFIE

Surse în limba română

1. ALBU V. Procedurile parlamentare: concept, semnificație și clasificare. În: Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului, Masă rotundă cu participare internațională din 11 decembrie 2013. Chișinău: AAP, 2014, p. 245-258.
2. ALBU V., Gabureac A. Reflecții asupra eficienței activității parlamentare. În: Teoria și practica administrării publice, materialele conferinței științifico-practice cu participare internațională, din 23 mai 2014. Chișinău: AAP, 2014, p. 274-277.
3. ARAMĂ E. Controlul constituționalității legilor: istorie și actualitate. Chișinău: Museum, 2000, 79 p.
4. ARNĂUT V. Competența legislativă a Parlamentului și limitele acesteia. În: Legea și Viața, 2017, nr. 9, p. 22-28.
5. ARNĂUT 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, p. 357-363.
6. Arnăut V. Dreptul cetățenilor la inițiativă legislativă. În: Защита прав человека, Materialele conferinței științifice din 26.10.2017, desfășurată în cadrul Universității de Stat din Comrat. Comrat, 2017, p. 505-519.
7. ARNĂUT V. Etapele procesului legislativ. În: Mecanisme de protecție a drepturilor omului, Materiale ale mesei rotunde cu participare internațională din 05.12.2017, Academia de Administrare Publică. Chișinău: AAP, 2017, p. 293-303.
8. ARNĂUT V. Legiferarea și funcția legislativă a Parlamentului. În: Supremația Dreptului, 2017, nr. 4, p. 29-35.
9. ARNĂUT V. Principiile legiferării – factor de asigurare a calității legislației. În: Jurnalul Juridic Național: teorie și practică, 2017, nr. 2, p. 24-49.
10. ARNĂUT V. Procesul legislativ și procedura legislativă (Partea a II-a). În: Revista Națională de Drept, 2017, nr. 12, p. 31-35.
11. ARNĂUT V. Procesul legislativ și procedura legislativă (Partea I). În: Legea și Viața, 2017, nr. 11, p. 24-28.
12. ARNĂUT V., Costachi Gh. Procedura legislativă în contextul procedurilor parlamentare. În: Supremația Dreptului, 2017, nr. 5, p. 14-20
13. ARSENI A. Angajarea răspunderii guvernului - metodă de „intervenție în funcția legislativă a statului. În: Revista Națională de Drept, 2016. nr. 5. p. 2-7
14. ARSENI A. Drept constituțional și instituții politice. Tratat. Vol. II. Chișinău: CEP USM, 2014. 468 p.
15. ARSENI A. Drept parlamentar. Chișinău: CEP USM, 2015, 324 p.
16. ARSENI A., IVANOV V., SUHOLITCO L. Drept constituțional comparat. Chișinău: CEP USM, 2003. 295 p.
17. AVORNIC Gh. Tratat de teoria generală a statului și dreptului. Vol. II. Chișinău: S.n., 2010. 580 p.
18. BĂDESCU M. Drept constituțional și instituții politice. București: Lumina Lex, 2001. 336 p.
19. BALMUȘ V. Derogarea și excepția în doctrină și în legislația națională. În: Akademos, 2015, nr. 1, p. 124-132.
20. BALMUȘ V. Preeminența dreptului și securitatea juridică în procesul amendării Codului cu privire la știință și inovare și a Codului educației. În: Akademos, 2017, nr. 3, p. 23-30.

21. BALMUȘ V., LUNGEANU N. Delegarea: dimensiuni legale și doctrinare. Chișinău: Tipografia A.Ș.M., 2009, 376 p.
22. BALTAG D. Teoria generală a dreptului și statului. Cimișlia: TIPCIM, 1996, 329 p.
23. BUGA L. Cu privire la tehnica legislativă și activitatea de legiferare. În: Правовые реформы в постсоветских странах: достижения и проблемы, Международная научно-практическая конференция, 28-29 марта 2014 г. Кишинев: Iulian, 2014 (Tipogr. Cetatea de Sus), p. 13-15.
24. BUGA L. Tehnica legislativă penală. Teză de doctor în drept, specialitatea 554.01 – Drept penal și execuțional penal. Chișinău, 2016. 181 p.
25. BUGA L. Unele aspecte privind tehnica juridică și crearea dreptului. În: Legea și Viața, 2012, nr. 5, p. 29-32.
26. BUJOR V., BUGA L. Tehnica legislativă și rolul ei în activitatea de legiferare. În: Jurnalul Juridic Național: teorie și practică, 2013, nr. 3, p. 4-10.
27. 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: Academia de Administrare Publică, 2014, p. 360-361.
28. CĂRNAȚ T. Drept constituțional. Ed. a II-a. Chișinău: Print-Caro, 2010. 514 p.
29. CETERCHI I., Craiovan I. Introducere în teoria generală a dreptului. București: ALL, 1998, 186 p.
30. Codul de executare al Republicii Moldova nr. 443 din 24.12.2004. În: Monitorul Oficial nr. 34-35 din 03.03.2005.
31. Codul electoral, nr. 1381-XIII din 21 noiembrie 1997. Republicat. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.451-463/768 din 29.12.2017.
32. Codul jurisdicției constituționale, nr. 502-XIII din 16.06.1995. În: Monitorul Oficial, nr. 53-54, din 28.09.1995.
33. CONSTANTINESCU M., Amzulescu M. Drept parlamentar. Sinteză. București: Editura Fundației România de mâine, 2001. 256 p.
34. CONSTANTINESCU M., DELEANU I., IORGOVAN A., MURARU I., VASILESCU F., VIDA I. Constituția României comentată și adnotată. București: Regia Autonomă Monitorul Oficial, 1992, 320 p.
35. CONSTANTINESCU M., MURARU I. Drept parlamentar. București: Gramar, 1994, 276 p.
36. Constituția Letoniei din 15 februarie 1922 și repusă în vigoare de către Parlament în anul 1993, republicată. În: Monitorul Oficial al Republicii Letone din 19 iunie 2014.
37. Constituția Republicii Franceze adoptată la 4 octombrie 1958 prin referendum, publicat în Journal Officiel (J.O.) din 5 octombrie 1958 (cu modificări și completări ulterioare până în 23 iulie 2008). În: Codex Constituțional: Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene/ prof. univ. dr. Șt. Deaconu, prof. univ. dr. I. Muraru, prof. univ. dr. E.S. Tănăsescu, conf. univ. dr. S.G. Barbu. București: Monitorul Oficial R.A., 2015, p. 629-274.
38. Constituția Republicii Lituania, adoptată de către cetățenii Republicii Lituania prin referendum national la data de 25 octombrie 1992 și intrată în vigoare la 2 noiembrie 1992, republicată cu modificările intervenite în anii 1996, 2003, 2004 și 2006 în Monitorul Oficial al Republicii Lituania, nr. 48-1701 din 29.04.2006.
39. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 republicată: În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.78/140 din 29.03.2016.
40. Constituția Republicii Moldova. Comentariu. Chișinău: Arc, 2012. 576 p.
41. Constituția Republicii Polone, adoptată la data de 2 aprilie 1997, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Polonia nr. 78/1997. În: Codex Constituțional: Constituțiile statelor

- membre ale Uniunii Europene/ Șt. Deaconu, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, S.G. Barbu. București: Monitorul Oficial R.A., 2015, p.309-362.
42. 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.
 43. Constituția României revizuită: comentarii și explicații. Constantinescu M., Iorgovan A., Muraru I., Tănăsescu E. S. București: All Beck, 2004, 362 p.
 44. Constituția României. Angajarea răspunderii Guvernului, o procedură parlamentară specială de legiferare și control. În: Despre constituție și constituționalism – Liber amicorum Ioan Muraru. București: Hamangiu, 2006, p. 221-234.
 45. Constituția României: comentariu pe articole, coord.: Muraru I., Tănăsescu E. S. București: All Beck, 2008, 1508 p.
 46. CORJ M. Corelația dintre doctrină, legislație și practica republicării actelor oficiale și a rectificărilor operate în acestea. În: Legea și viața, 2010, nr.3, p. 27-42.
 47. CORJ M., BALMUȘ V., LUNGEANU N. Aspecte ale delegării legislative în Republica Moldova, Legea și viața, nr. 9, 2006, p. 4-8.
 48. COSTACHI Gh. Cultura și educația juridică – condiții necesare pentru edificarea statului de drept. Chișinău: S.n., 2014 (Î.S. F.E.-P Tipografia Centrală). 672 p.
 49. COSTACHI Gh., GAGIU E. Principiile procesului legislativ. În: Legea și Viața, 2012, nr. 9, p. 23-29.
 50. COSTACHI Gh., GAGIU E. Reflecții asupra valorii legislației și a calității legii. În: Legea și viața, 2013, nr. 10, p. 7-11.
 51. 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). 624 p.
 52. COSTACHI Gh., HLIPCĂ P. Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept. Ediția a II-a, revăzută. Chișinău: S.n., 2011 (Î.S. F.E.-P. Tipografia Centrală). 664 p.
 53. Decizia Curții Constituționale a Republicii Moldova nr.77 din 12.10.2016 de inadmisibilitate a sesizării nr.119a/2016 privind controlul constituționalității unor hotărâri de Guvern privind angajarea răspunderii asupra unor proiecte de legi. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.399-404/97, 18.11.2016.
 54. Decizia Curții Constituționale a României nr. 34/1998. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 88 din 25 februarie 1998; Decizia Curții Constituționale a României nr. 1.415/2009. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 23 noiembrie 2009.
 55. DELEANU I. Instituții și proceduri constituționale în dreptul comparat și în dreptul român: tratat. Ed. rev., compl. și actualiz. Arad: Servo-Sat, 2001. 439 p.
 56. DELEANU I. Instituții și proceduri constituționale în dreptul comparat și în dreptul român: tratat. Ed. rev., compl. și actualiz. Arad: Servo-Sat, 2003. 750 p.
 57. DELEANU I. Instituții și proceduri instituționale – în dreptul român și în dreptul comparat. București: C.H. Beck, 2006, 936 p.
 58. Dicționarul explicativ al limbii române. [online] <https://dexonline.ro/definitie/proces> (accesat la 15.09.2017)
 59. Dicționarul explicativ al limbii române. Ed. a II-a. București: Univers enciclopedic, 1998, 1192 p.
 60. DJUVARA M. Teoria generală a dreptului (Enciclopedia juridică). Drept rațional, izvoare și drept pozitiv. București: All Beck, 1999, 606 p.
 61. DJUVARA M. Teoria generală a dreptului. București: All Beck, 1995. 516 p.
 62. DOGARU I., DĂNIȘOR D.C., DĂNIȘOR Gh. Teoria generală a dreptului. București: Editura Științifică, 1999. 466 p.
 63. DRĂGANU T. Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar. Vol. I. București: Lumina Lex, 1999, 416 p.

64. DRĂGANU T. Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar. Vol. II. București: Lumina Lex, 1998. 368 p.
65. DRĂGANU T. Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Târgu Mureș: Universitatea Ecologică Dimitrie Cantemir, 1993, 342 p.
66. DRĂGANU T. Introducere în teoria și practica statului de drept. Cluj-Napoca: Dacia, 1992. 222 p.
67. DRĂGANU T. Supremația legii în dreptul R.S. România. Cluj-Napoca: Dacia, 1982, 236p.
68. DUCULESCU V., CĂLINOIU C., DUCULESCU G. Tratat de teorie și practică parlamentară. Vol. I. București: Lumina Lex, 2001, 797 p.
69. DUCULESCU V., CĂLINOIU C., DUCULESCU G. Constituția României, comentată și adnotată. București: Lumina Lex, 1997, 479 p.
70. ENACHE M. Controlul parlamentar. Iași: Polirom, 1998, 260 p.
71. GAGIU E. Legiferarea și principiile desfășurării acesteia într-un stat de drept. În: Revista Națională de Drept, 2011, nr. 9, p. 62-64
72. GRIGORE M. Tehnica normativă. București: C.H. Beck, 2009, 472 p.
73. GUCEAC I. Curs elementar de drept constituțional. Vol. II. Chișinău: S.n., 2004. 494 p.
74. GUCEAC I. Forme și condiții de exercitare a democrației în statul de drept. În: Revista Națională de Drept, 2003, nr. 10. p. 45-48.
75. HLIPCĂ P. Activitatea legislativă a statului: esență și particularități. În: Legea și viața, 2008, nr. 9, p. 56-58.
76. HLIPCĂ P. Mecanismul puterii în stat: istorie și actualitate. În: Revista Națională de Drept, 2009, nr. 1, p. 70-72.
77. 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: Politicom, 2008, p. 213-218.
78. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 28 din 22.12.2011 privind controlul constituționalității Legii nr. 184 din 27 august 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Sesizarea nr. 28a/2011). În: Monitorul Oficial Nr. 7-12, art. nr. 3 din 13.01.2012.
79. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 3 din 28.02.1996 Cu privire la interpretarea art. 74 alin. (1) și (2), art. 93 alin. (2) și art. 143 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16/184 din 14.03.1996.
80. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 9 din 14.02.2014 pentru interpretarea articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituția Republicii Moldova (Sesizarea nr. 52b/2013). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78-79/9 din 01.04.2014.
81. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr.11 din 13.05.2015 pentru controlul constituționalității unor hotărâri ale Guvernului privind angajarea răspunderii asupra unor proiecte de legi și a legilor adoptate prin angajarea răspunderii (Sesizările nr.16a/2015 și 17a/2015). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 224-233/14, 21.08.2015.
82. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr.5 din 02.03.2016 pentru interpretarea articolului 106/1 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova (angajarea răspunderii Guvernului) (Sesizarea nr.24b/2015). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 134-139/40, 20.05.2016.
83. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr.31 din 10.11.97 cu privire la interpretarea art. 61 alin. (2) și (3), art. 63 alin. (1), (2) și (3), art. III din Titlul VII „Dispoziții finale și tranzitorii” din Constituția Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.77-78/33 din 27.11.1997.
84. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Centrul de Implementare a Reformelor nr. 11 din 18.01.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 19-23 din 20.01.2017.

85. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la crearea Consiliului Național pentru Participare, nr. 11 din 19.01.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.8-10/42 din 22.01.2010.
86. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional nr. 967 din 09.08.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 265-276 art. 1050, 19.08.2016.
87. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 155 din 8 aprilie 2015 privind angajarea răspunderii asupra proiectului legii pentru modificarea unor acte legislative. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 85-88/160, 08.04.2015.
88. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 156 din 8 aprilie 2015 privind angajarea răspunderii asupra proiectului legii bugetului de stat pe anul 2015. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 85-88/161, 08.04.2015.
89. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 157 din 8 aprilie 2015 privind angajarea răspunderii asupra proiectului legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2015. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 85-88/162, 08.04.2015.
90. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 158 din 8 aprilie 2015 privind angajarea răspunderii asupra proiectului legii fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2015 . În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 85-88/163, 08.04.2015.
91. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova pentru aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, nr. 373-XVI din 29.12.2005. În: Monitorul Oficial, nr. 5-8/55 din 13.01.2006.
92. HUMĂ I. Teoria generală a dreptului. Focșani: Neuron, 1995, 170 p.
93. IACUB I. Securitatea juridică – principiu fundamental în statul de drept. În: Supremația Dreptului, 2016, nr. 3, p. 99-105.
94. IACUB I., Pascal A. Ordinea de drept și ordinea publică în statul de drept: concept și valoare. În: Обучение в области прав человека. Сборник статей. Chișinău: Institutul pentru democrație, (MITRA-GRUP S.A.), 2017, p. 211-217.
95. IANCU Gh. Drept constituțional și instituții politice. Ediția a III-a. București: Lumina Lex, 2007, 568 p.
96. Inițiativa cetățenească europeană [online] <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts> (accesat la 10.11.2017).
97. Instrucțiunea privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament, adoptată prin Hotărârea Biroului permanent al Parlamentului nr. 30 din 7 noiembrie 2012 [online] <http://parlament.md/CadrulLegal/Instruc%C5%A3iuneprivindcircula%C5%A3iaproiectelordeact/ tabid/197/language/ro-RO/Default.aspx>. (accesat la 10.11.2017).
98. IONESCU C. Drept constituțional și instituții politice. Sistemul constituțional românesc. Vol. II. București: Lumina Lex, 2001. 408 p.
99. IONESCU C. Principii fundamentale ale democrației constituționale. București: Lumina Lex, 2001. 248 p.
100. IONESCU C. Tratat de drept constituțional contemporan. București: All Beck, 2003. 816p.
101. IORGOVAN A. Tratat de drept administrativ. Vol. I. Ed. a 4-a. București: All Beck, 2005, 1348 p.
102. LEBEDEVA N.V., OGURTSOV A.Yu. Legislative initiative: concept features. In: European researcher, 2011, nr. 2 (4), p. 203-206.
103. Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22.12.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 7-17/34, 12.01.2018.
104. Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317 din 13.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 8 din 07.02.1995.
105. Legea cu privire la Guvern nr. 136 din 07.07.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 252 din 19.07.2017.

106. Legea cu privire la Guvern. nr. 64-XII din 31.05.1990. Republicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 26.09.2002, nr. 13 (abrogată).
107. Legea cu privire la inițiativa populară de revizuire a Constituției, nr. 387 din 19.07.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.97-99/783 din 17.08.2001.
108. Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, din 27 martie 2000. Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 215 din 6 aprilie 2010. [online] <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/21698>.
109. Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797 din 02.04.96. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 81-82/765, 19.12.1996.
110. Legea privind actele legislative nr. 780 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 36-38/210, 14.03.2002 (abrogată).
111. Legea privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale nr. 173 din 06.07.1994. republicată. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 183-185 din 10.10.2008 (cu modificări și completări până în 31.07.2015).
112. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial, nr. 16 din 29.01.2002.
113. Legea privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale. nr. 47 din 18.05.1992. În: Monitorul Oficial al României, 22.05.1992, nr. 101.
114. Legea privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, nr. 90 din 26.03.2001. În: Monitorul Oficial al României, 02.04.2001, nr. 164.
115. Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), nr. 344 din 23.12.1994. În: Monitorul Oficial nr. 3-4 din 14.01.1995.
116. Legea României nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social. În: Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 456 din 24 iulie 2013.
117. LEȘ I. Principii și instituții de drept procesual civil. Vol. I. București: Lumina Lex, 1998, 591p.
118. LUNGEANU N. Conceptul delegării legislative. În: Legea și Viața, 2008, nr. 6, p.47-51.
119. LUNGEANU N., BALMUȘ V. Metodele delegării legislative. În: Legea și Viața, 2008, nr. 9, p. 10-14.
120. MARIAN O. Drepturile și libertățile omului prin prisma legislației și a procesului legislativ. În: Statutul juridic al persoanei: conținut și garanții: studii științifice. Chișinău: S.n., 2017, p. 51-62.
121. MONAC C. Parlamentul și securitatea națională. București: Regia Autonomă Monitorul Oficial, 2006, 472 p.
122. MOROIANU ZLĂTESCU I. Rolul Parlamentului în sistemul conducerii statului. În: Dreptul, 1992, nr. 8, p. 3 – 10.
123. MREJERU I. Tehnica legislativă. București: Editura Academiei, 1979. 223 p.
124. MURARU I., CONSTANTINESCU M. Drept parlamentar românesc. București: Actami, 1999, 448 p.
125. MURARU I., CONSTANTINESCU M. Ordonanța Guvernamentală: doctrină și jurisprudență. București: Lumina Lex, 2000. 176 p.
126. MURARU I., CONSTANTINESCU M. Studii constituționale. București: Actami, 1995, 208 p.
127. MURARU I., TĂNĂSESCU E. Constituția României. Comentariu pe articole. București: C.H. Beck, 2008. 1508 p.
128. MURARU I., TĂNĂSESCU E. S. Drept constituțional și instituții politice. Ed. a 13-a. Vol. II. București: C.H. Beck, 2009. 304 p.
129. MURARU I., TĂNĂSESCU E.S. Drept constituțional și instituții politice. Ed. a IX-a. București: Lumina Lex, 2001. 704 p.
130. NEGRU B., COJOCARU V. Tehnica legislativă. Chișinău, 1996. 112 p.
131. Noul Dicționar universal al limbii române. Ed. a II-a. București-Chișinău: Litera Internațional, 2007, 1676 p.

132. Numărul total de cetățeni cu drept de vot înscriși în Registrul de Stat al Alegătorilor [online] <http://cec.md/index.php?pag=news&id=1042&rid=21770&l=ro>
133. Numărul total de cetățeni cu drept de vot înscriși în Registrul electoral [online] <https://www.capital.ro/romania-are-in-prezent-18907422-de-cetateni-cu-drept-de-vot.html>
134. ONIGA T. Delegarea legislativă. București: Universul juridic, 2009. 382 p.
135. OROVEANU M. Tratat de drept administrativ. Ed. a 2-a. București: Cerma, 1998, 544 p.
136. PÎNZARU T. Asigurarea juridică a implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților de guvernare și reprezentative. Teză de doctor în drept. Specialitatea: 552.01 – Drept public (drept constituțional). Chișinău, 2015. 190 p.
137. PÎNZARU 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 prof. Gh. Costachi (3 mai 2011, mun. Chișinău). Chișinău: S.n., 2011, p. 334-342.
138. POPA C. Teoria generală a dreptului. București: Lumina Lex, 2001, 319 p.
139. POPA V. Drept parlamentar. Chișinău: ULIM, 1999, 232 p.
140. POSTOLACHE I. N. Raporturile stat-cetățean în România și Republica Moldova. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2013, 166 p.
141. POSTU I. Rolul și importanța tehnicii legislative în ascensiunea calității reglementării relațiilor sociale. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2003. 158 p.
142. Practica angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului contravine principiului separației puterilor în stat și subminează statul de drept. [online] [https://www.credo.md/site-doc/CRedo_AngRaspGuv_draft_29.04.2015\(2\).pdf](https://www.credo.md/site-doc/CRedo_AngRaspGuv_draft_29.04.2015(2).pdf) (accesat la 31.05.2017).
143. Regulamentul (UE) nr 211/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 privind inițiativa cetățenească. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 65, 11.03.2011.
144. Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele. I. Creangă, V. Popa. Chișinău: TISH (F.E.-P. Tipografia Centrală), 2005. 360 p.
145. RÎBCA E. Inițiativa legislativă (I). În: Dimensiunea științifică și praxiologică a dreptului. Materialele conferinței științifice internaționale Contribuții la dezvoltarea doctrinară a dreptului în onoare Elena Aramă, doctor habilitat în drept, profesor universitar. Om emerit. (Chișinău, 14-15 martie 2009). Chișinău: Bons Offices, 2009, p. 310-327.
146. RUSU V. Statutul deputatului în contextul parlamentarismului contemporan. Monografie. Chișinău: CE USEM, 2016. 221 p.
147. SAFTA M. Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege. Jurisprudența Curții Constituționale în materie. [online] <https://www.ccr.ro/uploads/Publicatii%20si%20statistici/Buletin%202010/safta.pdf> (accesat la 10.11.2017).
148. TÂNĂSESCU S. E., PAVEL N. Constituția Statelor Unite ale Americii, București: All Beck, 2002, 89 p.
149. Transparența decizională în activitatea Parlamentului: aplicabilitate și progrese. ADEPT. Chișinău, ianuarie 2014. [resurs electronic]: <http://www.e-democracy.md/files/td/transparența-decizionala-parlament-2014.pdf>. (accesat la 10.11.2017).
150. Transparența decizională în activitatea Parlamentului: prevederi legale, aplicabilitate și aplicare. Studiu de M. Kalughin. Chișinău: Asociația ADEPT, 2013. [resurs electronic]: <http://www.e-democracy.md/files/td/transparența-decizionala-parlament-2013.pdf>. (accesat la 10.11.2017).
151. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (versiunea consolidată). În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C 202/49, 30.3.2010.
152. ȚURCAN S. Delegarea legislativă ca procedură excepțională de substituire. În: Revista Națională de Drept, nr. 3, 2003, p. 51-60.

153. ȚURCAN S. Reglementarea constituțională a participării autorităților executive la procesul legislativ. Teză de doctor în drept, Chișinău, 2003, 193 p.
154. ȚURCAN S. Unele considerații teoretice privind ordonanța guvernamentală. În: Administrația publică: aspecte practico-științifice, probleme și perspective, Materialele conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: CEP USM, 2004, p. 86-92.
155. ȚURCAN S., FRUNZĂ I. Respectarea principiului separației și colaborării ramurilor puterii de stat în procesul realizării funcției legislative în Republica Moldova. În: Materialele conferinței internaționale științifico-practice, Dezvoltarea constituțională a Republicii Moldova la etapa actuală, 23-24.09.2004, Chișinău: Tipogr. Centrală, 2004, p. 688-696.
156. ȚURCAN S. Adoptarea legilor în condițiile angajării răspunderii Guvernului. În: Administrarea Publică, 2004, nr.1-2, p. 45-56.
157. ȚURCAN S. Reglementarea constituțională a participării autorităților executive la procesul legislativ, autoreferatul tezei de doctor în drept, Chișinău, 2003, 22 p.
158. ULICI O. Vademecum juridic. Cluj-Napoca, 2011, p. 15. [online] www.ulici.ro (accesat la 10.11.2017).
159. UNGUREANU C. G. Statutul juridic al organizațiilor nonguvernamentale în democrațiile constituționale. Teză de doctor în drept. Specialitatea: 552.01. – Drept constituțional. Chișinău, 2015, 196 p.
160. VALEA D. C. Controlul constituționalității inițiativelor legislative ale cetățenilor în România. În: Curentul Juridic, 2012, Anul X, nr. 1 (48). p. 35-41.
161. VARGA A. Angajarea răspunderii Guvernului, o procedură parlamentară specială de legiferare și control. În: Despre constituție și constituționalism – Liber amicorum Ioan Muraru. București: Hamangiu, 2006, p. 221-234.
162. VARGA A. Constituționalitatea procesului legislativ. Monografie. București: Hamangiu, 2007, 351 p.
163. VIDA I. Legistica formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă. Ed. a 5-a. București: Universul Juridic, 2012, 224 p.
164. VIDA I. Legistică Formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă. București: Lumina Lex, 2000. 324 p.
165. VOICU C. Teoria generală a dreptului. București: Lumina Lex, 2002. 408 p.
166. VONICĂ R.P. Introducere generală în drept. București: Lumina Lex, 2000. 600 p.
167. ZLĂTESCU V.D. Introducere în legistica formală. Tehnica legislativă. București: Oscar Print, 1996. 161 p.
168. ZUBCO V. Curtea Constituțională – unica autoritate publică politico-jurisdicțională. Chișinău: F. E.-P. Tipografia Centrală, 2000, 248 p.

Surse în limba engleză:

169. Black's Law Dictionary. With Pronunciations. St. Paul, Minn. West Publishing Co, 1990 [online] https://archive.org/stream/BlacksLawDictionary-Editions1-9/Black%27s%20Law%20Dictionary%20-%20Editions%201-9/7th%20Edition_djvu.txt, p. 784 (accesat la 15.09.2017).

Surse în limba franceză:

170. Article 34 Modifié par Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République (1) [online] <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019237256> (accesat la 15.09.2017).
171. BURDEAU G., HAMMON F., TROPER M. Droit constitutionnel. Paris: L.G.D.J., 1993, 832 p.

172. La Constitution, Dernière mise à jour : 6 mars 2017 <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution>.
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194>
173. GÉNY F. Science et technique en droit privé positif. Première Partie. Paris: Recueil Sirey, 1922, 212 p.
174. ROLAND H., BOYER L. Introduction au droit. Paris: Litec, 2002, 664 p.

Surse în limba rusă:

175. АВАКЪЯН С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т. 1. 2-е изд. Москва: Юрист, 2007. Т. 1 – 864 с., Т. 2 – 912 с.
176. АЛЕКСЕЕВ С.С. Теория государства и права: учебник для вузов. Москва: Норма, 2001, 283 с.
177. БАГЛАЙ М.В. Конституционное право Российской Федерации. Москва: Норма-Инфра, 2000. 760 с.
178. Бахрах Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство. В: Журнале российского права, 2000, № 9, с. 6-17.
179. Большой Энциклопедический Словарь. [resurs electronic]: <http://slovari.299.ru/word.php?id=34661> (accesat la 15.09.2017).
180. БУДАРИНА С.В. Роль регламента в правовом регулировании парламентских процедур. В: Ученые Записки Казанского Государственного Университета, Том 149, кн. 6, 2007, с. 117-121.
181. БУЛАКОВ О.Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. 753 с.
182. БУЛАКОВ О.Н. Парламентское право Российской Федерации. Ростов на Дону: Феникс, 2004, 736 с.
183. ВАНЬКОВ А.В. Понятие и сущность юридического процесса. В: Вестник Восточносибирского Института Министерства Внутренних Дел России, 2010, №4 (55), с. 20-24.
184. ВЫСТРОПОВА А. В. Парламентское право России. Учебное пособие. Волгоград, 2001. 92 с.
185. ГРЕШНОВА Н. А. Принцип состязательности в юридическом процессе России (проблемы теории и практики). Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2014, 228 с.
186. ДАЛЬ В. Толковый словарь живого великорусского языка. Москва: Эксмо-Пресс, 2001. Т. 3, 576 с.
187. ДЮРЯГИН И.Л., ПИГОЛКИН А.С. Правотворчество в советском государстве Москва: Юрид. лит., 1974. 267 с.
188. Законность: понятие, защита и обеспечение. В: Общая теория права. Курс лекций. Нижний Новгород: Изд-во Нижегород. ВШ МВД РФ, 1993. с. 513-539.
189. Законодательная техника: учебное пособие. Ашхабад: Центр ОБСЕ в Ашхабаде, 2011. 316 с.
190. Законодательный процесс: Понятие. Институты. Стадии: Науч. практ. пособие / Отв. ред. Р.Ф. Васильев. Москва: Юриспруденция, 2000. 320 с.
191. ЗАНИНА М.А. Коллизии норм права равной юридической силы (понятие, причины, виды). 2-е изд., перераб. и дополн. Москва: Волтерс Клувер, 2010, 144 с. Консультант Плюс, 19.01.2014 (accesat 23.11.2014).
192. ЗАХАРОВ Д. О. Эффективность деятельности законодательного органа: критерии оценки. В: Государственная служба. 2012, № 5, с. 102-104.
193. ИВАНЧИН А.В. Внутренняя и внешняя законодательная техника в структуре уголовного правотворчества: монография. Рязань: Коцепция, 2014, 184 с.

194. ИГНАТОВ Е.А. К вопросу о понятии парламентских процедур и их значении в работе Парламента России. В: Право: Теория и Практика, 2002, №11. [электронный ресурс]: <http://www.yurclub.ru/docs/pravo/1102 /011102.html>.
195. ИСАЕВ Э.Е. Юридический процесс и юридическая процедура. В: Вестник Московского университета МВД России, 2011, № 9, с. 127-130.
196. КАРАСЕВ Д.В. Формы участия общественности в правотворческом процессе России. В: Вестник СамГУ, 2012, №8/1 (99), с. 247-252.
197. КЕРИМОВ А. Д. Парламентское право Франции. Москва, 1998, 171 с.
198. КЛЕНКИНА О.В. Соотношение функций парламента и содержания парламентской процедуры. В: Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: Материалы научной конференции (Москва, 21-23 марта 2002 г.), под ред. С.А. Авакьяна. Москва, 2003, с. 79-82.
199. КОВАЧЕВ Д.А. Парламентская процедура: понятие, виды, регламентация (на опыте зарубежных государств). В: Вестник межпарламентской ассамблеи № 4. СПб. 1994, с. 188-197.
200. КОКОТОВ А. Н. Законодательная деятельность и парламентский законодательный процесс в РФ. В: Российский Юридический Журнал, 2006, № 3, с. 7-19.
201. КОНОНОВ П. И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры. В: Государство и право, 2001, № 6, с. 16-24.
202. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Отв. ред. Б.Л. Стращун. Общая часть. Москва, 1996, 784 с.
203. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов. Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина. Москва: Норма, 2004, 832 с.
204. Концепции развития российского законодательства. Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.П. Орловского, Ю.А. Тихомирова. Москва: Городец, 2010, 736 с.
205. КОРКУНОВ Н. М. Лекции по общей теории права. СПб., 2003, 430 с.
206. КОТЕЛЕВСКАЯ И. В. Информация и законодательный процесс. В: Советское государство и право, 1990, №9. с. 8-15.
207. КУТАФИН О.Е., ШЕРЕМЕТ К.Ф. Компетенция местных Советов. Москва: Юридическая литература, 1982, 232 с.
208. КУЧЕРЯВЕНКО Н.П. Правовая природа налоговых процедур. В: Юридическая наука и образование: вып. 3/2010. Юридический факультет Белорусского государственного университета. Минск: Право и экономика, 2010. (301р.) [online]. http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/41385/1/4_%D0%BA%D1%83%D1%87%D0%B5%D1%80%D1%8F%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE.pdf
209. ЛАЗАРЕВ Б.М. Понятие и виды управленческих процедур. Их роль в механизме государственного управления. В: Управленческие процедуры. Под ред. Б.М. Лазарева. Москва, 1988, 272 с.
210. ЛАНГ И.Е. Правовая процедура. В: Теория и практика современной науки, 2015, №4(4), с. 1-8.
211. ЛАНГ П.П. Правовая процедура и юридический процесс (теоретико-правовой аспект). В: Современные проблемы права и управления. 5-я Международная научная конференция (Тула, 18-19 сентября 2015 г): сборник докладов. Институт законовещения и управления Всероссийской полицейской ассоциации. Тула: Папирус, 2015, с. 80-85
212. ЛИВШИЦ Р. З. О легитимности закона. В: Теория права: новые идеи (выпуск четвертый). Москва: ИГиП РАН, 1995, с. 18-26.
213. ЛИТВИНОВА О.С. Понятие «эффективность» и его критерии в парламентской деятельности. В: Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2013, № 5 (31): в 2-х ч. Ч. II, с. 101-107.

214. ЛУЧИН В. О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. Москва: Юрид. лит., 1976, 168 с.
215. МАЙФАТ А.В. Гражданско-правовые конструкции инвестирования: монография. Москва: Волтерс Клувер, 2007, 397 с.
216. МЕЛЬНИКОВ Ю.И. К вопросу о соотношении «юридического процесса» и «юридической процедуры». В: Актуальные проблемы теории правовой системы общества: сб. науч. тр. / отв. ред. В.Н. Карташов. Ярославль: Яросл. гос. ун-т, 2001. Вып. 1, с. 11-15
217. МИНГЕЛА С.В. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс: аспекты соотношения. В: Вестник Евразийской академии административных наук, 2013, № 4 (25), с. 31-37.
218. МИХАЙЛОВ И.П. Общественное участие в региональном законотворческом процессе. В: Известия РГПУ им. А.И. Герцена, 2006, № 23, с. 63-67.
219. МИШИН А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Издание 10-е. Москва: Юстицинформ, 2003, 512 с.
220. МИШИН В. Отношение Парламента с Правительством в контексте реализации принципа разделения властей. В: Закон и Жизнь, 2003, кн. 5, с. 7-10.
221. 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. 895 с.
222. Общая теория права: Учебное пособие. Под ред. А. С. Пиголкина. 2-е издание. Москва, 1996, 384 с.
223. ОГНЕВА Е.А. Правовое регулирование правотворческой инициативы граждан как гарантия реализации прав человека: зарубежные практики. В: Научные Ведомости, Серия Философия. Социология. Право, 2013, № 23 (166). Выпуск 26, с. 119-120.
224. ОКУЛИЧ И.П., Сероус А.В. Возможности выражения публично-партийных интересов при реализации парламентских процедур в российском парламенте. В: Известия высших учебных заведений, 2009, №4, с. 4-9
225. ОХОТСКИЙ Е. В. Государственная служба в парламенте: отечественный и зарубежный опыт. Москва: Весь мир, 2002, с. 164-165.
226. Оценка законов и эффективности их принятия: материалы международного семинара (г. Рязань, 16-17 декабря 2002 года), отв. ред. Г. П. Ивлиев, Я. В. Ильина. М.: Издание Государственной Думы, 2003, 152 с.
227. ПАНОВА И. В. Курс административно-процессуального права России. Саратов: Науч. кн., 2003, 912 с.
228. Парламентское право России. Под ред. Т.Я. Хабриевой. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юрист, 2003, 655 с.
229. Парламентское право России: Учебное пособие. Под ред. И. М. Степанова и Т.Я. Хабриевой. Москва: Юрист, 2000, 392 с.
230. ПОЛЕНИНА С. В. Законотворчество в Российской Федерации. Москва: Институт государства и права РАН, 1996. 146 с.
231. Политология: Учеб. Пособие. Под общ. ред. В.С. Комаровского. Москва: РАГС, 2006, 598 с.
232. ПОТАНИН А. Процесс и процедура в юриспруденции. [resurs electronic]: <http://devjatkin.ru/perspektiva-nashi-proekty/ceremonialnyj-kodeks/644-2011-07-21-10-42-07> (accesat la 12.09.2017).
233. ПРОТАСОВ В. Н. Юридическая процедура. Москва: Юрид. лит., 1991. 79 с.
234. ПРОТАСОВ В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. Москва, 1991, 144 с.
235. РЯЗАНЦЕВ И.Н. Парламентские процедуры: классификация и виды. В: Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы, 2005, Выпуск № 2 (62), с. 20-22.

236. СЕРОУС А.В. Особенности парламентских процедур в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации. В: Известия высших учебных заведений. Уральский регион, 2011, №1. с. 8-13.
237. СЕРОУС А.В. Парламентские процедуры и функции парламента: вопросы взаимообусловленности. В: Вестник Челябинского государственного университета, 2013, № 5 (296), Право. Вып. 35, с. 26-31.
238. СИВКОВ А. Л. Государственная Дума: время перемен. В: Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы, 2012, № 2-3, с. 54-57.
239. Современный законодательный процесс: основные институты и понятия. Гузнов А. Г., Кененов А. А., Рождественская Т. Э. Смоленск: Траст-Имаком, 1995. 92 с.
240. Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / под общ. ред. О.Н. Булакова. Москва: Эксмо, 2005, 320 с.
241. СОЛДАТОВА О. Е. Юридический процесс как категория общей теории права. В: Известия Алтайского Государственного Университета, 2014, №2(82). с. 152-156.
242. СТАРИЛОВ Ю. Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции. В: Государство и право, 2004, № 6, с. 5-13.
243. ТАЛЯНИН В. В. Качество закона как фактор повышения «социальной престижности» правовой законности. Вестник Нижегородского Университета им. Н. И. Лобачевского, Серия Право. Государство и Право: итоги XX века, 2001, №1. с. 209-212.
244. ТАРАСОВА А. Г. Юридическая процедура как правовая категория. В: Вестник Евразийской Академии административных наук № 3 (16), 2011, с. 25-31.
245. ТАРАСОВА В. А. Процедурная форма деятельности органов социального обеспечения. В: Советское государство и право, 1973, №11, с. 112-113.
246. Теория государства и права: Учебник для вузов, под ред. проф. В. М. Корельского и проф. В. Д. Перевалова. 2-е изд., изм. и доп. Москва: НОРМА, НОРМА—ИНФРА М, 2002, 616 с.
247. УВАРОВ П. В. Исполнительное производство как разновидность юридического процесса: Дис... к.ю.н. Тамбов, 2009, 172 с.
248. Управленческие процедуры / под ред. Б. М. Лазарева. Москва: Наука, 1988, 272 с.
249. ФИЛАТОВ С. В. Антикоррупционные процедуры в правотворчестве: понятие, классификация. В: Вестник ТГУ, выпуск 11 (127), 2013, с. 1-5.
250. ФРУНЗЭ Ю., ГАЖИУ Е., СУЛТАНОВ Р. Институт народной законодательной инициативы в современном демократическом государстве (теоретико-правовые аспекты). În: Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept. Materialele conferinței științifice internaționale consacrată jubileului de 70 de ani al prof. Gh. Costachi (din 3 mai 2011). Chișinău: S.n., 2011, с. 207-210.
251. ЧЕПУНОВ О. И. К вопросу об эффективности парламентской деятельности. В: Право и государство: теория и практика, 2009, № 7 (55), с. 139-144.
252. ЧИРКИН В. Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. 3-е изд. Москва: Юрист, 2003, 622 с.
253. ШУЛЬМАН Е. Законотворчество как политический процесс. Москва: Московская школа гражданского просвещения, 2014. 184 с.
254. ШУЛЬМАН Е. М. Законотворческий процесс в ракурсе политологического анализа. В: Вестник Университета (Государственный университет управления), 2011, № 11, с. 111-117.
255. Юридическая процессуальная форма: теория и практика, под ред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшенева. Москва, 1976, 280 с.
256. ЯКИМОВ А. Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство. В: Государство и право, 1999, № 3, с. 5-10.

ANEXĂ

FACULTATEA DREPT

UNIVERSITATEA LIBERĂ INTERNAȚIONALĂ DIN MOLDOVA

Str. Vlaicu Pârcălab 52,
Chișinău, MD-2012, Republica Moldova
Tel: (+373 22) 22 99 74 – Fax (+373 22) 20 59 76
e-mail: drept@ulim.md
www.drept.ulim.md



CERTIFICAT

Prin prezentul se confirmă că concluziile teoretice ale tezei de doctor în drept „Procesul legislativ: reglementări naționale și aspecte de drept comparat”, elaborată de către Arnău Veronica, elementele de noutate și recomandările formulate sunt utilizate în procesul de studii la predarea cursului „Dreptul constituțional al Republicii Moldova” în cadrul Universității Libere Internaționale din Moldova.

Decanul Facultății Drept



Lilia Mărgineanu, doctor în drept,
conferențiar universitar

04 martie 2019

DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII

Subsemnata, Arnăuț Veronica, declar pe răspundere personală că materialele prezentate în teza de doctorat sunt rezultatul propriilor cercetări și realizări științifice. Conștientizez că, în caz contrar, urmează să suport consecințele în conformitate cu legislația în vigoare.

Arnăuț Veronica

22.03.2019

CURRICULUM VITAE

Veronica Arnăut

03.10.1988

Cetățenie: Republica Moldova

Adresa dom.: 18, str. Cucorilor, mun. Chișinău, Republica Moldova

Adresa de serviciu:

Inspekția Financiară din subordinea Ministerului Finanțelor

Str. Alexandru cel Bun 48, Chisinau, MD-2012

Tel. (022) 22 26 70, fax. (022) 22 07 75, mob. 060 466 930

E-mail: arnaut.veronica7@gmail.com / veronica.arnaut.@if.gov.md



Funcția prezentă:

Inspector principal în cadrul Inspekției Financiare din subordinea Ministerului Finanțelor

Formatul academic:

2016 – 2018– Studii de doctorat, Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei (Școala doctorală Științe Juridice, Politice și Sociologice). Teza „Procesul legislativ: reglementări naționale și aspecte de drept comparat” (prin transfer).

2014 – 2016 – Studii de doctorat, Școala doctorală a Universității de Studii Europene din Moldova.

2011 – 2013 – Studii postuniversitare de masterat, facultatea drept, Universitatea de Studii Europene din Moldova.

2007 – 2011 – Studii universitare de licență, facultatea drept, Universitatea de Stat din Moldova

2001 – 2007 – Studii liceale, liceul teoretic „George Călinescu”.

2001 – 2005 – Școala de limbi străine "Linguata"

1997 – 2002 – Școala de Arte "V. Poleacov", specialitatea pian;

1995 – 2001 – Studii liceale, liceul român-german “Mihail Kogălniceanu”.

Stagii, seminare, cursuri de instruire, conferințe științifice, mese rotunde:

11.11.2018- 28.11.2018 – Curs de instruire „Financial regulation and supervision” în cadrul Centrului Internațional JICA, Tokyo, Japonia.

05.06.2018 - 15.06.2018 – Curs de instruire "Managementul finanțelor publice" în cadrul programului de training și formare "Matra Rule of Law" oferit de către Netherlands Helsinki Committee, Leiden Law School și The Hague Academy for Local Governance, Haga, Olanda.

05.12.2017 – Masa rotundă cu participare internațională „Mecanisme de protecție a drepturilor omului”, Academia de Administrare Publică, Chișinău.

26.10.2017 – Conferința Internațională „Apărarea Drepturilor Omului” Universitatea de Stat din Comrat, R. Moldova.

21.08.2017 – 01.09.2017 – Seminarul „Financial Soundness Indicators” în cadrul Institutului de Dezvoltare a Capacităților al Fondului Monetar Internațional, Washington, Statele Unite ale Americii.

10.04.2017 – 14.04.2017 – Seminarul „Systemic Macro Financial Risk Analysis” oferit de Fondul Monetar Internațional, în cadrul Institutului „Joint Vienna Institute”, Vienna, Austria.

09.02.2017 – 10.03.2017 – Program de instruire „Al 32-lea Program de Training Internațional în Tehnica Legislativă” oferit de Biroul Parlamentar de Studii și Training-uri din cadrul Parlamentului Indiei, New Delhi, India.

17.05.2016 – 06.06.2016 – Seminarul avansat „Cooperarea în Justiția Criminală Internațională pentru Țările Dezvoltate” oferit de Centrul Educațional și de Instruire din cadrul Ministerului Comerțului din Shanghai, Republica Populară Chineză.

10.03.2016 – Masă rotundă cu participarea autorităților din Republica Moldova „Implimentarea mecanismului de desemnare procentuală în Moldova” organizat de Centrul de Resurse Juridice din Moldova în parteneriat cu Centrul European pentru Drept Necomercial în cadrul Programului Parteneriate pentru o Societate Civilă Durabilă în Moldova, Chișinău, Moldova.

26.09.2015 – 08.09.2015 – Seminarul „Administrația Publică pentru Funcționarii Publici din Țările din Europa de Est și Centrală” în cadrul Academiei de Administrare Publică, Beijing, Republica Populară Chineză.

09.03.2015 – 20.03.2015 – Cursuri de dezvoltare profesională privind “Integrarea profesională în funcția publică” organizat de Academia de Administrare Publică din Moldova.

19.07.2013 – Seminarul „Realizarea dreptului la succesiune în procedura notarială”, Clubul Avocaților; Asociația Barourilor Americane Inițiativa pentru Supremația Legii ; Amnesty International, Chișinău, R. Moldova.

25-26 februarie 2013 – Seminarul „Procedura la Curtea Europeană a Drepturilor Omului”, Asociația Barourilor Americane Inițiativa pentru Supremația Legii, Chișinău, R. Moldova.

Martie 2009 – Trening „Consolidarea grupurilor de inițiativă de tineret din regiunea transnistreană”, Asociația Promo-LEX.

Septembrie 2008 – Forumul Organizațiilor Neguvernamentale din RM, ediția a V-a

Domeniul de interes științific:

1. Legiferarea și competența legislativă a Parlamentului.
2. Procesul legislativ și procedura legislativă a Republicii Moldova.
3. Tehnica legislativă națională și internațională.

Experiență profesională:

31.12.2015 – prezent – Inspector principal al Direcției Sinteză, asistență juridică și control, Inspekția Financiară din subordinea Ministerului Finanțelor.

Activități și responsabilități principale:

1. Asigurarea asistenței juridice și respectarea uniformă a legislației în cadrul activității Inspekției Financiare;
2. Elaborarea proiectelor de documente privind modificarea actelor normative și legislative, identificarea în practica altor state a oportunităților de modernizare și perfecționare a cadrului normativ național;
3. Reprezentarea intereselor Inspekției Financiare și direcțiilor teritoriale în instanțele de judecată și alte instituții publice/private.
4. Participarea, în dependență de caz, la activitatea de inspecție pentru executarea indicațiilor, parvenite de la organele ierarhic superioare, altor solicitări de importanță majoră, etc., întru executarea calitativă a inspecțiilor financiare pe aspecte ce țin de aplicarea legislației.

01.12.2014 – 31.12.2015 – Specialist principal al Direcției Sinteză, asistență juridică și control, Inspekția Financiară din subordinea Ministerului Finanțelor.

02.03.2009 – 01.02.2011 – Manager, Administrator al Societății cu Răspundere Limitată „Vetansio”.

Publicații:

Articole în reviste de specialitate:

1. Arnăuț V. Principiile legiferării – factor de asigurare a calității legislației. În: Jurnalul Juridic Național: teorie și practică, 2017, nr. 2, p. 24-49 (0,84 c.a.)
2. Arnăuț V. Legiferarea și funcția legislativă a Parlamentului. În: Supremația Dreptului, 2017, nr. 4, p. 29-35 (0,74 c.a.)

3. Arnăuț V. Competența legislativă a Parlamentului și limitele acesteia. În: Legea și Viața, 2017, nr. 9, p. 22-28 (0,94 c.a.)

4. Arnăuț V. Procesul legislativ și procedura legislativă (Partea I). În: Legea și Viața, 2017, nr. 11, p. 24-28 (0,51c.a.)

5. Arnăuț V. Procesul legislativ și procedura legislativă (Partea a II-a). În: Revista Națională de Drept, 2017, nr. 12, p. 31-35 (0,64 c.a.)

6. Arnăuț V., Costachi Gh. Procedura legislativă în contextul procedurilor parlamentare. În: Supremația Dreptului, 2017, nr. 5, p. 14-20 (0,68 c.a.)

Comunicări și rapoarte în materiale ale conferințelor științifice:

7. Arnăuț V. Dreptul cetățenilor la inițiativă legislativă. În: Защита прав человека, materialele conferinței științifice din 26.10.2017, desfășurată în cadrul Universității de Stat din Comrat. Comrat: 2018, p. 506-520 (1,15 c.a.)

8. Arnăuț V. Etapele procesului legislativ. În: Mecanisme de protecție a drepturilor omului, Materiale ale mesei rotunde cu participare internațională din 5 decembrie 2017, Academia de Administrare Publică. Chișinău: AAP, 2018, p. 293-303 (0,71 c.a.)

9. 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, p. 357-363 (0,67 c.a.)

Cunoașterea limbilor:

Română-maternă;

Rusă-avansat;

Engleză-avansat;

Germană-mediu;

Spaniolă-începător.

Competențe și aptitudini de utilizare a calculatorului:

Utilizare MS Office (Word, Excel, Power Point), Windows, Internet Explorer