

ANGAJAREA RĂSPUNDERII GUVERNULUI ASUPRA UNUI PROIECT DE LEGE ȘI DELEGAREA LEGISLATIVĂ

Mihaela KRUGLIŢKI

Abstract: The exercise of the legislative function, theoretically belongs only to the Parliament, which exercises it alone. In practice, however, the Parliament shares this function, or some aspects of it with the Government, but also with the people in the case of the legislative referendum. The limits of Parliament's legislative power results from the very notion of law, from the principle of direct or semi-direct democracy, from the theory of the state of necessity.

Constituția Republicii Moldova a instituit 3 modalități de legiferare: una firească, uzuală, și care, potrivit articolului 60 din Constituția Republicii Moldova, aparține Parlamentului și două excepționale, aflate la dispoziția Guvernului, care îi permit să intre în sfera de reglementare primară a relațiilor sociale:

- prin angajarea răspunderii în fața Parlamentului potrivit articolului 106/1;
- prin emiterea de ordonanțe potrivit articolului 106/2.

Procedura legislativă firească și uzuală nu face obiectul cercetării noastre, ea fiind activitatea de bază a Parlamentului, rezultând din aplicarea practică a principiului separației puterilor statului.

Prin articolele 106/1 și 106/2 din Constituție, legiuitorul constituant a investit și Guvernul cu atribuții de legiferare. Astfel, dacă articolul 106/1 din Constituție reglementează instituția angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege, atunci articolul 106/2 instituie procedura delegării legislative. Totuși prin ce se deosebesc celelalte două modalități de adoptare de legi ca excepție de la regula generală, mai ales că în ambele cazuri autoritatea care are abilitatea de a le reglementa revine Guvernului. Firesc este să existe întrebarea prin ce diferă cele două modalități de legiferare de către Guvern și dacă cad sub incidența aceluiași proceduri, și dacă vizează aceleași categorii de domenii?

Astfel, după cum am stabilit deja în paragrafele anterioare, reglementarea legislativă prin intermediul angajării răspunderii Guvernului reprezintă o modalitate legislativă indirectă de adoptare a unei legi, adică nu prin dezbaterăa legii în cadrul procedurii legislative ordinare, ci prin dezbaterăa unei probleme prin excelență politice, legate de rămânerea sau demiterea Guvernului.³⁸⁰ Guvernul este demis dacă o moțiune de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea proiectului de lege, a fost votată în condițiile art. 106, adică cu votul majorității deputaților; dacă Guvernul nu a fost demis, proiectul de lege prezentat, modificat sau completat, după caz, cu amendamente acceptate de Guvern, se consideră adoptat.

În Hotărârea nr.11 din 13 mai 2015 Curtea Constituțională a menționat că angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege reprezintă o modalitate legislativă indirectă de adoptare a unei legi. 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.³⁸¹ Procedura delegării le-

³⁸⁰ Muraru I., Tănăsescu E.S. Constituția României – comentariu pe articole. Editura CH Beck, București, 2008, p. 1072.

³⁸¹ Țurcan S. Delegarea legislativă ca procedură excepțională de substituire, în „Revista Națională de Drept”, nr. 3, 2003, p. 51-60.

gislative permite Guvernului, fie și sub rezerva încuviințării prealabile din partea Parlamentului, să participe în nume propriu la exercitarea funcției legislative a statului – „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”³⁸². Astfel, prin modul în care a fost concepută, delegarea legislativă corespunde mai multor interese: de natură politică, de exemplu, adoptarea de măsuri considerate ca necesare de Guvern, dar care pot fi apreciate de parlamentari ca fiind nepopulare; de natură financiar-economică, în care promptitudinea instituirii unor măsuri este apreciată ca fiind esențială pentru eficacitatea lor, legislația delegată, fiind mai flexibilă, permite și modificarea mai ușoară a acesteia la schimbarea circumstanțelor; de natură instituțională, atunci când componența politică deosebit de eterogenă a Parlamentului și fragilitatea majorității parlamentare care sprijină Guvernul pot crea o stare de blocaj al procesului legislativ; de natură tehnică, ce constau în posibilitatea concentrării Parlamentului asupra reglementării principiilor generale, și nu a detalizării acestora, aspectele tehnice rezolvându-se de experți, membri ai Guvernului, competenți în domeniul respectiv.³⁸³

Practica delegării legislative ridică mai multe probleme, cum ar fi: inițierea delegării legislative; modul de împuternicire a Guvernului de a adopta acte cu putere de lege, ordonanțe; domeniul în care pot fi adoptate ordonanțele; necesitatea aprobării acestor acte de către Parlament; timpul și modul intrării în vigoare, procedura modificării și abrogării ordonanțelor; necesitatea și posibilitatea promulgării și efectuării controlului constituționalității lor:

1. Parlamentul poate abilita Guvernul cu dreptul de a adopta ordonanțe doar la cererea acestuia, or, delegarea legislativă se face în vederea realizării programului de activitate al Guvernului asupra căruia a primit vot de încredere la investire. Astfel, delegarea legislativă contribuie la rezolvarea operativă și adecvată a diferitelor chestiuni ce nu cer amânare în timpul unor situații de criză, îndeosebi a celor parlamentare, și face posibilă evitarea unui proces legislativ destul de complex și de lungă durată, permițând Guvernului să acționeze cu o mai mare rapiditate în vederea instituirii unui cadru legislativ adecvat necesar realizării programului de activitate, or, delegarea legislativă nu poate fi considerată o procedură curentă de lucru a Parlamentului, ea poartă un caracter excepțional și nu poate surveni fără să existe o situație externă sau internă deosebită³⁸⁴. Instituția angajării răspunderii Guvernului este justificată prin faptul, că Guvernul să rămână în funcție trebuie să i se acorde toate mijloacele necesare pentru realizarea programului de activitate asupra cărora a primit vot de încredere la investire, în caz contrar, Parlamentul trebuie să-și asume responsabilitatea demiterii acestuia.
2. Guvernul este împuternicit să adopte ordonanțe printr-o lege de abilitare a Parlamentului. Constituția nu stabilește expres categoria legii prin care se face abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe. Practica constituțională ne arată că până în anul 2003 Parlamentul, în acest scop, adopta legi ordinare, ulterior delegarea realizându-se prin adoptarea unei legi organice.
3. Legea de abilitare determină limitativ domeniile de raporturi sociale, în care adoptarea ordonanțelor poate avea loc, și evidențiază caracterul temporar al abilitării prin stabilirea unor termene concrete, pe durata cărora pot fi adoptate asemenea acte. În cazul în care

³⁸² Constantinescu M., Deleanu I., Iorgovan A., Muraru I., Vasilescu F., Vida I. Constituția României comentată și adnotată. Editura Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1992, p. 238.

³⁸³ Duculescu V., Călinoiu C., Duculescu G. Drept constituțional comparat. Editura Lumina Lex, București, 1999, vol. I, p. 275

³⁸⁴ Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice...op. cit., vol. I, p. 316-317.

legea de abilitare nu va stabili domeniul și data până la care Guvernul poate adopta acte cu putere de lege, aceasta poate fi declarată ca fiind neconstituțională, or, legea de abilitare conține două elemente obligatorii: perioada de abilitare și domeniile în care se pot adopta ordonanțe³⁸⁵. Astfel, competența Guvernului în acest domeniu este limitată:

- numai la domeniile prevăzute de legea de abilitare, care nu pot face obiectul legilor constituționale și celor organice. Conform art. 106/2 alin. (1) din Constituție, Guvernul poate fi abilitat de a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice (în practica constituțională a Republicii Moldova, au fost situații când Curtea Constituțională a declarat ca fiind contrare Constituției unele legi, prin care Parlamentul abilita Guvernul să emită hotărâri în domeniul rezervat legii organice³⁸⁶). Constituția nu prevede expres interdicția de adoptare a ordonanțelor în domeniul legilor constituționale, însă această interdicție reiese explicit din prevederile titlului VI al Constituției, care stabilește o procedură specială distinctă de revizuire a Legii Fundamentale. Domeniile prin care se poate interveni prin angajarea răspunderii Guvernului sunt atât legile ordinare cât și cele organice, în ce privesc legile constituționale nu se face nici o specificație dar fiindcă acestea cad sub o procedură specială de adoptare și revizuire ele nu fac obiectul angajării răspunderii Guvernului.

- numai până la data prevăzută în legea de abilitare. Termenul de abilitare, în conformitate cu dispozițiile constituționale, este stabilit în legea de abilitare, delegarea legislativă neputând fi valabilă pentru o perioadă nedeterminată. Art. 106/2 alin. (2) din Constituție prevede că legea de abilitare va stabili, în mod obligatoriu, data până la care se pot emite ordonanțele. Practica ne arată că Parlamentul, de obicei, împuternicește Guvernul să adopte ordonanțe pe durata vacanței parlamentare dintre sesiunile de primăvară-vară și toamnă-iarnă. În cazul în care Guvernul va emite ordonanțe și după expirarea termenului prevăzut în legea de abilitare, acestea vor fi lovite de neconstituționalitate. Angajarea răspunderii Guvernului nu este limitat de timp de exercitare, ci numai termenul de 3 zile de depunere a motiunii de cenzură ce poate pune sub risc atât valabilitatea legilor promovate prin această procedură cât și Guvernul însuși.

4. Actul prin care Guvernul realizează delegarea legislativă este ordonanța. Ordonanța este actul normativ cu putere de lege ordinară adoptat de Guvern în temeiul unei legi de abilitare a Parlamentului. Guvernul este în drept, dar nu este obligat să adopte ordonanțe, or, legea de abilitare învestește Guvernul cu competența de a emite ordonanțe, dar exercitarea acestei competențe este la latitudinea sa, ca act de voință propriu, acesta fiind o consecință inerentă principiului separației puterilor³⁸⁷. Actul prin care Guvernul realizează angajarea răspunderii Guvernului este legea.
5. Constituția prevede posibilitatea efectuării controlului parlamentar asupra legislației delegate, Parlamentul având dreptul să ceară, prin legea de abilitare, aprobarea ordonanțelor guvernamentale. În cazul în care prin legea de abilitare se cere aprobarea ordonanțelor de către Parlament, Guvernul, concomitent cu proiectul ordonanței, examinează și proiectul legii privind aprobarea ordonanței și îl prezintă Parlamentului spre adoptare în termenul stabilit de legea de abilitare³⁸⁸. Dacă Parlamentul nu respinge proiectul de lege privind aprobarea ordonanțelor, acestea rămân în vigoare. Remarcăm

³⁸⁵ Constituția Republicii Moldova, comentariu. Editura Arc. Chișinău, 2012, p. 383.

³⁸⁶ Hotărârea Curții Constituționale nr.35 din 24.09.2002 pentru controlul constituționalității hotărârilor Guvernului nr.1009 din 27.09.2001, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 135 din 03.10.2002.

³⁸⁷ Constituția Republicii Moldova, comentariu. Editura Arc. Chișinău, 2012, p. 384.

³⁸⁸ Art. 30/1 alin. (3) din Legea nr. 64 din 31.05.1994 cu privire la Guvern, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 131-133 din 26.09.2002.

că în cazul în care Guvernul, abilitat să adopte ordonanțe, se bucură de încredere din partea majorității parlamentare, aceasta, de fapt, prezumându-se, aprobarea ordonanțelor ar putea nici să nu fie cerută, or, nicio lege de abilitare adoptată în Republica Moldova nu a stabilit necesitatea aprobării ordonanțelor de către Parlament. Din prevederile constituționale reiese faptul că pentru păstrarea valabilității ordonanțelor adoptate se cere nu votul pozitiv al deputaților, ci absența votului negativ de respingere a acestui proiect, situație care avantajează Guvernul, acestuia fiindu-i favorabil absenteismul și abținerea de la vot a deputaților. Constituția nu indică majoritatea parlamentară cu care trebuie să fie respins proiectul de lege de aprobare a ordonanței, ceea ce ar putea genera diferite confuzii. În plus, nerespingerea înseamnă și posibilitatea neexaminării în genere a proiectului de lege privind aprobarea ordonanței, ceea ce, practic, ar putea conduce la inutilitatea cerinței stabilite în legea de abilitare privind aprobarea ordonanței.³⁸⁹

6. În ceea ce privește intrarea în vigoare a ordonanțelor, menționăm că aceasta are loc la data publicării lor, pe când legile adoptate prin angajarea răspunderii Guvernului la data publicării sau la data prevăzută în textul legii.
7. Ordonanțele nu se supun promulgării, aceasta datorându-se faptului că promulgarea este un mecanism de echilibrare a legislativului și executivului și, în cazul menționat, nu are relevanță. În același timp, ordonanțele pot fi supuse controlului constituționalității. Această procedură, care reprezintă un control al legitimității juridice a ordonanțelor, este firească, deoarece actele respective sunt adoptate în domeniul rezervat legii și trebuie să existe mecanisme de control, mai ales dacă nu sunt supuse aprobării de către Parlament, în fața unui eventual abuz, fiind necesară și protecția domeniului legislativ al Parlamentului.³⁹⁰ Legile adoptate prin angajarea răspunderii Guvernului deși nu sunt adoptate de Parlament iar în Constituție nu se stabilește altceva, ele trebuie promulgate de șeful de stat ca orice altă lege aplicându-se art. 93 alin. (1).
8. În ceea ce privește modificarea, completarea sau abrogarea ordonanțelor, deosebim două situații: modificarea, completarea și abrogarea lor poate fi făcută de organul emitent în orice timp pe durata termenului de abilitare, iar după expirarea termenului abilitării, ordonanțele Guvernului pot fi modificate, completate sau abrogate numai de Parlament prin lege³⁹¹. Dat fiind faptul că ordonanțele reglementează relațiile sociale ce țin de domeniul legilor ordinare, modificarea, completarea sau abrogarea lor se va face prin adoptarea unei legi ordinare. Pe când legile adoptate prin angajarea răspunderii Guvernului, vor fi modificate atât prin legi organice cât și ordinare de Parlament sau printr-o altă angajare a răspunderii Guvernului.

Astfel, am putut observa că instituția angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege și delegarea legislativă nu sunt guvernate de aceleași reguli și condiții, deoarece între aprobarea unui proiect de lege pe calea angajării răspunderii Guvernului și adoptarea unei ordonanțe există deosebiri constituționale semnificative. Am constatat că delegarea legislativă este riguros reglementată având criteriile clare de manifestare, atunci pentru angajarea răspunderii pentru un proiect de lege, care este și această instituție o excepție, legislatorul a lăsat încă multe pete albe. Ambele forme de legiferare fiind de excepție nu trebuie să se abuzeze de ele pentru a nu compromite regula generală și fundamentală stabilită de Constituția Republicii Moldova în art. 60 alin. (1) Parlamentul este... și unica autoritate legislativă a statului.

³⁸⁹ Constituția Republicii Moldova, comentariu...op. cit. p. 384.

³⁹⁰ Muraru I., Constantinescu M. Ordonanța guvernamentală. Doctrină și jurisprudență. Ed.: Lumina Lex, București, 2002, p. 199.

³⁹¹ Art. 30/2 alin. (3) din Legea nr. 64 din 31.05.1994 cu privire la Guvern, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 131-133 din 26.09.2002.