CZU: 342.53:328.3:342.511.5(478) **https://doi.org/10.59295/sum3(173)2024_07**

ALTERNATIVE ALE PARLAMENTARISMULUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA. ASPECTE DE ORDIN TEORETIC ŞI PRACTIC

Doina CUCIURCA,
Universitatea de Stat din Moldova

Parlamentul, exercitând funcția de îmbinare a suveranității poporului cu puterea de stat, indică izvorul real al puterii într-un stat democratic. Astăzi această instituție, în pofida deținerii unor funcții de importanță majoră, precum cea reprezentativă, legislativă și de control asupra executivului, se confruntă cu numeroase provocări ce știrbesc din autoritatea sa de organ suprem reprezentativ și unica autoritate legislativă. Acest studiu scoate în evidență principalele avantaje și dezavantaje ale parlamentarismului autohton și propune soluții pentru consolidarea capacităților Parlamentului Republicii Moldova în realizarea funcțiilor sale, reformele instituționale şi constituţionale propuse având ca scop diminuarea tendinţelor de personalizare a puterii şi accentuarea tendinţelor de parlamentarizare a vieţii politice.

Cuvinte-cheie: *parlamentarism, traseism politic, absenteism politic, reprezentare, delegare legislativă, angajarea răspunderii.*

ALTERNATIVES OF PARLIAMENTARISM IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA. THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS

Parliament, exercising the function of combining the sovereignty of the people with state power, indicates the real source of power in a democratic state. Today this institution, despite holding some functions of major importance, such as representation, legislating and scrutiny over the executive, faces numerous challenges stemming from its authority as the supreme representative body and the only legislative authority. This study highlights the main advantages and disadvantages of domestic parliamentarism and proposes solutions for strengthening the capacities of the Parliament of the Republic of Moldova in carrying out its functions, the proposed institutional and constitutional reforms aimed at reducing the trends of personalization of power and emphasizing the trends of parliamentarization of political life.

Keywords: *parliamentarism, party switching, political absenteeism, representation, legislative delegation, engagement of responsibility.*

Introducere

După cum se menționează în literatura de specialitate, parlamentarismul „nu a fost și nici nu este agreat și susținut pretutindeni și unanim”, acesta fiind supus la numeroase critici, multe din care sunt apreciate ca fiind „justificate” [1, p. 188]. Analizând realitățile din Republica Moldova, remarcăm că această constatare este perfect valabilă și pentru parlamentarismul autohton. În mare parte aceasta se datorează și faptului că, spre deosebire de democrațiile occidentale, care au avut posibilitatea de a evolua în timp, pentru Republica Moldova este caracteristic introducerea inopinată a instituțiilor democratice, lipsită de posibilitatea de a beneficia de acea etapă „de pregătire, de integrare treptată şi naturală” [2, p. 5].

Chiar și în pofida existenței unor opinii privitor la nereușita misiunii istorice a parlamentarismului ca sistem de organizare și funcționare a puterii publice, în opinia noastră în absența parlamentarismului existența democrației este greu de imaginat [3, p. 246]. Deși, ținând cont de așteptările societății, acesta nu este lipsit de dezavantaje, a căror dimensiune de manifestare este mai îngustă decât cea a avantajelor.

Rezultate obținute și discuții

Din perspectiva identificării unui anumit decalaj dintre aceste două extremități am găsit că este necesară realizarea unui studiu al situației din țara noastră care să evidențieze avantajele și dezavantajele parlamentarismului de „marca” Republica Moldova. Astfel, având drept punct de pornire diverse lucrări științifice, sondaje sociologice, opinii exprimate de către membrii societății civile, deputați, membrii diferitor partide politice, rapoarte privind activitatea Parlamentului am stabilit următoarele:

1. Parlamentul este cel mai înalt organ reprezentativ al națiunii, înfățișând interesele, tendințele politice și dispozițiile societății. Îmbinând suveranitatea poporului cu puterea de stat, acesta reprezintă adevărata sursă a puterii. Caracterul democratic și accesibilitatea parlamentară largă asigură și o deschidere socială sporită. Astfel, parlamentarismul generează o reprezentare mai fidelă a opțiunilor politice existente în societate şi un sistem decizional care asigură negocierea şi compromisul între actorii politici, ceea ce conduce la politici acceptate de categorii largi de cetățeni;

2. Parlamentul este învestit cu puteri legislative prin care sunt realizate principiile suveranității populare și ale parlamentarismului autentic. Acesta materializează principiile statului de drept, asigurând oportunități de manifestare atât a fiecărui individ, cât și ale întregii societăți;

3. Parlamentul, ca instituție de maximă importanță din cadrul mecanismului de stat constituit potrivit principiului separației puterii în stat, dispune de capacități reale pentru a influența fiecare element al acestui mecanism. Transformarea Adunării Naționale într-un spațiu cu adevărat public se realizează prin identificarea nevoilor sociale și prioritizarea intereselor publice, ceea ce ajută la soluționarea conflictelor dintre diferite autorități și societatea civilă, Parlamentul devenind forul exclusiv pentru dezbaterea publică a intereselor diverselor straturi și grupuri sociale;

4. Parlamentul este elementul de bază al sistemului care stabilește standarde, asigură conformitatea și implementarea operativă a politicii externe a statului. Promovarea unei politici externe active de către parlamentari constituind o condiție esențială pentru un parlamentarism eficient;

5. Parlamentul exercită controlul asupra activităților Guvernului și ale altor organe ale puterii de stat pentru a sincroniza vectorul european al acestora. Amploarea controlului parlamentar variază de la stat la stat, dar acesta este esențial pentru un stat de drept și democratic, constituind cea mai semnificativă formă de control social;

6. Parlamentul exercită și o importantă funcție ideologică. De regulă, acționând ca un bastion al democrației, parlamentele conving cetățenii de beneficiile sistemului existent sau vice-versa. Publicațiile parlamentare, campaniile de propagandă, vizitele internaționale, comunicatele de presă, manipularea opiniei publice în ziare și programe de televiziune, întâlnirile cu alegătorii etc., constituind metode utilizate pentru atingerea acestor obiective [3, p. 247].

Dacă ne raportăm la dezavantajele care însoțesc parlamentarismul în Republica Moldova, printre altele, acestea sunt determinate și de faptul că această noțiune nu şi-a găsit o interpretare adecvată nici în literatura de specialitate, nici în practică [4, p. 336], Parlamentul confruntându-se cu numeroase provocări care știrbesc din autoritatea sa în calitate de organ suprem reprezentativ și unica autoritate legislativă.

Una din problemele importante cu care se confruntă Parlamentul Republicii Moldova este imaginea acestuia în percepția societății. Astfel, în noiembrie 2022, Institutul de Politici Publice (IPP) a realizat Barometrul de Opinie Publică [5] care reflectă în mod imparțial percepțiile cetățenilor Republicii Moldova asupra celor mai importante evenimente din țară și din străinătate. În topul negativ al clasamentul încrederii, s-au regăsit partidele politice (49,8%), Parlamentul (47,9%) și Guvernul (45,1%). Ce ține de Parlament, dintre respondenți 6% au declarat că au foarte multă încredere, 18,3% - oarecare încredere, 25,2 % - nu prea au încredere și 47,9% nu au încredere deloc. Faptul că doar 6% dintre moldoveni au încredere totală în principala instituție democratică menită să-i reprezinte la nivel național pare o poziție extremă, dar totodată nu constituie o noutate, reieșind din trecutul totalitar al Republicii Moldova. Cu alte cuvinte, încă de la declararea independenței imaginea publică a Parlamentului a fost precumpănitor negativă, iar încrederea în forul legislativ a fost sistematic mai scăzută decât cea în celelalte instituții publice, inclusiv decât cea în Președinție și Guvern. Aceiași situație este atestată și în România de după 1989, în încercarea de a explica acest fenomen Alina Murgiu-Pippidi, lega această situație de caracteristicile personalității autoritare, care prevala în societatea românească chiar și după căderea comunismului [6, p. 161]. Autoarea remarca că o astfel de ordine de percepție se datorează analogiei trasate dintre Parlament și tribunal, „[u]nde domnește dezbaterea, unde rezultatul nu este cunoscut dinainte, deci este îndoielnic”, societatea nefiind pregătită să accepte conducători ce nu cunosc răspunsurile din timp, incapabile să guverneze cu „mâna sigură”. Suntem parțial de acord cu afirmațiile de mai sus, calificându-le pertinente și pentru Republica Moldova, dar totuși reproșurile pe care le aduc moldovenii parlamentarilor țin mai mult de neasumarea responsabilităților de

către ultimii (reprezentarea politică a electoratului și legiferarea pentru binele public) și percepția unui contrast semnificativ între privilegiile calității de parlamentar și utilitatea socială a activității depuse. Aceste reproșuri sunt alimentate și de tendința Executivului de a-și asuma meritele pentru realizări și de a asocia nerealizările politice de lipsa suportului din partea Parlamentului. Remarcăm că obstrucția actului de guvernare nu poate fi determinată strict de competiția dintre autorități, activitatea parlamentarilor fiind sever monitorizată de mass-media, care cu „delectare malițioasă” difuzează știri despre diverse disfuncții ale legislativului, unde parlamentarii ba au alte activități în timpul ședinței în plen, ba se expun împotriva proiectelor cu caracter social sau și mai grav absentează. Observăm că și acest aspect, deși subiectiv și tendențios, afectează imaginea publică a Parlamentului.

Un alt aspect dezavantajos al parlamentarismului contemporan în Republica Moldova este deficitul de reprezentare, or parlamentele prin esență, sunt expresie a reprezentării, funcționalitatea lor depinzând în principal de măsura în care ele reprezintă voința corpului electoral în diversitatea sa. Per general deficitul de reprezentare este generat de factori precum: absenteismul electoral; decredibilizarea partidelor politice în societăţile cu democraţie avansată şi de stagnarea procesului democratizării partidelor politice în societăţile cu regimuri democratice tinere, fie aflate în tranziţie, fie aflate la începutul consolidării democrației; creșterea rolului executivelor în stabilirea normelor de conduită în cadrul societății etc. [7, p. 76].

La nivel mondial s-a constatat o anumită scădere a ponderii alegătorilor efectivi în raport cu populația majoră (cu drept de vot) și au fost exprimate preocupări cu privire la faptul că această tendință este de natură să submineze legitimitatea parlamentelor. Astfel statele Europei de West se caracterizează în general prin rate de participare de peste 70%, bunăoară la ultimele alegeri parlamentare fruntașe sunt Luxemburg cu 89,66% în 2018, Belgia cu 88,38% în 2019, Malta cu 85,63% în 2022, de remarcat că în aceste țări votul este obligatoriu, după care urmează Danemarca cu 84,16% în 2022, Suedia cu 84,21% în 2022, Țările de Jos cu 78,71% în 2021 și Austria cu 75,59% în 2019 [8]. În țările postcomuniste din Europa Centrală și Est, după un prim val de entuziasm cauzat de restabilirea democrației reprezentative, participarea la vot a scăzut sensibil, majoritatea acestor țări având la cele mai recente alegeri parlamentare rate de participare de 30-50% din corpul electoral. Bunăoară, participarea la alegerile parlamentare din Republica Moldova și România a cunoscut o involuție similară, și adesea chiar mai scăzută. Astfel, la alegerile din 1990 în România au participat 86,19% dintre cetățenii cu drept de vot, în Republica Moldova în 1994 au participat 79,34% dintre cetățenii cu drept de vot; în 2020 în România au votat 31,84%, în Republica Moldova în 2021 – 48,51% [8].

Pentru noi este important să ținem cont de experiența statelor în care se înregistrează o prezență înaltă la urnele de vot. De exemplu, în Suedia alegerile locale și parlamentare sunt organizate în aceiași zi, alegătorii putând să voteze pe parcursul a 18 zile până la ziua alegerilor, mai mult decât atât, alegătorii pot alege să-și schimbe votul până la ziua votării, ultimul vot exprimat fiind cel care contează. Acest sistem poate încuraja cetățenii să voteze înainte de ziua votării, în loc să aștepte până în ultimul minut înainte să se hotărască (și să uite să voteze). Alegerea locului pentru votul în avans (numit și votul prin corespondență) poate juca, de asemenea, un rol în prezența înaltă la vot. Localurile, desemnate de consiliile orășenești, sunt adesea biblioteci orășenești, săli de facultate sau stații de autobuz, centre comerciale, adică sunt locuri de vizită specifice pentru anumite categorii de persoane. Procedura de votare fiind simplificată la maxim, fiind necesar doar buletinul de identitate, iar cetățenii aflați în străinătate putând exercita votul în incinta misiunilor diplomatice sau prin poșta electronică [9, pp. 31-32]. Experiențe similare regăsim și în alte state europene precum: Austria, Germania, Letonia, Slovacia, România. Republica Moldova se aliniază acestor practici, astfel, la 1 martie 2024 în Parlamentul RM fiind înregistrat proiectul de lege privind pilotarea votului prin corespondență [10], scopul legii fiind „[c]rearea cadrului normativ necesar pentru pilotarea votului prin corespondență în vederea exercitării de către cetățenii Republicii Moldova a dreptului de a alege prin metodă alternativă de vot și verificarea oportunității implementării acestei metode alternative de vot în bază permanentă”.

Este de menționat că deficitul de reprezentare care reprezintă absența reprezentării intereselor unor categorii sociale, cât şi ca reprezentare selectivă a anumitor interese, în general numai a celor care au suficientă forţă (politică, economică, mediatică) să se impună. Aceste fenomene reprezintă deficiențe ale guvernării

reprezentative moderne; determină compartimentarizarea societăţii şi ruptura dintre interesele guvernanţilor şi interesele guvernaţilor. În plus, atunci când interesele unor categorii întregi de cetăţeni nu mai sunt exprimate şi soluţionate pot apărea mişcări sociale masive şi forme diverse de exprimare a revoltei anti-sistem. Aceste fenomene, de altfel din ce în ce mai dese în societăţile contemporane, pot fi înţelese şi acceptate. Unul dintre părinţii democraţiei liberale, John Locke, recunoaştea dreptul indivizilor de a rezista opresiunii atunci când guvernarea ignoră binele public şi anihilează drepturile şi libertăţile inerente fiinţei umane [11, p. 146].

În această ordine de idei, una dintre soluţiile instituţionale pentru rezolvarea noilor probleme ale democraţiei ar trebui să vizeze reinventarea parlamentarismului prin reforma partidelor politice şi creşterea rolului de control al organului colegial reprezentativ asupra activităţii diverselor autorităţi executive; toate acestea în condiţiile unei justiţii independente care poate să cenzureze actele şi faptele contrare legii şi constituţiei. Cetăţenii au nevoie să fie reconvinşi că reprezentarea intereselor există şi produce efecte. Normativitatea rezultată din dezbateri parlamentare trebuie să aibă această finalitate. Totodată, existenţa şi garantarea efectivă a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor este o garanţie necesară, nu neapărat şi suficientă, pentru a limita acţiunile abuzive ale actorilor politici şi instituţionali în cadrul societăţii. Din această perspectivă, existenţa unei justiţii independente, ale cărei instincte corporatiste ar trebui temperate pentru a nu afecta buna interpretare şi corecta aplicare a legii, reprezintă un obiectiv esenţial, care trebuie atins de orice societate care doreşte să trăiască în democraţie. De asemenea, consolidarea democraţiei şi eficienţa instituţională presupun şi garantarea unor proceduri de luare a deciziei în mod transparent, prin stabilirea unui cadru legal pentru dezbateri şi consultări publice între autorităţi, societatea civilă organizată în entităţi juridice reprezentative şi particulari. Numai prin transparenţă decizională pot să crească atât calitatea deciziei, cât şi gradul de acceptare a acesteia la nivelul societății.

Un alt fenomen ce afectează parlamentarismului per general este traseismul politic sau schimbarea de partid, care poate fi descrisă ca dezertarea politicienilor din partidul în care au fost aleși într-un alt partid, adesea înainte de încheierea mandatului lor. Această schimbare testează rezistența legăturii dintre alegători, partidele politice și politicienii înșiși, legătură pe care se fundamentează de fapt democrația reprezentativă. Deși traseismul poate fi întâlnit și în cadrul executivului, majoritatea cercetărilor existente la această temă se concentrează asupra legislativului, grație naturii specifice a rolului deputaților în procesul de legiferare, dinamismul lor de grup și modul în care afilierea lor la partid ar putea determina orientarea politică a legislativului. Astfel, partidele politice sunt menite să adune politicieni cu idei similare prin perspectivele lor socio-politice și socio-economice similare, încapsulate în eticheta de partid și să le ofere o platformă pentru a participa la alegeri. La rândul lor, alegătorii aleg dintre diferiții candidați prezentați de partidele lor și adesea folosesc un amestec de etichete de partid și evaluarea personală a candidaților înainte de a face alegerea finală [12]. În statele cu partide instituționalizate, cum ar fi în majoritatea democrațiilor occidentale, alegătorii evită traseiștii și îi pedepsesc în timpul alegerilor. Cu toate acestea, constatăm că traseiștii nu au suportat costuri electorale în noile state democratice din Europa de Est din cauza sistemului de partide slab dezvoltat și a politicii personalizate din regiune. Remarcăm că părăsirea fracțiunii parlamentare sau excluderea din rândurile fracțiunii a unui membru este prevăzută de Regulamentul Parlamentului [13], situație firească când opiniile celui ce părăsește sau este exclus din fracțiune nu mai coincid cu cele promovate de partid. Fenomenul traseismului politic poate deveni periculos atunci când implică elemente de corupere politică sau când își asumă proporții care sunt capabile să distorsioneze semnificativ reprezentarea politică și, prin urmare, să amenințe stabilitatea instituțională [14].

De cele mai dese ori nu dezacordul cu politica partidului sau expulzarea dintr-o facțiune ca acțiune disciplinară, ci oportunismul și coruperea politică sunt asociate cu migrația politică. Prin urmare, este de datoria aleșilor să ofere explicații și argumente adecvate, iar justiția să ia în considerare în mod eficient orice suspiciune de corupere politică a reprezentanților, pentru a restabili încrederea oamenilor în reprezentativitatea Parlamentului [14].

Acest subiect a constituit obiect de dezbateri la ședința Adunării Parlamentare a Consiliului Europei din 29 ianuarie 2015, soldată cu adoptarea *Rezoluției nr. 2037 cu privire la s*chimbarea post-electorală a afilierii politice a membrilor și repercusiunile acesteia asupra componenței delegațiilor naționale [15]. Adunarea

a constatat că în pofida regulii generale conform căreia parlamentarii care își schimbă loialitatea politică în timpul mandatului parlamentar își păstrează locurile, legislativele trebuie să țină cont de principiile de transparență, integritate, responsabilitate și încredere pe care se bazează contractul dintre aleși și cetățeni. Astfel, propunând parlamentelor naționale: să ia în considerare schimbările în viziunile politice ale parlamentarilor pentru a determina dacă ar trebui luate măsuri pentru limitarea migrației politice (interzicerea temporară sau pentru restul mandatului de a se afilia unui alt grup parlamentar; impunerea statutului de neafiliat sau independent; privarea de anumite drepturi de participare și reprezentare); revizuirea regulamentului intern în cazul lipsei unor norme care reglementează sau interzic traseismul, reglementarea condițiilor și consecințelor migrației politice, suspendării, expulzării sau demisiei membrilor din grupul lor politic; să ia în considerare modificările survenite la formarea organelor parlamentare și alegerea președinților acestora și să instituie reguli și proceduri cu privire la consecințele pentru grupurile parlamentare, în special asupra participării și reprezentării în organele parlamentare, a modificărilor în componența acestora în perioade determinate, rezolvarea diferendelor dintre grupuri prin dialog; să promoveze reguli de integritate pentru parlamentari pentru a preveni și pedepsi anumite forme de corupție, cum ar fi cumpărarea și vânzarea de voturi sau mituirea parlamentarilor pentru a schimba grupurile; să ducă evidența schimbărilor de afiliere a parlamentarilor, precizând clar motivele migrării [15, art. 8].

În această ordine de idei, la 11 iunie 2020, Parlamentul a adoptat *Declarația cu privire la condamnarea faptelor de traseism și corupere politică* [16]. Potrivit acesteia, prin traseismul bazat pe acte de corupție este distorsionată *„voința suverană a poporului”* exprimată prin alegeri, fapt ce constituie atentat asupra siguranței naționale și instituțiilor fundamentale ale statului. Coruperea politică a parlamentarilor urmărește să schimbe în mod artificial echilibrul de puteri în cadrul Parlamentului și să instituie un guvern supus intereselor grupurilor restrânse, afectând reprezentarea proporțională a preferințelor politice exprimate de alegătorii care participă la alegerile parlamentare. În pofida votării unanime, această declarație, în lipsa unor reglementări descurajatoare concrete, nu a produs efectul scontat.

O altă tentativă eșuată de a eradica acest fenomen a fost realizată prin înaintarea de către fracțiunea parlamentară „Blocul Comuniștilor și Socialiștilor” (BCS) în anul 2023 a propunerii de modificare a Constituției prin includerea unei prevederi conform căreia calitatea de deputat încetează în cazul părăsirii fracțiunii parlamentare. Deși nu este vorba despre instituirea mandatului imperativ, o astfel de prevedere ar veni în contradicție cu caracteristicile mandatului parlamentar: generalitatea (deputatul reprezintă întreg poporul, dar nu numai o parte din alegători), independența (deputații nu acționează în baza unor instrucțiuni date de alegători, procedând conform convingerilor personale) și irevocabilitatea (deputații aleși nu pot fi revocați înainte de expirarea mandatului) [4, p. 444]. Astfel, deputatul intrat în exercițiul mandatului, nu poate fi obligat să susțină partidul sau deciziile fracțiunii parlamentare din care face parte.

Recurgând la analiza practicilor statelor europene, observăm diferențe considerabile în ceea ce privește reglementarea traseismului politic. Migrațiile de la un partid politic la altul, care sunt mai puțin obișnuite în state cu stabilitate politică, precum Suedia și Irlanda, nu sunt neapărat privite ca o problemă. În timp ce în alte țări precum Estonia, Croația, Bosnia și Herțegovina, Bulgaria, traseismul politic este reglementat cu strictețe, deoarece numărul mare de migrații ar putea amenința stabilitatea instituțională și reprezentarea politică, totodată remarcăm că aceste măsuri consolidează sistemul de partide politice. Unicul stat din Uniunea Europeană în care traseismul politic este interzis este Portugalia. Conform Constituției acestui stat, deputații își pierd mandatele dacă „se înregistrează ca membru al unui alt partid decât cel pentru care au candidat la alegeri” [17, art. 160, alin. (1), lit. c)].

În vederea excluderii migrării deputaților, propunem excluderea alin. (3^1) art. 4 al Legii nr. 797 din 02.04.1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului prin care se instituie dreptul deputaților independenți și/sau neafiliați ce nu sunt parte dintr-o fracțiune parlamentară de a constitui, în orice moment, grupuri parlamentare formate din cel puțin 5 persoane, ce dispun de aceleași drepturi și obligații ca și fracțiunile parlamentare [13]. Prezenta prevedere (dreptul la formarea și existența grupurilor parlamentare de acest fel), în opinia noastră, știrbește din rolul fracțiunilor parlamentare, afectând valoarea normelor Regulamentului menționat, care prevăd condițiile de constituire a fracțiunilor parlamentare și stimulează traseismul politic.

Un alt dezavantaj al parlamentarismului autohton atestat este lipsa caracterului constructiv al opoziției parlamentare.

Prezența opoziției într-un regim democratic este condiționată de dreptul de a avea opinii, poziții și programe diferite de cele ale guvernanților și de opunere politicii majorității sau invers, dreptul de a adera la acțiunea guvernanților și de a sprijini această politică și în chintesența sa, este un drept ce ține de esența libertății politice [18, pp. 35-54].

Academicianul Ion Guceac afirmă că opoziția parlamentară fiind alcătuită din grupuri de deputați (fracțiuni parlamentare), formate din membri ai partidelor de opoziție care, prin critici constructive, limitează tentativele de extindere a puterii, monitorizează acțiunile acesteia privind corespunderea lor binelui comun și, participând la procesul legislativ, propun soluții alternative, ajustează politica autorităților în ansamblu și sunt gata să-i ia locul [4, p. 379].

Doctrina identifică mai multe tipuri de opoziție parlamentară. Astfel, sub aspectul comportamentului politic, în Parlament, se face distincție între opoziția constructivă și cea obstrucționistă [19, pp. 106-107]. Opoziția constructivă asigură posibilitatea participării la desfășurarea procesului legislativ și politic de pe poziții critice, însoțite de propuneri alternative, compatibile cu actul guvernării și care sunt capabile să-l îmbunătățească. Opoziția obstrucționistă exercitată de pe poziții „șicanatorii" decât critice, are ca scop, în special, să împiedice majoritatea în procesul de elaborare și luare a deciziilor (prin luări de cuvânt abuzive, manipularea regulilor de procedură, boicotarea activităților parlamentare etc.). Mai sunt distinse opoziția dinamică (numită responsabilă) ce își asumă un rol activ în viața parlamentară, și opoziția statică (oportunistă) ce manifestă un rol formal, episodic în dezbaterile parlamentare [4, p. 381].

Existența opoziției în regimurile democratice este considerat cel mai important atribut al puterii, aceasta fiind una din cele mai eficiente instituții ale parlamentarismului contemporan iar consacrarea normativă a statutului opoziției constituind o prioritate incontestabilă și necesară.

Regulamentul Parlamentului [13] nu dezvoltă statutul juridic al opoziției parlamentare operând la modul general cu atribuțiile fracțiunilor parlamentare (art.6), care sunt reprezentate proporțional numărului de membri în toate structurile permanente, cât și temporare sau speciale (reprezentantul opoziției parlamentare se alege în calitate de președinte al subcomisiei pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului de Informații și Securitate) și prioritatea propunerilor opoziției parlamentare și a deputaților neafiliați din opoziție la întocmirea ordinii de zi pentru prima ședință în plen din fiecare a șasea săptămână din data începerii sesiunii parlamentare (art. 43^1).

Necesitatea de a da opoziției un statut ce ar permite acesteia să joace un rol responsabil și constructiv, precum și reafirmarea dreptului de a forma o opoziție politică, se regăsesc într-un șir de Rezoluții ale Adunării Parlamentare a Consiliului Europei: Rezoluția 1601 (2008) privind drepturile și responsabilitățile opoziției într-un parlament democratic [20]; Rezoluția 1154 (1998) privind funcționarea democratică a parlamentelor naționale [21]; Rezoluţia 1547 (2007) privind situaţia drepturilor omului şi a democraţiei în Europa [22]. Statele membre fiind în drept să decidă unilateral modul de instituționalizare și reflectare a drepturilor și obligațiilor opoziției în legislația sa sunt încurajate să o facă, astfel echilibrându-se mandatul acordat majorității în timpul alegerilor cu drepturile fracțiunilor parlamentare minoritare și asigurându-se transparența şi încrederea publică în procesul democratic.

Comisia de la Veneția a criticat frecvent adoptarea de legi care tratează probleme complexe, sensibile, de importanță semnificativă pentru societate, fără a consulta opoziția, experții și societatea civilă, precum și neavând evaluări de impact obligatorii (spre exemplu, CDL-AD(2019)033, § 33 [23]; CDL-AD(2019)014, § 11 [24]).

În același context relevante sunt și hotărârile Curții Constituționale din ultimii ani, care se referă la importanța și rolul opoziției parlamentare și obligă Parlamentul să reglementeze instituția opoziției în actul normativ al său. Bunăoară, în HCC nr. 22 din 29.07.2021 [25], Curtea a constatat că, în procesul de adoptare a legilor, principiul pluralismului politic impune ca Parlamentul să se asigure că opoziția nu este exclusă de la luarea deciziilor. Prin urmare, chiar dacă o majoritate parlamentară are o viziune unificată asupra necesității unei legi și voturile acesteia sunt suficiente pentru a o adopta, majoritatea în cauză trebuie să se asigure că opoziția parlamentară este angajată prin ridicarea de întrebări și înaintarea propunerilor la proiectul vizat. Mai mult decât atât, Parlamentul trebuie să creeze oportunități pentru ca parlamentarii să

examineze conținutul proiectului de lege prin schimbul de opinii, asigurându-se că deputații înțeleg esența reglementărilor, fapt ce contribuie la formarea încrederii societății că legea discutată pe larg înainte de adoptare**.** Iar în HCC nr.14 din 27 aprilie 2021 [26], Curtea constată că majoritatea parlamentară trebuie să asigure un tratament echitabil și adecvat al minorităților parlamentare, fără a abuza de poziția sa dominantă (§ 56). Chiar dacă, în virtutea principiului autonomiei parlamentare, Parlamentul deține competență largă în ce privește modul de desfășurare a ședințelor plenare, în domeniul legiferării, autonomia Parlamentului nu este absolută, fiind limitată de necesitatea respectării principiilor constituționale, precum: pluralismul politic și dezbaterea parlamentară a proiectelor de lege (§§ 57-58).

În opinia noastră, recunoscând opoziția parlamentară ca atribut necesar al unei societăți democratice, rolul său indispensabil în procesul de comunicare cu autoritățile publice, în ajustarea cursului politic al puterii, în funcție de nevoile societății, sporirea gradului de independență a opoziției față de autorități, precum și a nivelului capacităților juridice și garanțiilor instituționale pentru punerea lor în aplicare este una oportună. Pe de altă parte, este de datoria opoziției să adopte o abordare constructivă față de activitățile sale, să-și apere prin măsuri legislative dreptul de a dezvolta proiecte și soluții alternative, fapt ce ar permite opoziției să-și îndeplinească funcțiile, stabilizând activitatea sistemului politic în ansamblu.

Un alt factor esențial ce influențează parlamentarismul în statele moderne se referă la faptul că parlamentele nu mai dețin monopolul asupra creării regulilor general obligatorii în stat. Această prerogativă este împărtășită cu puterea executivă (guverne și/sau șefi de stat) care poate impune reguli de conduită prin intermediul mecanismelor constituționale, precum: delegarea legislativă, asumarea răspunderii sau decrete prezidențiale. În acest sens, Pierre Pactet denota faptul că separarea puterilor în sens contemporan nu mai constă în divizarea puterii în cea de „a face legea” și cea de „a executa legea”, ci din contra, în prerogativa executivului de a realiza politica națională prin intermediul administrației publice și „libertatea” legislativului de a exercita controlul parlamentar asupra activității executivului [27, p. 114].

În conformitate cu Constituția Republicii Moldova [28, art 102], Guvernul emite ordonanțe în condițiile articolului 106^2 din Constituție (Delegarea legislativă). Astfel, potrivit Legii fundamentale, în vederea realizării programului de activitate al Guvernului, Parlamentul poate adopta, la propunerea acestuia, o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice. O lege de abilitare în mod obligatoriu trebuie să stabilească domeniul și data până la care se pot emite ordonanțe. În cazul prevăzut de legea de abilitare, ordonanțele se vor supune aprobării Parlamentului, cu condiția prezentării în termenul stabilit în legea de abilitare sub sancțiunea încetarea efectelor ordonanței. Spre deosebire de țara vecină, România, care abuzează de această excepție (numărul ordonanțelor uneori prevalând asupra numărului legilor adoptate de Parlament), Guvernul Republicii Moldova are în palmares doar două ordonanțe (ambele abrogate).

La fel, Guvernul Republicii Moldova „își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege” [28, art. 106^1]. Prin urmare, Constituția Republicii Moldova, a stabilit un set din trei categorii de documente pentru care acesta ar putea să-și angajeze răspunderea, fără ca să înainteze anumite condiții față de obiectivele programului sau declarației, ceea ce ne face să credem că Guvernul este în drept să decidă în regim autonom asupra conținutului acestor documente. O condiție, totuși fiind menționată în literatura de specialitate [29, p. 362], este necesară a fi respectată de Guvern: atât programul, cât și declarația politică trebuie să se încadreze în sfera de competență a acestuia.

În opinia Curții Constituționale a Republicii Moldova, angajarea răspunderii de către Guvern în fața Parlamentului este o însușire a procedurii legislative, potrivit căreia proiectul de lege nu parcurge etapele procedurii legislative prevăzute de Regulamentul Parlamentului, fiind supus unei dezbateri strict politice, ce duce, fie la menținerea, fie la demiterea Guvernului prin moțiunea de cenzură [30]. Curtea Constituțională a României, la rândul său, a stabilit că rolul unei asemenea proceduri este de a consolida o majoritate parlamentară, dar și de a depăși în același timp comportamentul obstrucționist al opoziției în timpul dezbaterilor legislative. Astfel, angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege reprezentând o modalitate legislativă indirectă de adoptare a unei legi, care fără a urma procedura parlamentară normală, este de fapt adoptată tacit în lipsa dezbaterilor, Guvernul luând sau nu în considerare modificările aduse. Totodată, remarcabil

este faptul că această modalitate simplificată de legiferare comportând caracter excepțional, trebuie să fie aplicată în situațiile când adoptarea legii în procedură ordinară sau în procedură de urgență este imposibilă ori atunci când structura politică a Parlamentului nu permite adoptarea proiectului de lege [31].

Angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului pentru „un anumit text, fie politic sau legislativ", este apreciată ca o „formă de raționalizare a Parlamentului" forțat de Guvern să accepte „fără dezbatere și vot" anumite acțiuni guvernamentale [29, p. 359]. În acest caz, prin raționalizarea Parlamentului se înțelege că acesta nu mai este în măsură să-și exprime direct, prin vot, voința politică asupra unei decizii luată de Guvern și obligatorie pentru acesta [4, p. 509].

În contextul creșterii rolului Guvernului în procesul de integrare a Republicii Moldova în Uniunea Europeană și în scopul excluderii unor cazuri de raționalizare excesivă a Parlamentului prin posibilitatea Guvernului să se angajeze „abuziv și oricând", răspunderea asupra unui proiect de lege, mai ales când se bucură de sprijinul unei majorități parlamentare, se propune ca prin Constituție să se limiteze domeniile în care Guvernul ar putea să-și angajeze răspunderea pentru un proiect de lege.

Constituția Republicii Moldova [28, art. 106[1]] nu conține astfel de limitări, ceea ce-i conferă Guvernului o marjă largă de libertate în identificarea domeniilor în care să-și angajeze răspunderea, stare ce afectează suveranitatea forului reprezentativ.

Jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova stabilește câteva circumstanțe care determină angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului:

- procedura de angajare a răspunderii trebuie să fie o măsură extremă, determinată de necesitatea imediată de aplicare a măsurilor prevăzute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea [32];
- în pofida puterii discreționare a Guvernului de a decide asupra oportunității și conținutului inițiativei asumate și lipsei unor condiții specifice, aceasta nu poate fi absolută;
- prin angajarea răspunderii, Guvernul nu poate substitui Parlamentul oricând și în orice condiții [30].

Mai explicită în acest sens a fost Curtea Constituțională a României, care a stabilit următoarele criterii de evaluare a răspunderii asumate de Guvern în fața Parlamentului pentru un proiect de lege: „existența unei urgențe în aplicarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea; necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cât mai repede; aplicarea imediată a legii menționate" [31].

Constatăm că deși jurisprudența constituțională a decis că angajarea răspunderii asumate de Guvern în fața Parlamentului este totuși o procedură democratică, deoarece pe lângă raționalizarea Parlamentului, determină și gradul de susținere de care se bucură Guvernul din partea forului legislativ, în caz contrar Parlamentul având posibilitatea să demită Guvernul prin retragerea votului de încredere, aceasta necesită a fi revizuită prin introducerea unor norme ce exclud angajarea răspunderii pentru: proiecte de legi privind ratificarea tratatelor sau a unui acord internațional; proiectele de legi privind regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor; proiecte le de legi pentru aprobarea stărilor de urgență, cele mai importante coduri; proiecte de legi în domenii extrem de importante, cum ar fi reforma justiției sau procedura electorală și a referendumului [29, p. 359-369].

Concluzii

Legislativele puternice sunt benefice pentru consolidarea democrației. Motivele sunt multiple: (a) asigură un control mai eficient asupra executivului şi o răspundere de tip orizontal mai avansată; (b) stimulează consolidarea partidelor politice, ceea ce, teoretic, conduce la eficientizarea răspunderii de tip vertical între reprezentanți şi reprezentați. În regimurile democratice noi, care se confruntă cu numeroase probleme legate de sistemul electoral, construcția societății civile, controlul asupra armatei, descentralizarea puterii şi altele, nu trebuie ignorată problema rolului legislativului în arhitectura statului. Dacă politicienii eșuează în a construi un legislativ puternic, cetățenii se vor trezi într-o societate în care voturile lor nu contează, vocile lor nu vor fi ascultate şi interesele lor nu vor fi satisfăcute. Aceste argumente sunt relevante pentru orice formă de guvernământ. În condițiile în care peste tot în lumea democratică executivele domină legislativele credem că reformele instituționale şi constituţionale ar trebui să aibă ca scop diminuarea tendinţelor de personalizare a puterii şi accentuarea tendinţelor de parlamentarizare a vieţii politice.

Referinţe:

1. AMITITELOAIE, A. *Drept constituțional și instituții politice*. Iași: Junimea, 2009, 328 p. ISBN 978-973-37-1423-1.
2. ARAMĂ, E. *Repere metodologice pentru studierea și aplicarea dreptului*. Chișinău: CEP USM, 2009, 210 p. ISBN 978-9975-70-827-2.
3. CUCIURCA, D. *Aspecte conceptuale privind esența parlamentarismului ca fenomen politico-juridic.* În: *Statul, securitatea şi drepturile omului: în condiţiile societăţii informaţionale*, 13-14 decembrie 2018, Chişinău. Chişinău: Tipografia „Artpoligraf”, 2019, pp. 237-253. ISBN 978-9975-108-88-1.
4. GUCEAC, I. *Tratat elementar de drept constituțional*, *vol. 2*. Chișinău: ÎS FEP „Tipografia centrală”, 2022. 574 p. ISBN 978-5-88554-060-5.
5. *Barometrul de opinie publică.* Disponibil: https://ipp.md/wp-content/uploads/2022/12/Sondajul-BOP-noiembrie-2022.pdf
6. MURGIU-PIPPIDI, A. *Românii după ’89. Istoria unei neînțelegeri.* București: Humanitas, 327 p. ISBN 973-28-0566-8.
7. DIMA, B. *Sisteme de guvernare în democraţiile din centrul şi Sud-Estul Europei.* Bucureşti: Editura Hamangiu, 2015,282 p. ISBN 978-606-27-0378-3.
8. *Preluat din baza de date Visevoter.* Disponibil: https://wisevoter.com/country-rankings/voter-turnout-by-country
9. CARTIER, E., JONASON, P. *Contemporary challenges facing Parliament: Mutations in time, representativeness, transparency, and accountability.* Université de Lille. 2020. Disponibil: https://hal.univ-lille.fr/hal-03264808v1
10. *Proiectul de lege privind pilotarea votului prin corespondență nr. 65 din 01.03.2024*. Disponibil: https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactenormative/tabid/61/LegislativId/6889/language/en-US/Default.aspx
11. LOCKE, J. *Al doilea tratat despre cârmuire – Scrisoare despre toleranţă*. Bucureşti: Nemira, 1999 [1690], 324 p. ISBN 973-569-329-1.
12. HELLER, W.B.; MERSHON, C. Party switching in the Italian Chamber of Deputies, 1996–2001. *The Journal of Politics*, 2005. pp. 536–559. Disponibil: https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00328.x
13. *Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797 din 02.04.1996*. În: *Monitorul Oficial* nr. 50 din 07.04.2007.
14. *Analiză: Când traseismul politic devine periculos?* Disponibil: https://promolex.md/23354-analiza-cand-traseismul-politic-devine-periculos/?lang=ro
15. *Resolution 2037 (2015)*. Disponibil: https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=21550&lang=en
16. *Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 84 din 11.06.2020 pentru adoptarea Declarației cu privire la condamnarea faptelor de traseism și corupere politică*. În: *Monitorul Oficial* nr. 153-158 din 26.06.2020.*C*
17. *onstituția Republicii Portugheze.* Disponibil: https://codex.just.ro/Tari/PT
18. CONSTANTINESCU, M., ENACHE, M. *Opoziția parlamentară*. În: *Revista de drept public,* nr. 2, 2001.
19. ENACHE, M., *Democrația parlamentară*. București: Ed. Universul Juridic, 2012, 276 p. ISBN 978-973-127-797-4.
20. *Resolution 1601 (2008) Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament.* Disponibil: https://pace.coe.int/en/files/17626/html
21. *Resolution 1154 (1998) Democratic functioning of national parliaments*. Disponibil: https://pace.coe.int/en/files/16611/html
22. *Resolution 1547 (2007) State of human rights and democracy in Europe.* Disponibil: http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17531
23. *Opinia nr. 946/2019 din 9 decembrie 2019 pentru Macedonia de Nord referitoare la Legea privind utilizarea limbilor.* Disponibil: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)033-e
24. *Opinia nr. 950/2019 din 24 iunie 2019 privind Ordonanța de Urgență a Guvernului (OUG) nr. 7 şi OUG nr. 12 de amendare a Legilor justiției din România.* Disponibil: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)014-e

25. *Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 22 din 29.07.2021 a sesizărilor nr. 198a/2020, 201a/2020 și 206a/2020 pentru controlul constituționalității Legii nr. 217 din 3 decembrie 2020 pentru abrogarea și modificarea unor acte normative.* Disponibil: https://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/h_22_2021_198a_2020_rou.pdf
26. *Hotărârea nr. 14 din 27 aprilie 2021 pentru controlul constituționalității Legii nr. 218 din 3 decembrie 2020 pentru modificarea unor acte normative*. Disponibil: https://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/h_14_2021_195a_199a_2020_rou.pdf
27. PACTET, P. *Institutions politiques. Droit constitutionnel*. Paris: Armand Colin, 1996, 576 p. ISBN 978-220-001-397-4.
28. *Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994*. În: *Monitorul Oficial* nr.1 din 12.08.1994.
29. IONESCU, C. *Teoria și practica dreptului parlamentar: examen de practică jurisdicțională a Curții Constituționale.* București: Ed. Hamangiu, 2021, 617 p. ISBN 978-606-27-1839-8.
30. *Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 11 din 13.05.2015, privind controlul constituționalității unor hotărâri ale Guvernului privind angajarea răspunderii asupra unor proiecte de legi și a legilor adoptate prin angajarea răspunderii.* Disponibil: https://www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=hotariri&docid=535
31. *Decizia Curții Constituționale a României nr. 1655 din 28.12.2010 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice, în ansamblul său, precum și, în special, ale art. 1 din lege.* În: *Monitorul Oficial al României* nr. 51 din 20.01.2011.
32. *Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 28 din 22.12.2011, privind controlul constituționalității Legii nr. 184 din 27.08.2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.* Disponibil: https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=12&l=ro

Date despre autor:
Doina CUCIURCA**,** asistent universitar, Facultatea de Drept, Universitatea de Stat din Moldova.
ORCID: 0000-0001-6859-7956
E-mail: cuciurcadoina@gmail.com

Prezentat la 30.01.2024