

Ion Creangă
Viorel Furdui

CONTROLUL PARLAMENTAR ȘI PROBLEMELE DE ECHILIBRARE A RAPORTURILOR DE PUTERE

Policy Brief

Institutul pentru
Dezvoltare și Inițiative
Sociale (IDIS) „Viitorul”

2009





www.viitorul.org

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”

POLICY BRIEF

CONTROLUL PARLAMENTAR ȘI PROBLEMELE DE ECHILIBRARE A RAPORTURILOR DE PUTERE

*Ion Creangă, lector superior, Universitatea de Stat din Moldova
Viorel Furdui, expert juridic IDIS „Viitorul”*



Opiniile exprimate aparțin autorilor. Nici Administrația IDIS „Viitorul”, și nici Consiliul Administrativ al Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul” nu poartă răspundere pentru estimările și opiniile prezentate în cadrul acestei publicații.

Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorului acestui Studiu trebuie să conțină o referință la IDIS „Viitorul”.



CUPRINS

SUMAR EXECUTIV	6
INTRODUCERE	7
CAPITOLUL I. FUNCȚIA DE CONTROL AL PARLAMENTULUI	8
1.1 NOȚIUNEA ȘI CONȚINUTUL CONTROLULUI PARLAMENTAR	8
1.2 REPERE CONSTITUȚIONALE ȘI LEGALE ALE CONTROLULUI PARLAMENTAR	9
1.3 POLITICILE ÎN DOMENIUL LEGISLATIV ȘI CEL AL CONTROLULUI PARLAMENTAR	10
CAPITOLUL II. FORMELE DE CONTROL PARLAMENTAR	14
2.1 CONTROLUL PARLAMENTAR ASUPRA ACTIVITĂȚII ȘEFULUI STATULUI	14
2.2 CONTROLUL PARLAMENTAR ASUPRA ACTIVITĂȚII GUVERNULUI	19
2.3 CONTROLUL PARLAMENTAR ASUPRA PREGĂTIRII PROIECTELOR DE LEGI DE CĂTRE GUVERN.....	22
2.4 CONTROLUL PARLAMENTAR ASUPRA ACTIVITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ..	25
CAPITOLUL III. MECANISMELE ȘI EFICIENȚA CONTROLULUI PARLAMENTAR	28
3.1 INFORMAREA ȘI DOCUMENTAREA	28
3.2 AUDIERI PARLAMENTARE	29
3.3 ÎNTREBĂRILE ȘI INTERPELĂRILE	32
3.4 ÎNTREBĂRILE.....	33
3.5 INTERPELĂRILE.....	34
3.6 MOȚIUNILE	35
3.6.1 MOȚIUNEA SIMLĂ.....	36
3.6.2 MOȚIUNEA DE CENZURĂ	37
3.7 ANCHETA PARLAMENTARĂ	39
3.8 CONTROLUL PARLAMENTAR ASUPRA ACTIVITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE EXERCITAT PRIN REZOLVAREA PETIȚIILOR CETĂȚENILOR	42
CONCLUZII	44
RECOMANDĂRI.....	46

SUMAR EXECUTIV

Instituția controlului parlamentar este chemată să asigure exercitarea unei importante funcții a legislativului, care reflectă o expresie a forței juridice a mandatului reprezentativ și reprezintă una dintre marile prerogative ale puterii legislative. Funcția controlului parlamentar, în mod deosebit, este una politică, găsindu-și fundamentul în puterea suverană al cărui titular este poporul. Prin mecanismele de control parlamentar, legislativul, având la bază suportul constituțional și legal, exercită influență asupra Guvernului, Președintelui Republicii și a administrației publice, urmărind scopul unei bune implementări a legilor adoptate de Parlament, respectării drepturilor omului și intereselor generale ale societății. Controlul parlamentar este considerat totodată și un mecanism de influență reciprocă și de asigurare a echilibrului dintre puterile din stat.

Promovarea de către legislativ a unor politici de dezvoltare și consolidare a instituției controlului parlamentar nu s-a făcut vizibilă pe parcursul anilor; astfel de politici nu și-au găsit o reflectare adecvată, pe măsură să asigure implementarea corectă și uniformă a legislației și să prevină lezarea drepturilor omului. Procesul legislativ a fost afectat direct de inexistența unor politici de elaborare și promovare a legislației reformatoare. În consecință, modul de implementare a legilor a devenit o principală frână în calea dezvoltării societății și promovării reformelor, fapt confirmat prin numeroase rapoarte ale experților naționali și internaționali.

În acest context, se impune luarea de măsuri ce vizează colaborarea, informarea și reprezentarea, dintre legislativ și executiv, accesibilitatea în procedura legislativă fiind și un mecanism oportun pentru exercitarea controlului prealabil asupra proiectelor de acte legislative.

Funcția de control parlamentar asupra activității șefului statului este una specifică, iar limitele acestui control depind de poziția și rolul șefului statului în

sistemul autorităților publice. De menționat că, în Republica Moldova, care a devenit una preponderent parlamentară, șeful statului s-a aflat pe parcursul ultimilor ani în afara oricărui control parlamentar, acesta a dispus de întreaga putere guvernamentală, exercitând direct prerogativele șefului puterii executive și a șefului administrației de stat.

Controlul asupra Guvernului nu și-a găsit o dezvoltare cuvenită și a devenit unul sporadic, Guvernul a fost lăsat de legislativ în seama șefului statului, care în principal opera remanieri guvernamentale după bunul său plac. Puținele cazuri de control parlamentar asupra executării legilor au luat o formă comodă pentru Guvern, acestea erau loiale și reflectau mai degrabă părțile pozitive ale efectelor legislative și doar în cazuri singulare controlul parlamentar a scos în evidență neajunsurile administrației responsabile de implementarea legilor din domenii concrete.

Formele și mecanismele de control parlamentar oferite de legislație deputaților nu au fost utilizate eficient și în deplină măsură pe parcursul anilor, iar primele încercări de a declanșa dezbateri pe marginea interpelărilor și moțiunilor au fost blocate de majoritatea parlamentară, care nu au permis includerea acestora în ordinea de zi a ședințelor Parlamentului, deși Constituția obliga examinarea acestora doar în câteva zile de la înaintare.

Revigorarea mecanismelor și formelor de control parlamentar asupra activității Președintelui Republicii, Guvernului și a administrației publice este necesară, iar recomandările acestui studiu sunt de natură să concretizeze mecanisme și proceduri, astfel încât instituția controlului parlamentar să devină una funcțională și să asigure echilibrul dintre puterile din stat. Astfel, rolul Parlamentului în societate trebuie să fie ridicat la nivelul ce ar permite să reflectate interesul general al poporului, conform statutului de organ reprezentativ suprem al poporului și unică autoritate legiuitoare a statului.

INTRODUCERE

Interacțiunea dintre ramurile puterii statului au la bază mecanisme de asigurare a echilibrului dintre puteri pentru a se influența reciproc și a evita uzurparea puterii statului. Starea democrației într-un stat este direct dependentă de funcționarea acestui mecanism, cel al separării puterilor în stat. Astfel, mecanismul de asigurare a echilibrului dintre puteri este controlul reciproc al activității autorităților publice exponeante ale ramurilor puterii de stat. Acest mecanism a constituit pe parcursul mai multor ani în Republica Moldova obiectul unor dezbateri publice și a generat în repetate rânduri crize politice¹. Soluțiile politice și juridice date de normele constituționale pentru sistemul de organizare a puterii în stat, au fost puse la îndoială, mai cu seamă obiectiile care vizează raționalitatea și oportunitatea normelor referitoare la repartizarea atribuțiilor constituționale ale Președintelui Republicii, Guvernului și Parlamentului. În consecință, s-au elaborat mai multe proiecte de legi pentru modificarea Constituției² și în final Legea Supremă a fost amendată³.

Lipsa unei practici și a unui mecanism de control reciproc dintre ramurile puterii a fost menționat periodic și în rapoartele Curții Constituționale din 1998⁴, 1999⁵ etc., prin care Curtea se arată îngrijorată de existența unui șir de cazuri când hotărârile Curții Constituționale nu sunt executate atât de Parlament, cât și de Guvern, fapt

ce denotă absența unui mecanism eficient prin care Curtea Constituțională ar putea controla și impune acestor autorități să execute hotărârile adoptate de aceasta. Tot în acest context, Curtea Constituțională atrage atenția legislativului și opiniei publice asupra exercitării controlului parlamentar asupra activității Ministrului Finanțelor care, printr-o scrisoare, cheamă direct la neexecutarea hotărârii Curții, prin care au fost declarate neconstituționale suspendarea unor drepturi economice și sociale ale cetățenilor⁶.

Prezenta lucrare abordează și analizează instituția controlului parlamentar, ca mecanism de control politic al legislativului asupra puterii executive a statului; lucrarea nu abordează controlul specializat exercitat de Curtea de Conturi și avocații parlamentari, ca instituții specializate de control formate de Parlament. La capitolul control parlamentar, relevante sunt abordările potrivit cărora se scot în evidență politicile publice ale legislativului pentru valorificarea sau nevalorificarea importanțelor funcții de control ale Parlamentului și problemele cu care se confruntă la această temă deputații în Parlament. Problemele la care trebuie să ofere un răspuns acest studiu se referă la raporturile Parlamentului cu Guvernul, la mecanismul controlului parlamentar și impactul acestuia asupra calității proiectelor de legi prezentate de executiv, la modul de organizare a executării legilor, la eficiența legilor, la lipsa de reglementare sau reglementarea excesivă a unor domenii, etc.

Instrumentele și metodele controlului parlamentar puse la dispoziția deputaților prin lege, de asemenea constituie obiectul analizei în prezenta lucrare. Autorul vine cu un șir de sugestii și recomandări pentru a asigura valorificarea mai eficientă a oportunităților oferite deputaților de lege, prin instituția controlului parlamentar.

1 Conflictul dintre Președintele Republicii și Parlament, care a avut la bază delimitarea atribuțiilor dintre aceste autorități, a generat o criză politică de durată, pentru soluționarea căreia s-a organizat și un referendum. Astfel, prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 930-II din 22 martie 1999, s-a stabilit pentru 23 mai 1999 data desfășurării referendumului republican consultativ în problema schimbării sistemului de guvernare în Republica Moldova, la care 21% din votanți s-au expus asupra necesității modificării modelului de guvernământ în folosul puterii executive.

2 **Ion Creangă**, Curs de drept administrativ vol.I, Editura Epigraf, Chișinău, 2003, p.27-28.

3 Legea nr. 1115-XIV din 7 iulie 2000 cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova.

4 Hotărârea Curții Constituționale nr.1 din 22.01.1999.

5 Hotărârea Curții Constituționale nr.5 din 27.01. 2000.

6 **Ion Creangă**, op.cit., p.34.

CAPITOLUL I.

FUNCȚIA DE CONTROL A PARLAMENTULUI

1.1 Noțiunea și conținutul controlului parlamentar

Rezultată din separația puterilor în stat, puterea legislativă în Republica Moldova se identifică cu Parlamentul care, potrivit prevederilor constituționale de la art.60, este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului. Rolul Parlamentului de a fi unica autoritate legiuitoare a țării vine să dea expresie funcției de legiferare, care în mod tradițional revine acestei instituții. Pe lângă prerogativele izvorâte din această calitate, Parlamentul are și o serie de alte atribuții, care se nasc din natura sa ca „organ reprezentativ al poporului”. Astfel, pe lângă funcția de legiferare, Parlamentul este abilitat cu funcția de formare a unor autorități publice, de alegere, numire și revocare a unor funcționari ai statului, determinarea direcțiilor principale ale politicii interne și externe a statului; aprobarea doctrinei militare a statului etc. În șirul acestor competențe ale Parlamentului, cu prioritate se înscrie și funcția de control parlamentar, care este de natură politică și vizează o largă varietate de activități, începând de la cele mai simple, de informare, până la abordarea responsabilității Guvernului și Președintelui Republicii.

Controlul parlamentar este o funcție esențială a Parlamentului, o expresie a forței juridice a mandatului reprezentativ, una dintre marile prerogative ale puterii legislative. Funcția con-

trolului parlamentar, în mod deosebit, este una politică, găsindu-și fundamentul în puterea suverană al cărui titular este poporul. Întru verificarea faptului dacă autoritățile executive își exercită atribuțiile lor în concordanță cu prevederile legale, cu drepturile omului și interesele generale ale societății, acesta își încredințează prin intermediul mandatului reprezentativ, dreptul său de control parlamentar.

Parlamentul primește exercițiul puterii ce aparține națiunii, fapt care îi dă și legitimitatea de a supraveghea modul de desfășurare a politicii statului. Prin intermediul controlului parlamentar pot fi identificate mecanisme, prin care orientările generale ale practicii administrative și judecătorești pot fi corectate și puse în acord cu sensurile politice promovate de electorat, dându-se în acest mod expresie suveranității naționale.

Controlul parlamentar este una din consecințele nemijlocite ale principiului democratic al reprezentării. El se referă la întreaga activitate statală și la toate autoritățile publice, realizându-se prin căi și mijloace adecvate. Regulile și modalitățile exercitării controlului parlamentar au fost conturate prin prevederile constituției, legilor și hotărârilor, fiecare dintre ele vizând necesitatea asigurării echilibrului puterilor autorităților în stat, în afara căruia democrația și apărarea drepturilor și libertăților individuale ale omului ar putea fi amenințate de abuzuri.

În activitatea autorităților publice statale, instituirea controlului este o necesitate imperi-

oasă în evaluarea permanentă a modului în care opțiunea politică se convertește în decizie normativă și se aplică în practica vieții sociale imediate și de perspectivă.

Din punct de vedere științific, separația puterilor în stat și controlul parlamentar au un suport juridic logic, în virtutea căruia, acolo unde există trei entități concurente care acced spre supremație, în condițiile în care supremația uneia este exclusă, urmează a fi constituite sisteme de balanțe și contrabalante care ar opri orice ascendență nepermisă a uneia din entități la supremație. Concomitent, urmează să se stabilească obstacole care să determine fiecare autoritate exponentă a puterii să se limiteze la exercitarea constituțională ori legală a competențelor sale, fără a se substitui și fără a recurge la imixtiuni în sfera de atribuții ale altei ramuri a puteri de stat.

Necesitatea controlului parlamentar asupra celor desemnați să realizeze politica națiunii derivă, în mod direct, atât din aplicarea mecanismului principiului separației puterilor în stat, cât și din principiul general al responsabilității sociale a celor care guvernează. Deși necesar și deplin, controlul parlamentar nu este totuși unul nelimitat. El se exercită în cadrul general al competenței constituționale a Parlamentului, cu respectarea regimului de separație a autorităților publice în exercitarea statală a puterii. De aceea, Parlamentul nu se poate substitui controlului exercitat de diferite autorități ale administrației publice, activităților de control realizate de Guvern și nici nu se poate pronunța asupra responsabilității civile, penale, contravenționale etc. a unei persoane, adică nu se poate substitui atribuțiilor unei instanțe judecătorești. În aceste limite, ce rezultă din principiul de separație, orice autoritate publică, asociație obștească sau cetățean sunt obligate să-și dea concursul pentru îndeplinirea misiunii de control.

1.2 Repere constituționale și legale ale controlului parlamentar

Instituția controlului parlamentar derivă din suveranitatea poporului și se întemeiază pe normele constituționale și legale. Potrivit prevederilor art.2 din Constituție, poporul exercită suveranitatea națională nemijlocit sau prin organele sale reprezentative. Astfel, puterea poporului se transmite corpului legislativ, care constituie organul reprezentativ suprem și unica autoritate legislativă a statului. Fiind abilitat cu funcția de reprezentare, Parlamentului îi revine și funcția de control și informare a poporului despre modul de realizare a prerogativelor puterii poporului. În dezvoltarea și concretizarea prevederilor constituționale de la art.2, vin normele art.6 din legea supremă, care stabilesc că, în Republica Moldova, puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin. După cum vedem, aceste prevederi constituționale concretizează unele aspecte ale exercitării puterii de stat, instituind un mecanism de divizare a atribuțiilor unor autorități publice, care de fapt devin exponente ale ramurilor puterii de stat. Prin urmare, puterea Parlamentului delegată de popor nu este una nelimitată, aceasta fiind divizată între ramurile puterii de stat. Astfel, conform principiului separației puterilor în stat, autoritățile publice sunt investite cu drepturi de control reciproc, instituindu-se un mecanism de contrabalante, în vederea excluderii posibilităților de uzurpare a puterii de stat de către una dintre aceste ramuri ale puterii de stat sau reprezentanții acestor ramuri.

Abordând tematica controlului parlamentar, Legea Supremă investeste Parlamentul în mod direct cu atribuții de control asupra puterii

executive și a administrației publice. Printre atribuțiile de bază ale legislativului, alături de funcția de legiferare, art.66 din Constituție stabilește, că Parlamentul:

- exercită controlul parlamentar asupra puterii executive, sub formele și în limitele prevăzute de Constituție;
- aprobă bugetul statului și exercită controlul asupra lui;
- exercită controlul asupra acordării împrumuturilor de stat, asupra ajutorului economic și de altă natură acordat unor state străine, asupra încheierii acordurilor privind împrumuturile și creditele de stat din surse străine;
- alege și numește persoane oficiale de stat, în cazurile prevăzute de lege;
- inițiază cercetarea și audierea oricăror chestiuni ce se referă la interesele societății;
- suspendă activitatea organelor administrației publice locale, în cazurile prevăzute de lege, etc.

În dezvoltarea acestor atribuții de control ale Parlamentului, atât Constituția, Regulamentul Parlamentului, Legea privind statutul deputatului, cât și alte legi⁷ vin cu mecanisme concrete pentru asigurarea realizării diverselor forme de control parlamentar asupra puterii executive și administrației publice.

În acest context, analizând raporturile dintre Guvern și Parlament, constatăm că, alături de prevederile constituționale, cu referire la realizarea controlului parlamentar asupra procesului legislativ este necesar să invocăm și un șir de acte legislative. Astfel, actul legislativ de bază care stabilește modul de inițiere, elaborare, avizare, expertiză, redactare, interpretare și ieșire din vigoare a actelor legislative, precum și mijloacele, metodele și tehnicile utilizate în

⁷ Legea cu privire la sistemul bugetar și procesul bugetar; Legea cu privire la împrumuturile de stat, Legea Curții de Conturi, legea avocaților parlamentari, Legea administrației publice locale, etc.

acest sens, este Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.01, iar regulile de inițiere, elaborare, expertiză, redactare și emiteră a actelor normative ale Guvernului, altor autorități ale administrației publice centrale și locale se conțin în Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317-XV din 18.07.03.

Referitor la competențele și atribuțiile Guvernului și Parlamentului, acestea în principal sunt prevăzute în Legea cu privire la Guvern nr. 64-XII din 31.05.90 și Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr. 797-XIII din 02.04.96. Actele normative subordonate legilor la acest capitol sunt: Regulamentul Guvernului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.37 din 17.01.01 și Regulamentul cu privire la reprezentantul Guvernului în Parlament, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 928 din 01.08.03. Toate aceste acte legislative și normative sunt adoptate în baza și în conformitate cu dispozițiile constituționale, ținându-se cont de atribuțiile și competențele organelor legislativ și executiv.

Problemele cu care se confruntă legislativul la acest capitol este că **atât Parlamentul, organele lui de lucru, cât și deputații, nu folosesc deplin oportunitățile constituționale și legale pentru a exercita un control parlamentar veritabil asupra executivului.**

1.3 Politicile în domeniul legislativ și cel al controlului parlamentar

Elaborarea proiectelor de acte legislative și planificarea controlului parlamentar asupra modului de executare a legilor adoptate, precum și asupra activității administrației publice, tre-

buie să constituie o prioritate în raporturile Guvernului cu Parlamentul și să facă obiectul unor politici publice în domeniul planificării activităților legislative. Cu regret, Parlamentul nu a acordat acestui subiect mare atenție până în prezent, în consecință problemele generate de lipsa unor politici clare în domeniul controlului parlamentar și al planificării legislative au dus la nefuncționarea legilor, fapt constatat la nivel național⁸ și internațional⁹. Modul de executare a legilor și aplicarea lor uniformă constituie una din problemele principale cu care se confruntă la acest moment Republica Moldova.

Astfel, analizând modul de aplicare a normelor legale ce reglementează procesul de legiferare scoatem, în evidență un șir de probleme, care creează impedimente în raporturile de colaborare dintre legislativ și executiv. Astfel, atenționăm asupra unora dintre aceste probleme:

- în situația în care Legea Supremă, în cadrul raporturilor dintre autoritățile publice înclină spre o republică parlamentară, legislativul ar trebui să se bucure de mai mult respect din partea executivului;
- pe parcursul legislaturilor, au lipsit cu desăvârșire programe legislative clare, de care ar trebui să se conducă Guvernul, numai în cazuri excepționale executivul ar trebui să vină în fața legislativului cu proiecte de legi neincluse în programele legislative. Doar în ultimii ani Parlamentul de legislatura a XVI a corectat această situație și a adoptat primul program legislativ;
- în cele mai dese cazuri, cerințele tehnico-legislative referitoare la proiectele de legi nu sunt respectate pe deplin de

8 www.viitorul.org Implementarea legilor în Republica Moldova.

9 Raportul privind funcționarea instituțiilor democratice din Moldova Consiliul Europei

către autori și subiecții cu drept de inițiativă legislativă. Proiectele de legi sunt prezentate cu mari lacune și imperfecțiuni¹⁰, iar redactarea lor în cadrul serviciilor Parlamentului devine o necesitate stringentă. O astfel de situație creează mari dificultăți în procesul legislativ, deoarece o mare parte din lucrul autorilor este exercitat de către comisiile parlamentare și subdiviziunile specializate ale Aparatului Parlamentului. Ca rezultat, această situație duce la târăgănarea și complicarea procesului de adoptare a actelor legislative și în cele din urmă, la respingerea proiectelor de către legislativ sau la remiterea proiectelor spre definitivare autorilor. În unele cazuri, din acest motiv, actele legislative adoptate de Parlament sunt remise de la promulgare de către Președintele Republicii pentru a fi supuse reexaminării¹¹;

- este dificilă elaborarea și respectarea unui program de lucru echilibrat al legislativului din cauza suprasolicitării adoptării unor acte legislative în regim prioritar și de urgență, proiectele fiind

10 Potrivit prevederilor art. 23 din Legea privind actele legislative, proiectele de legi trebuie să fie transmise Parlamentului în limba de stat, împreună cu dosarul de însoțire. Dosarul, la rândul său, trebuie să conțină:

- actul în a cărui temei a fost inițiată elaborarea proiectului;
- actul prin care s-a instituit grupul de lucru, componența lui nominală;
- rezultatele investigației științifice;
- nota informativă care va conține și rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, precum și lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare;
- avizele și rezultatele expertizelor;
- lista actelor condiționate ce necesită a fi elaborate sau revizuite în legătură cu adoptarea actului legislativ;
- raportul final al grupului de lucru;
- analiza impactului de reglementare;
- alte acte necesare.

De menționat că Guvernul, în cadrul realizării dreptului său de inițiativă legislativă, nu respectă toate cerințele de tehnică legislativă necesare pentru întocmirea proiectelor de legi. Prin urmare, Președintele Parlamentului în repetate rânduri s-a adresat executivului pentru a respecta condițiile de formă și de conținut a tehnicii legislative la elaborarea proiectelor de legi.

11 Recent Președintele Republicii, prin scrisoarea nr.01/1-4 din 13 aprilie 2009 a remis Parlamentului spre reexaminare Codul învățământului, pe motiv că acesta conține multiple greșeli gramaticale și incoerențe în conținutul textului lui.

înaintate de diferiți subiecți cu drept de inițiativă legislativă și, de regulă, calitatea proiectelor elaborate lasă de dorit, iar în unele cazuri se profilează interesele departamentale, proiectele conținând diverse procedee ce pot fi calificate ca generatoare de acte de corupție¹² și a unor impedimente nejustificate în libertatea dezvoltării;

- în lipsa de informație privind proiectele de legi aflate în lucru la Guvern și a textelor lor, precum și în lipsa coordonării cu proiectele de legi la nivelul Guvernului, se creează situații când se înaintează de diverse ministere mai multe proiecte de legi care se referă la una și aceeași problemă, ceea ce duce la dublarea lucrului cu documentele respective (cu excepția proiectelor de alternativă), suprapunerea unor modificări și completări din cauza adoptării lor într-o perioadă scurtă de timp, în aceeași zi.

- deseori se practică adoptarea unor acte legislative de bază, ori a unor prevederi de completare cu norme care reglementează unele soluții și proceduri noi, însă mecanismul aplicării acestora lipsește, ori din cauza imperfecțiunii proiectului de lege care îl reglementează, acesta nu poate fi aplicat. Prin urmare, normele prin care procedurile respective sunt instituite nu pot fi aplicate în practică. Un exemplu în acest sens este instituirea procedurii de suspendare a activității întreprinderii reglementată prin Legea cu privire la antreprenariat și întreprinderi;

12 Centrul pentru Analiza și Prevenirea Corupției (CAPC), în cadrul exercitării expertizelor anticorupție a proiectelor de legi, prezentate spre examinare în Parlament, a scos în evidență un șir de norme potențiale generatoare de acte de corupție. Astfel, în 2006 au fost expertizate 82 de proiecte de legi, în normele cărora au fost depistate 347 elemente generatoare de corupție. În 2007 au fost expertizate 124 proiecte de legi, în textul cărora au fost depistate 2379 elemente generatoare de corupție. În 2008 au fost expertizate 110 proiecte de legi în textul cărora au fost depistate 1644 elemente generatoare de corupție, www.capc.md

- nu este clar determinată procedura de participare a Parlamentului la elaborarea (completarea) programelor de activitate legislativă de către Guvern. Potrivit art. 28 alin. (3) și art. 29 alin. (1) din Legea nr. 317/2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități publice centrale și locale, Parlamentul este abilitat cu dreptul de inițiere a elaborării proiectelor de acte normative și cu dreptul de a pune în sarcina Guvernului elaborarea acestora. Astfel, nu este clar dacă poate Parlamentul să pună în sarcina Guvernului elaborarea unui proiect de act legislativ în condițiile în care elaborarea acestuia nu este prevăzută în programul de elaborare a actelor legislative și normative, și dacă poate cere modificarea termenului de elaborare. Această concretizare este necesară pentru a nu se admite interpretarea acțiunilor Parlamentului în acest sens ca un amestec în atribuțiile puterii executive.

- nu este clară procedura de creare a grupurilor de lucru mixte pentru elaborarea unor proiecte de legi din inițiativa Parlamentului cu participarea experților din domeniile respective și a funcționarilor Parlamentului, specialiștilor de la ministere și alte autorități administrative, precum și a sursei de acoperire a cheltuielilor financiare și remunerare a membrilor grupului de lucru conform art. 15 din Legea privind actele legislative etc.

În vederea asigurării soluționării problemelor menționate mai sus și stabilirii unei interacțiuni eficiente între Parlament și Guvern, în cadrul teoriei și practicii juridice s-a propus instituirea funcției de Reprezentant al Parlamentului la Guvern¹³, propunere care rămâne

13 Guvernul, chiar de la început, a acordat problemei reprezentării sale în Parlament o atenție deosebită. Inițial a instituit chiar o funcție de ministru, iar mai târziu unul din viceministri din cadrul Ministerului Justiției devine reprezentant permanent al Guvernului la Parlament, iar prin Hotărârea sa nr. 928 din 01.08.03 aprobă Regulamentul cu privire la reprezentantul Guvernului în Parlament.

actuală până în prezent. Ideea instituționalizării reprezentantului Parlamentului la Guvern vine încă din Parlamentul de legislatură a XIV-a, ca rezultat al lipsei de comunicare și informare dintre Parlament și Guvern. Reprezentarea Parlamentului la Guvern devenise necesară deoarece:

1. Raporturile dintre Guvern și Parlament nu erau destul de armonioase;
2. Atât Parlamentul, cât și Guvernul erau de coaliție;
3. Problemele care se dezbăteau la Guvern nu puteau fi prognozate;
4. Se crease o rivalitate dintre Guvern și Parlament, mai cu seamă în perioadele electorale; etc.

În astfel de împrejurări, este necesar ca un reprezentant al Parlamentului să fie prezent la ședințele Guvernului și să raporteze operativ Biroului permanent și conducerii Parlamentului despre activitatea Guvernului și problemele discutate la ședințele acestuia. Pe lângă atribuțiile de informare, reprezentantul Parlamentului la Guvern poate exercita și atribuții de coordonare, de reprezentare și de control.

La categoria *atribuțiilor de informare*, pot fi incluse obligațiile reprezentantului Parlamentului de a informa Biroul permanent și Președintele Parlamentului despre activitatea Guvernului în general, despre problemele dezbătute în cadrul ședințelor de Guvern etc.

La categoria *atribuțiilor de coordonare* se vor include obligațiile reprezentantului Parlamentului de a menține legături cu structurile Guvernului, ministere și alte autorități administrative în vederea asigurării unei coordonări cu organele de lucru ale Parlamentului, având la bază procesul legislativ și controlul parlamentar. La această categorie de competențe va

putea fi atribuită și coordonarea cu implicațiile funcționarilor parlamentului în procesul de elaborare a celor mai importante acte legislative la nivelul autorităților administrației publice centrale de specialitate. Coordonarea va putea implica și discuții prealabile în comisiile permanente asupra problemelor ce vor fi dezbătute în Parlament, precum și coordonarea oricărei alte probleme pusă în sarcina reprezentantului Parlamentului la Guvern de către Parlament, Biroul permanent și Președintele Parlamentului.

La categoria *atribuțiilor de reprezentare*, pot fi incluse obligațiile de transmitere a mesajelor Parlamentului și a Președintelui Parlamentului către Guvern și alte autorități subordonate executivului. Obligațiile de a veghea asupra imaginii și autorității Parlamentului în raport cu executivul, atragerea permanentă a atenției miniștrilor și a altor demnitari de stat asupra necesității respectării cerințelor Parlamentului etc.

La categoria *atribuțiilor de control* urmează să ne referim la controlul asupra respectării indicațiilor date de Parlament Guvernului sau altor autorități administrative. La această categorie de atribuții se mai referă controlul executării dispozițiilor legale conținute în acte legislative, controlul asupra elaborării programelor legislative și executarea lor, controlul asupra oferirii răspunsurilor în termeni utili la întrebările și interpelările deputaților, precum și a altor sarcini puse de legislativ în seama executivului sau a structurilor administrative ale statului.

CAPITOLUL II.

FORMELE DE CONTROL PARLAMENTAR

Instituția controlului parlamentar preia anumite forme în funcție de specificul obiectului supus controlului. Astfel, controlul parlamentar se exercită asupra activității autorităților publice și proceselor realizate de acestea în cadrul actului de guvernare. Materializarea acestui punct de vedere duce la identificarea următoarelor forme de control parlamentar:

- Controlul exercitat asupra activității șefului statului.
- Controlul exercitat asupra activității Guvernului.
- Controlul exercitat asupra activității administrației publice.

2.1 Controlul parlamentar asupra activității șefului statului

Funcția de control parlamentar asupra activității șefului statului este una specifică, iar limitele acestui control depind de poziția și rolul șefului statului în sistemul autorităților publice.

Astfel, în regimurile prezidențiale, bazate pe o separație rigidă a puterilor în stat, controlul parlamentar asupra executivului, respectiv asupra președintelui sau nu există, sau este redus la un număr minim de atribute. În acest

regim politic, președintele dispune de întreaga putere guvernamentală, el fiind șeful puterii executive și șeful administrației de stat. În republici cu sistem parlamentar de guvernare, controlul parlamentar asupra activității Președintelui Republicii este mai larg și poate începe de la investirea acestuia în funcție, până la demiterea lui.

În Republica Moldova, controlul parlamentar asupra activității Președintelui Republicii se focusează pe atribuțiile Parlamentului:

- de a alege Președintele Republicii;
- de a veghea asupra respectării incompatibilității Președintelui Republicii;
- de a pune sub învinuire Președintele Republicii pentru săvârșirea de infracțiuni și;
- de a veghea asupra respectării normelor constituționale de către Președintele Republicii;
- de a demite Președintele Republicii din funcție pentru încălcarea normelor constituționale și legale.

Alegerile Președintelui Republicii Moldova

Potrivit prevederilor constituționale, Președintele Republicii este ales de Parlament prin vot secret. Pentru funcția de șef al statului pot candida cetățeni ai Republicii Moldova care au împlinit vârsta de 40 de ani, au locuit sau locuiesc pe teritoriul Republicii Moldova

cel puțin 10 ani și posedă limba de stat. Una și aceeași persoană poate fi aleasă la această funcție doar pentru două mandate consecutive.

Alegerile pentru funcția de Președinte se desfășoară cu cel mult 45 de zile înainte de ziua expirării mandatului Președintelui în exercițiu. Data alegerilor se stabilește de Parlament, care concomitent creează o comisie specială responsabilă de alegerea Președintelui.

Persoana care candidează pentru funcția de Președinte urmează să fie susținută de cel puțin 15 deputați. Comisiei speciale îi este prezentată lista cu semnăturile deputaților la care se anexează:

- a) consimțământul scris al candidatului și certificatul lui de sănătate, eliberat de instituția medicală abilitată;
- b) declarația despre toate veniturile candidatului obținute în anul precedent și în anul alegerilor;
- c) datele biografice ale candidatului (*curriculum vitae*).

Alegerile pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova se desfășoară în ședință publică specială a Parlamentului, fiind considerat ales candidatul care a obținut votul a trei cincimi din numărul deputaților aleși, cu posibilitatea desfășurării turului doi de scrutin și a alegerilor repetate.

După totalizarea rezultatelor alegerilor, hotărârea Parlamentului se transmite Curții Constituționale, care în termen de trei zile examinează constituționalitatea alegerii și emite o hotărâre prin care validează mandatul Președintelui.

Alegerile șefului statului se reglementează de Legea nr.1234-XIV din 22 septembrie 2000 *Cu privire la procedura de alegere a Președin-*

telui Republicii Moldova, însă în cadrul controlului parlamentar, unii deputați interpretau diferențiat modalitățile de înaintare a candidaturii la funcția de Președinte și modului de votare, fiind invocată îngrădirea acestui drept pentru cetățeni și formațiuni politice¹⁴. În opinia acestora, înaintarea candidaturii trebuie efectuată de către un grup de cetățeni sau partide politice, în condițiile pluralismului politic. Potrivit art. 39 din Constituție, cetățenii au acces la o funcție publică *în condițiile legii*, în cazul nostru, legea a stabilit că cetățeanul trebuie să aibă susținerea a cel puțin 15 deputați. Pe de altă parte, dacă invocăm reprezentativitatea, numărul de 15 deputați este destul de reprezentativ, constituind, în esență, opțiunea a circa 15 procente din alegători.

Necesitatea unei susțineri obligatorii din partea a cel puțin 15 deputați își are explicația și prin faptul că, potrivit art.78 din Constituție, anume deputații sunt cei care trebuie să aleagă Președintele, iar fără o susținere din partea lor, înaintarea candidaturilor ar fi lipsită de perspective și ar permite abuzuri nejustificate, ceea ce ar face dificilă activitatea comisiei speciale, ar genera conflicte și situații nedorite atât în Parlament, cât și în întreaga societate.

O altă problemă cu care s-a confruntat Parlamentul la alegerea Președintelui Republicii a fost modalitatea de votare. Curtea Constituțională a fost sesizată să interpreteze noțiunea de *vot secret*, deoarece deputații, pentru a nu fi suspectați de faptul că vor vota pentru alt candidat decât pentru acela asupra căruia a convenit fiecare fracțiune parlamentară, votau deschis în afara cabinelor de vot. O astfel de situație a invocat și argumente de influență a independenței deputatului.

¹⁴ Sesizarea deputatului în Parlament A. Dubrovski către Curtea Constituțională, dosarul nr. 77a din 16.11.2000.

Pronunțându-se pe marginea votului secret, Curtea Constituțională¹⁵ relevă că sintagma **vot secret** din art.78 alin. (1) din Constituție trebuie interpretată în coroborare cu clauzele prevăzute în art. 38 din Constituție. Textele normelor constituționale stabilesc că exprimarea voinței alegătorului și modalitatea de exprimare a ei trebuie să fie necondiționat secretă. Aceasta înseamnă că alegătorii trebuie să voteze în așa condiții, încât voința lor să nu poată fi cunoscută și influențată de nimeni. Interpretarea logico-gramaticală și sistematică a sintagmei **vot secret** permite să se tragă concluzia că această sintagmă este un caracter al dreptului de vot și exprimă posibilitatea oferită alegătorilor de a-și manifesta liber voința cu privire la candidații propuși, fără ca această manifestare să poată fi cunoscută de alții.

Acest principiu constă în excluderea supravegherii și a controlului asupra exprimării voinței alegătorului, acesta din urmă fiind conștient că va purta răspundere pentru opțiunea făcută sau că exprimarea voinței ar putea atrage asupra sa consecințe nefaste. Asigurarea votului secret are loc prin faptul că alegătorul completează buletinul de vot (manipulează mașina de vot sau cartela electronică de vot) într-o cabină izolată. Garanții suplimentare ale votului secret sunt următoarele condiții, stabilite în Codul electoral:

- buletinele de vot trebuie să fie identice: de aceeași mărime, formă, densitate, culoare, cu același text;
- cabinele (camerele) și urnele pentru vot trebuie să fie închise și sigilate, să se excludă prezența în cabine a unei alte persoane decât alegătorul;
- buletinul de vot este introdus în urnă personal de către alegător.

¹⁵ Sesizarea unui grup de deputați în Parlament înaintată Curții Constituționale, prin care se solicită interpretarea art. 78 alin.(1) din Constituție, hotărârea Curții Constituționale nr. 39 din 4.12.2000.

Votul secret este opus votului public, destul de răspândit în trecut, dar criticabil în prezent, deoarece în cazul lui alegătorii pot fi influențați prin presiuni administrative, corupție, alte mijloace ilicite, dispărând astfel garanția unei democrații sincere și a votului liber exprimat. Considerăm că votarea în afara cabinei de vot, precum și votarea publică, constituie o încălcare gravă a procedurii și conduce la influența independenței deputatului, prin urmare, o astfel de votare va fi cu certitudine neconstituțională.

Un șir de alte probleme ce rezultă din procedura de alegere a Președintelui Republicii rămân valabile și până în prezent. Acestea se referă la cvorumul pentru ședința specială, numărul minim de candidați care trebuie să participe la alegeri, de câte ori poate fi dizolvat Parlamentul pentru motivul nealegerii șefului statului etc. Acestea și alte probleme au făcut obiectul dezbaterilor parlamentare pe marginea proiectului Legii pentru modificarea procedurii de alegere a Președintelui Republicii. Deși unele soluții au fost date anterior de Curtea Constituțională¹⁶ unele din ele pe deputați nu-i aranjau. Spre exemplu, a devenit destul de criticabilă soluția Curții Constituționale, care prin avizul¹⁷ său constata ca la alegerea Președintelui Republicii trebuie să participe nu mai puțin de doi candidați. De fapt, Parlamentul era impus să simuleze alegerea pluralistă a Președintelui Republicii, în consecință unul din candidați în mod conștient trebuia să accepte farsa, să fie înaintat la această funcție și ulterior nici unul din deputați care l-au înaintat să nu voteze pentru el.

¹⁶ Hotărârea Curții Constituționale nr. 45 din 18.12.2000.

¹⁷ Avizul Curții Constituționale nr.4 din 26.12.2000 privind circumstanțele care justifică dizolvarea Parlamentului.

Mandatul de Președinte al Republicii

Mandatul Președintelui durează de la validarea acestuia până la încetarea lui. De regulă, termenul mandatului Președintelui este de 4 ani și se exercită efectiv de la data depunerii jurământului. Acest termen poate fi prelungit prin lege organică în caz de război sau catastrofă. Una din problemele care rămân nerezolvate până în prezent este momentul expirării mandatului și intervenția interimatului pentru acest motiv.

Cu referire la prevederile constituționale ce reglementează *interimatul funcției și durata mandatului*, se poate constata că există câteva norme constituționale care intră în contradicție și nu permit deducerea directă și indiscutabilă a soluției constituționale vizând interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova pentru caz de expirare a mandatului. Examinând prevederile alin.(2) al art. 80 din Constituție, în care se stabilește că Președintele Republicii își exercită mandatul până la depunerea jurământului de către Președintele nou-ales, inițial se creează impresia că mandatul *se prelungeste* pentru Președintele în exercițiu până la depunerea jurământului de către Președintele nou-ales. Însă, la o examinare mai minuțioasă, această impresie se schimbă, deoarece prevederile art. 90 din Constituție stabilesc expres că vacanța funcției de Președinte intervine *în caz de expirare a mandatului* și, dacă vom interpreta că mandatul se prelungeste pentru președintele în exercițiu, vacanța funcției pentru expirarea mandatului nu mai interveni niciodată.

În cazul expirării mandatului Președintelui Republicii, Parlamentul trebuie să declare funcția vacantă și să solicite Curții Constituționale constatarea circumstanțelor ce justifică interimatul funcției. În acest context, practica

ne demonstrează inversul, atât Parlamentul, cât și Curtea Constituțională a interpretat că președintele în exercițiu continuă să exercite mandatul până la depunerea jurământului președintelui nou ales. Considerăm o astfel de poziție greșită și contrară normelor și spiritului Constituției.

La soluționarea acestei probleme trebuie să pornim de la prevederile Legii nr.1234-XIV din 22 septembrie 2000 *Cu privire la procedura de alegere a Președintelui Republicii Moldova*, care stabilește că alegerile președintelui se desfășoară cel devreme cu 45 de zile înainte de expirarea mandatului, a art.79 alin.(2) din Constituție care stabilește că, candidatul a cărei alegere a fost validată depune la cel târziu 45 de zile după alegeri jurământul, a prevederilor art.80 alin.(3) prin care se stabilește că, Președintele Republicii Moldova își exercită mandatul până la depunerea jurământului de către Președintele nou ales, a prevederilor art.90 alin.(1) prin care se stabilește că vacanța funcției de Președinte al Republicii Moldova intervine în caz de expirare a mandatului, precum și prevederile art.91 prin care se stabilește că interimatul funcției intervine în caz de vacanță a funcției.

Aplicând interpretarea logico-gramaticală și sistematică a normelor constituționale constatăm că termenul de 4 ani al mandatului Președintelui este relativ, deoarece poate fi întrerupt de mai mulți factori: *demisie, deces, demitere, imposibilitate definitivă de a exercita mandatul sau expirare a mandatului din momentul depunerii jurământului de către Președintele nou-ales și respectiv prelungit în caz de război sau catastrofă*. Prin urmare, prevederile constituționale prin care se stabilește că, Președintele Republicii își exercită mandatul până la depunerea jurământului de către Președintele nou-ales, trebuie interpretate în sens restrâns, de reducere a termenului mandatului și nu de prelungire a acestui termen. Sensul acestor prevederi

constituționale nu poate fi dublu, deoarece este vorba despre durata mandatului. Sintagmele *exercită mandatul și prelungeste mandatul* nu sunt sinonime, deoarece atunci când a dorit să stabilească prelungirea mandatului, legiuitorul constituant a făcut-o expres, pentru caz de război sau catastrofă (art. 63 și art. 80). Astfel, concluzionăm că termenul mandatului de 4 ani este unul relativ: el poate fi prelungit doar printr-o lege organică în caz de război sau de catastrofă; în alte situații, mandatul nu poate dura mai mult de 4 ani, sub pericolul intervenției vacanței funcției, iar în caz de depunere a jurământului de către Președintele nou ales, înainte de expirarea a termenului de 4 ani, mandatul încetează înainte de termen.

Incompatibilitatea funcției de Președinte al Republicii

Potrivit normelor constituționale, *calitatea de Președinte este incompatibilă cu orice altă funcție retribuită*. Această formulă generală nu este clară și lasă loc interpretării ambigue a sintagmei *funcție retribuită*: ar însemna aceasta că Președintele poate ocupa o altă funcție fără să primească o retribuție ori aceasta se referă la funcțiile pentru care în mod normal este prevăzută salarizarea?

În acest context, apare problema ocupării de către șeful statului a funcției de șef al partidului, deoarece în majoritatea cazurilor Președinte poate deveni șeful partidului care a obținut majoritatea în alegerile parlamentare. Această problemă este abordată prin prisma prevederilor constituționale de la art. 1 și art. 5, care se referă la pluralismul politic și democrație. Calitatea de șef al statului și atribuțiile de reprezentare fac, de asemenea, ca acesta să

fie echidistant de partidele politice. Credem că formula constituțională *funcție retribuită* urmează a fi interpretată ca orice funcție publică ori privată, astfel Președintele nu poate ocupa nici pe baze obștești o oarecare funcție cu excepția celor ce țin nemijlocit de exercitarea atribuțiilor sale de serviciu.

Demiterea Președintelui Republicii

Controlul parlamentar asupra activității Președintelui Republicii include și dreptul deputaților de a iniția demiterea șefului statului. Demiterea este privită drept o formă de trageră la răspundere a Președintelui Republicii pentru fapte care duc la încălcarea Constituției. Demiterea nu poate fi dispusă arbitrar, ea urmează să fie întemeiată, iar circumstanțele care pot duce la demitere sunt stabilite de Curtea Constituțională. În acest sens, formula art. 89 din legea supremă este una generală, prin urmare, va putea crea situații de interpretări neunivoce. Astfel, pentru faptul că anumite decrete ale Președintelui vor fi declarate neconstituționale sau pentru neexecutarea anumitor obligațiuni, cum ar fi cele de garantare a integrității teritoriale etc. Președintelui i se va putea imputa încălcarea Constituției?

Gravitatea faptelor prin care se încalcă Constituția este apreciată de Parlament, însă în toate cazurile circumstanțele care justifică demiterea Președintelui vor fi constatate de Curtea Constituțională, prin urmare, aprecierile autorității legiuitoare în acest sens pot fi infirmate. Astfel, demiterea este posibilă pentru cazuri de încălcare a normelor constituționale, iar un vot de neîncredere exprimat Președintelui l-ar putea determina pe acesta să demisioneze, însă nu poate constitui temei pentru demitere.

Demiterea din funcție a Președintelui poate avea loc și în cazul săvârșirii unor fapte grave, a unei infracțiuni. În astfel de cazuri, punerea sub acuzare a șefului statului sau suspendarea lui din funcție se face de Parlament, cu votul a 2/3 din deputații aleși. *Suspendarea din funcție* a Președintelui intervine pentru infracțiunile comise și durează până la judecarea acestuia de către Curtea Supremă de Justiție. Rămânerea definitivă a sentinței de condamnare atrage demiterea de drept a Președintelui din funcție: în aceste cazuri, constatarea de către Curtea Constituțională a circumstanțelor care justifică demiterea Președintelui nu este necesară.

Din punctul de vedere al procedurii, Constituția și Regulamentul Parlamentului prevăd mai multe condiții, orientate în direcția realizării eficiente a acestei instituții. Astfel:

- a) propunerea de demitere trebuie să vină de la cel puțin o treime din numărul deputaților;
- b) Parlamentul trebuie să comunice neîntârziat Președintelui această propunere;
- c) Parlamentul trebuie să decidă asupra formării unei comisii de anchetă în caz de necesitate;
- d) Parlamentul trebuie să ofere posibilitate Președintelui să dea explicații cu privire la faptele care i se impută.

Dacă totuși s-a instituit o comisie de anchetă, raportul ei este aprobat de Parlament, care va solicita Curții Constituționale constatarea circumstanțelor ce justifică demiterea. După primirea Avizului Curții, Parlamentul va dezbate problema demiterii Președintelui, la ședință este invitat și Președintele Republicii, dându-i-se posibilitatea să ia cuvântul ori de câte ori îl solicită, regulă ce nu poate fi interpretată în sensul obligativității prezenței lui. Hotărârea

de demitere se adoptă cu votul a două treimi din deputații aleși. După demitere, până la alegerea în termen de două luni a unui nou Președinte, funcțiile acestuia sunt exercitate de către Președintele interimar, în ordinea stabilită de Constituție.

În ceea ce privește procedurile, ținem să menționăm că legislația nu este destul de clară, de aceea este mai dificil să ne pronunțăm cum trebuie să procedeze Parlamentul la soluționarea unor astfel de probleme, prin urmare, credem că o lege în acest sens este imperios necesară.

Pe lângă cele menționate, ca formă de sancționare poate fi examinată exprimarea neîncrederii Parlamentului față de Președinte. Deși această pârgheie nu este prevăzută expres în Constituție, ea rezultă din dependența Președintelui față de Parlament prin faptul că este ales de acesta. Dacă Președintele va promova o politică incompatibilă cu politica Parlamentului, acesta din urmă poate intra într-o confruntare cu șeful statului și ca rezultat îl poate determina să demisioneze.

2.2 Controlul parlamentar asupra activității Guvernului

Articolul 96 din Constituție prevede că Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice, conducându-se în exercitarea atribuțiilor sale de programul său de activitate, acceptat de Parlament. Iar, art.66 lit.f) determină expres că în atribuțiile de bază ale Parlamentului intră exercitarea controlului parlamentar asupra puterii executive, sub formele și în limitele prevăzute de Constituție.

Funcția controlului parlamentar asupra Guvernului are o mare pondere, intensitate și regularitate în activitatea Parlamentelor. Amplitudinea și dinamica manifestării voinței controlului parlamentar asupra Guvernului se explică atât prin dependența activității parlamentare de inițiativele guvernamentale, cât și prin rolul determinat care îi revine Guvernului în convertirea practică a deciziilor și opțiunilor parlamentare.

Astfel, efectuarea de către Parlament a controlului asupra Guvernului vizează pe de o parte, acțiunile Guvernului de informare a Parlamentului, iar pe de altă parte, intervențiile parlamentare de verificare a activității Guvernului.

În marea majoritate a statelor, controlul parlamentar are ca obiect de acțiune domeniul Executivului, dispozițiile constituționale prevăzând în acest sens obligația acestuia de a-și justifica și motiva actele și faptele pe care le exercită asupra gestiunii pe care o realizează, prezentând Parlamentului, la anumite intervale de timp, rapoarte și informări privind modul în care își îndeplinește sarcinile.

În Republica Moldova, rapoartele dintre Parlament și Guvern sunt determinate în primul rând de prevederile constituționale, care prin art. 104 stabilesc că Guvernul este responsabil în fața Parlamentului și prezintă informațiile și documentele cerute de acesta, de comisiile lui și de deputați.

Obligația Guvernului de a informa Parlamentul se realizează prin prezentarea de rapoarte, informații, dări de seamă, note informative etc., pe care Guvernul le prezintă Parlamentului la cererea acestuia ori în virtutea unor obligațiuni constituționale sau legale. Informarea Parlamentului asigură funcționarea eficientă a acestuia, or un Parlament neinformată este întotdeauna la dispoziția Executivului, trans-

formându-se într-un simplu organ de ratificare a deciziilor guvernamentale. Pentru evitarea unor astfel de situații, care afectează principiul suveranității naționale și atenuază exercitarea puterii de către popor prin transferarea deciziei politice de la reprezentanții aleși ai națiunii la membrii Guvernului, este necesar ca parlamentarii să se afle în deplină cunoștință de cauză, atât asupra competențelor pe care le pot exercita, cât și asupra conținutului activității exercitate de către Guvern. Pe de altă parte, informarea Parlamentului este utilă și pentru menținerea dialogului cu electoratul, condiție a exercitării mandatului parlamentar.

În acest context, experiența activității Parlamentului de legislatura a XV-a și a XVI-a este relevantă pentru a demonstra că legislativul și deputații din lipsă de informare și suport administrativ nu au reușit să asigure un control parlamentar veritabil asupra executivului. Majoritatea parlamentară și-a delegat centrul de decizie în cadrul instituției șefului statului, care de fapt a subordonat pe linie de partid atât legislativul, cât și executivul. Deputații din opoziție și fracțiunile parlamentare nu au capacitatea suficientă pentru a realiza un control parlamentar eficient, aceștia nu dispun de toate instrumentele necesare pentru a se informa și a organiza activități de investigare alternative, deputații sînt sortiți să dispună doar de informațiile pe care le prezintă Guvernul.

Unul din motivele care au dus la această situație este lipsa de experiență a deputaților în lupta politică și neînțelegerea rolului opoziției parlamentare. Lipsa capacităților administrative și de decizie a deputaților, în raport cu politicile guvernamentale de a limita Parlamentul și deputații la resursele informaționale, financiare și umane, duce direct la ineficiența lucrului oricărui deputat, nemaivorbind de un control parlamentar eficient.

În absența unor instrumente de informare

și analiză, influența opoziției parlamentare este limitată. Deși sub presiunea Consiliului Europei de a lărgi drepturile opoziției parlamentare, Regulamentul Parlamentului a fost modificat, aceste drepturi totuși nu au fost obținute. **Deși prevederile Regulamentului Parlamentului prevede examinarea obligatorie a tuturor inițiativelor legislative, inițiativele legislative înaintate de deputații din opoziție nu sunt examinate cu anii sau nu sunt examinate deloc, chiar și cele mai bune inițiative legislative ale opoziției sunt ținute fără examinare până când Guvernul nu vine cu un proiect similar pentru a examina proiectul Guvernului în regim prioritar și a respinge inițiativa legislativă a opoziției.**

În acest sens, de exemplu, pot fi menționate proiectele Legii cu privire la finanțele publice locale și a Legii cu privire la proprietatea unităților administrativ-teritoriale, înaintate de un grup de deputați, care au fost înregistrate în modul corespunzător și plasate pe site-ul Parlamentului¹⁸, dar care de ani de zile așa și nu au fost puse pe agenda Parlamentului și examinate, după cum prevede legea.

Moțiunile, deși constituie un instrument de presiune a guvernării, acestea nu sunt des utilizate de opoziție, iar cele înaintate sunt blocate de majoritatea parlamentară și nu se examinează de Parlament.

Întrebările și interpelările deputaților ca instrument al controlului parlamentar s-au transformat într-un instrument ineficient. Guvernul nu este responsabil și prezintă răspunsuri formale, iar la ședințele Parlamentului prezența miniștrilor solicitați de opoziție este o raritate.

Pentru a depăși aceste situații, se impune consolidarea capacităților administrative și de decizie ale deputaților. Această concluzie vine

¹⁸ www.parlament.md

drept rezultat al analizei activității Parlamentului în cadrul căruia s-a evidențiat activitatea a doi deputați. În acest context, se impune a scoate în evidență un studiu de caz. Doi din deputații în Parlament din opoziție, care au dorit să se manifeste activ, au angajat pe cont propriu câte doi consultanți care se ocupau de analiza proiectelor de legi prezentate de Guvern în Parlament. Colectarea, sistematizarea și prelucrarea informației asupra proiectelor de legi scot în evidență multiple probleme legislative pe care deputații respectivi le abordează sistematic în cadrul ședințelor plenare ale legislativului, devenind astfel destul de efectivi și totodată incomozi pentru Guvern și majoritatea parlamentară. Drept consecință, structurile de forță au lipsit acești deputați de surse financiare considerabile, prin urmărirea și lichidarea afacerilor pe care le aveau acești deputați.

În contextul asigurării asistenței și consultanței deputaților în Parlament, se impune a face o analiză funcțională a Aparatului Parlamentului, care dispune de resurse umane puse în cel mai des caz la dispoziția conducerii Parlamentului și nu la dispoziția oricărui deputat. **Deputații nu dispun de consilieri proprii și pregătirea discursurilor, analiza materialelor și prelucrarea informației o efectuează fiecare deputat de sine stătător, fapt ce face ineficientă și neînsemnată influența fiecărui deputat, luat aparte.**

Analiza funcțională detaliată a activității Aparatului Parlamentului a fost efectuată de experții letoni¹⁹, care au scos în evidență un șir de probleme și care au înaintat multiple recomandări, dar care cu regret până în prezent nu au fost valorificate.

Necesitatea consolidării democrației parlamentare și a rolului deputaților în Parlament,

¹⁹ Anita Dudina, Maris Sprindzuks, Analiza funcțională a administrației Parlamentului Republicii Moldova, Chișinău, mai 2006.

fortificarea și eficientizarea instrumentelor parlamentare de control este impusă și de situația de criză politică din ultimul timp, care ne demonstrează ponderea executivului asupra influenței și controlului asupra puterii în stat. Practic, atât puterea legislativă, cât și puterea judecătorească este serios subminată de puterea executivă. Astfel, pentru a nu admite alunecarea definitivă a statului Republica Moldova spre un regim incompatibil cu democrația, se impune luarea de măsuri urgente de consolidare a instrumentelor parlamentare de control și de influență asupra sistemului de guvernare din țara noastră.

2.3 Controlul parlamentar asupra pregătirii proiectelor de legi de către Guvern

Unul din importante segmente ale controlului parlamentar este activitatea executivului de pregătire a proiectelor de legi și promovare a politicilor publice prin intermediul unor astfel de proiecte, analiza impactului acestora și modul de executare a legilor adoptate. De fapt, proiectele de acte legislative pregătite de executiv abordează toate domeniile vieții sociale, remarcându-se preocupările autorilor de inițiative legislative pentru adoptarea unor reglementări complete, care să asigure crearea cadrului legislativ necesar pentru multiplele probleme economico-sociale specifice fiecărui sector de activitate. În acest context, se impune analiza conținutului proiectelor de legi din ultimii ani prin prisma corespunderii lor cu prevederile constituționale, respectării integrității cadrului legal național, ajustării acestora la cerințele legislației Uniunii Europene, precum și din punct de vedere al cerințelor normelor de tehnică legislativă. Aceste activi-

tăți vizează obiectul controlului parlamentar, care scoate în evidență un șir de carențe.

Cu referire la concordanța proiectelor de acte legislative cu prevederile și principiile Constituției, majoritatea proiectelor prezentate de Guvern corespund Legii Supreme. Totuși, când se invocă obiecții de neconstituționalitate (ex. proiectele nr.3489, nr.3490), organele de lucru ale parlamentului sunt receptive. Astfel, obiecțiile de neconstituționalitate asupra conținutului proiectelor de legi rămân a fi cazuri mai rare în raport cu ansamblul observațiilor de fond și de formă.

Totodată, în cadrul examinării proiectelor de legi, se desprind probleme ce țin de calitatea elaborării și deficiențe de conținut ale acestora. Pe parcursul anilor, majoritatea proiectelor de acte legislative au fost înaintate Parlamentului, fără o evaluare a impactului de reglementare a acestora. Instrumentele de motivare sunt documente care trebuie să argumenteze necesitatea ce reclamă intervenția normativă, să descrie concepția și caracteristica generală a proiectului de act normativ, obiectul reglementării legislative.

Evaluarea impactului proiectelor de acte legislative, ca metodă de analiză a implicațiilor unei reglementări existente sau propuse, reprezintă o etapă esențială în fundamentarea legislației unui stat. Este de asemenea un instrument de monitorizare și management al proiectelor de acte legislative care oferă posibilitatea îmbunătățirii relațiilor dintre legiuitor și societate, a gradului de cooperare între diferite instituții din domeniul public și privat, precum și stabilității sistemului legislativ. O evaluare a impactului proiectelor de acte legislative reprezintă, în același timp, o premisă fundamentală pentru îmbunătățirea calității legislației din fiecare domeniu de reglementare. Analiza comparativă ne demonstrează că, în cadrul procedurii de legiferare, forurilor

supreme legislative li se prezintă spre adoptare proiecte de acte legislative, fiind însoțite de instrumente de motivare a necesității reglementării juridice a relațiilor sociale. Ulterior, concomitent cu publicarea actelor legislative în ediții oficiale, în unele state se publică și instrumentele de motivare, deoarece acestea servesc drept surse de inspirație în procesul interpretării prevederilor legale respective.

Instrumentele de motivare sunt documente care trebuie să argumenteze necesitatea ce reclamă intervenția normativă, să descrie concepția și caracteristica generală a proiectului de act normativ, obiectul reglementării legislative.

Necesitatea fundamentării proiectelor de acte legislative pentru prima dată și-a găsit reglementare juridică în art.44 din Regulamentul Parlamentului nr.797/1996, care stabilește că proiectele de legi se acceptă spre dezbateră împreună cu expunerea scopurilor, sarcinilor, concepției viitoarei legi, locul ei în legislația în vigoare, precum și efectele ei social-economice și de altă natură, iar proiectele de legi a căror realizare necesită cheltuieli materiale și de altă natură vor fi însoțite de fundamentare economico-financiară.

Ulterior, Legea privind actele legislative nr.780/2001 la art.20 a stabilit că, concomitent cu elaborarea proiectului de act legislativ, grupul de lucru este obligat să întocmească o notă informativă care trebuie să includă:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințele la reglementările corespon-

dente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză;

- d) fundamentarea economico-financiară, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”.

Art.22 din Legea privind actele legislative prevede că proiectul de act legislativ, elaborat de grupul de lucru, urmează a fi evaluat prin efectuarea expertizei juridice, economice, financiare, științifice, ecologice sau de alt gen, inclusiv în ceea ce privește compatibilitatea cu legislația comunitară, în funcție de tipul raporturilor sociale reglementate, precum și o expertiză lingvistică.

În pofida acestor rigori juridice, **Guvernul înaintează spre examinare Parlamentului proiecte de acte legislative însoțite de note informative neadecvate, fără o evaluare a tuturor implicațiilor pe care le are prevederile proiectului de lege sau a capacității administrative necesare pentru punerea actului legislativ în aplicare.**

Printre aspectele generale privind deficiențele inițiativelor legislative înaintate de Guvern, remarcăm:

- nerespectarea ***principiului stabilității normelor juridice***. Din analiza proiectelor de legi, s-a constatat o anumită superficialitate în reglementare și o lipsă totală de analiză a efectelor sociale și juridice ale noilor reglementări din partea Guvernului, reflectată prin frecvențele intervenției legislative la scurt timp de la adoptarea actului legislativ, ceea ce face destul de labil cadrul legislativ, incertitudinea și insecuritatea juridică generală;
- necoresponderea ***principiului unită-***

ții materiei, fiind depistate reglementări ambigue, repetări sau norme care se exclud reciproc, precum și imperfecțiuni de tehnică legislativă, ceea ce ne demonstrează că un șir de proiecte se pregătesc în grabă, de mântuială doar pentru “îndeplinirea planului” sau de autori, care nu cunosc suficient ori ignoră cerințele tehnicii legislative, necesare a fi respectate la elaborarea proiectelor de acte legislative.

Așadar, problemele și carențele identificate se referă la fundamentarea proiectelor de acte legislative, în cadrul cărora:

- 1) nu se constată cerințele datului social care reclamă intervenția legiuitorului, cu specificarea insuficiențelor reglementărilor în vigoare, precum și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi;
- 2) lipsește evaluarea impactului proiectului de act legislativ, ceea ce presupune neidentificarea și neefectuarea analizei efectelor economice, sociale, de mediu, bugetare pe care le produc reglementările propuse spre adoptare;
- 3) lipsește evaluarea statistică și a referirilor la documentele de cercetare și la sursele de informare;
- 4) lipsesc informațiile privind măsurile de implementare a actului legislativ – modificările instituționale și funcționale la nivelul administrației publice centrale și locale;
- 5) notele informative nu sunt în concordanță cu textul proiectului de act legislativ și nu explică propunerile legislative incluse în proiect;
- 6) deseori notele informative nu sunt semnate și nu sunt indicați autorii care au

luat parte la elaborarea proiectului;

7) lipsește informația despre fazele parcurse în pregătirea proiectului de act legislativ și rezultatele obținute;

8) notele informative nu se redactează într-un stil explicativ și clar etc.

Existența acestor lacune în textul notelor informative, pe lângă faptul că denotă iresponsabilitatea sau incompetența persoanelor implicate în procesul elaborării motivațiilor adiționale proiectelor de acte legislative, sunt generate și de *imperfecțiunea Legii privind actele legislative nr.780/2001*, care urmează a fi perfecționată în acest sens.

Analizând proiectele înaintate de Guvern, putem *exemplifica și unele cazuri* când nu s-au respectat întocmai prevederile Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001, fapt ce a dus la *încălcarea procedurii de înaintare a proiectelor de legi și la calitatea scăzută a conținutului acestora*. Acest fapt, la rândul său, duce la necesitatea definitivării proiectului în cadrul comisiilor permanente care, deseori, se efectuează în termeni restrânși, fapt ce generează unele greșeli de ordin tehnic (și la necesitatea publicării eratelor). În unele cazuri, este necesară elaborarea unor acte legislative de modificare și completare a actului supus modificării pentru înlăturarea lacunelor admise în rezultatul efectuării ultimelor modificări, ori a normelor juridice din actul legislativ de modificare și completare care nu au intrat în vigoare (ex. Legea nr.111-XVI din 27.04.2007 privind modificarea și completarea unor acte legislative, Legea nr.177-XVI din 20.07.2007 (politica bugetar-fiscală pe anii 2007-2008), Legea nr.280-XVI din 2007 (din cadrul proiectului „Ghilotina II”), Legea nr.299-XVI din 27.12.2007).

Un alt exemplu în acest sens îl poate servi proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative, nr.4315 din 10.12.2007, prin

care au fost prevăzute norme de modificare și completare la Legea nr.177-XVI din 20.07.2007 privind modificarea și completarea unor acte legislative (politica bugetar - fiscală pentru anii 2007-2008). Proiectul de lege conținea norme de modificare și completare a altor norme de modificare și completare, situație care se complica prin faptul că unele din dispozițiile legii supuse modificării au intrat în vigoare parțial de la data publicării, parțial urmând să fie puse în aplicare începând cu 1 ianuarie 2008. Proiectul respectiv a fost adoptat în lectura a doua la 27. 12. 2007, Legea nr.299-XVI și promulgat de Președintele Republicii Moldova la 29.12.2007. Dat fiind faptul că în textul legii nu este stabilită data intrării în vigoare a acesteia, data intrării în vigoare rămâne a fi data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, adică 11 ianuarie 2008. Astfel, s-a făcut dificilă și chiar imposibilă respectarea corectă și operativă din punct de vedere tehnic a măsurilor necesare asigurării intrării în vigoare și punerii în aplicare a normelor cuprinse în această lege.

La prezentarea unor proiecte de legi, cum au fost de exemplu: proiectul Legii contabilității, proiectul Legii privind activitatea de audit, proiectul Legii birourilor istoriilor de credit, proiectul Legii privind asociațiile de economii și împrumut, nu au fost respectate cerințele stabilite la art.20 și 22 din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2007, și de Hotărârea Guvernului nr.1345 din 24.11.2006. Deși prin notele informative alăturate proiectelor de legi respective, Guvernul afirmă că acestea au fost elaborate cu respectarea cerințelor stabilite, mai mult, că unul dintre scopurile care au stat la baza elaborării acestora este aducerea cadrului legislativ în vigoare din domeniul respectiv în concordanță cu standardele europene, niciunul din proiectele enumerate *nu a fost însoțit de tabelul de concordanță a proiectului de act normativ național cu legislația comunitară.*

2.4 Controlul parlamentar asupra activității administrației publice

Implicarea Parlamentului în constituirea altor autorități publice este rezultatul firesc al mandatului pe care-l are de a „*voi în locul poporului*”. Dacă funcția de legiferare este fundamentală, fiind chiar rațiunea de a fi a unui Parlament, executarea legilor completează conținutul mandatului parlamentar. Parlamentul trebuie să creeze autorități care să execute legile și care să intervină atunci când executarea lor întâmpină dificultăți. Această funcție exprimă evident raporturile constituționale dintre puterile publice, raporturi care includ implicare, echilibru și control. Prin urmare, controlul parlamentar asupra activității Guvernului și a autorităților administrației publice devine un lucru firesc și iminent.

Controlul parlamentar asupra activității administrației publice pornește de la cerințele constituționale ale art.104, care în cadrul informării legislativului, se poate solicita oricărui ministru să fie prezent la lucrările Parlamentului, pentru a pune la dispoziția deputaților informația relevantă cazurilor dezbătute de legislativ. Aceasta este posibilă datorită calității duble a miniștrilor, ca membri ai Guvernului și ca șefi ai administrațiilor publice pe care le reprezintă.

Spre deosebire de controlul asupra Guvernului, controlul parlamentar asupra administrației publice centrale încetează de a mai fi strict politic. El urmărește cu prioritate funcționarea serviciilor publice, aplicarea corectă a legislației de către administrația publică, evitarea abuzului de putere a funcționarilor publici, respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor.

Exercitarea controlului asupra administrației publice cunoaște forme particulare de manifestare în cazul existenței unor instituții specializate, spre exemplu, în cazul controlului utilizării banilor publici ori în cel al funcționării instituției avocatului parlamentar, care controlează raporturile dintre cetățean și administrația publică, cu prioritate în domeniul respectării drepturilor și libertăților cetățenești.

În statele democratice, extinderea controlului parlamentar asupra utilizării de către administrația publică a creditelor bugetare este o metodă care îmbină elemente ale funcției legislative cu elemente specifice controlului parlamentar, mijlocind intervenția directă a Parlamentului cu cea indirectă.

În faza exercitării funcției legislative sau bugetare a Parlamentului, rolul acestuia în controlul administrației publice este absolut. Astfel, prevederile art.130 din Constituție stabilesc că formarea, administrarea, utilizarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sunt reglementate prin lege. Cadrul legal al Republicii Moldova nu cunoaște o lege concretă ce ar reglementa integral toate aspectele ce țin de finanțele publice. Formarea impozitelor și taxelor ce constituie venituri bugetare se reglementează în mare parte de Codul Fiscal. Finanțele publice locale ce fac parte integrantă din sistemul finanțelor publice naționale sunt reglementate de Legea nr.397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale. Legea nr.847 din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar reglementează modalitatea elaborării bugetului de stat, examinarea și adoptarea proiectului legii bugetare anuale de către Parlament, executarea acestuia etc. În funcție de sumele care sunt conferite de către Parlament administrației publice prin legea bugetului de stat, aceasta își poate extinde sau poate fi obligată să-și reducă obiectivele pe care le poate reali-

za. Aprobând bugetul administrației publice, Parlamentul își exercită funcția de control atât asupra modului în care sunt realizate veniturile autorităților administrației publice, cât și asupra modului de efectuare a cheltuielilor autorizate de Parlament prin lege.

Articolul 44 din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar prevede că Guvernul informează Parlamentul privind stadiul executării bugetului de stat cel puțin o dată în cursul anului bugetar. Tot acest articol stabilește că, până la data de 1 mai, Ministerul Finanțelor întocmește și prezintă Guvernului spre examinare și aprobare raportul anual privind executarea bugetului de stat pe anul bugetar încheiat, iar Guvernul îl aprobă și îl prezintă, până la data de 1 iunie, Parlamentului, care îl examinează și îl aprobă prin hotărâre de Parlament până la data de 15 iulie.

De regulă, Parlamentul în exercitarea controlului parlamentar asupra finanțelor publice, nu intervine în mod direct, avînd la dispoziție o autoritate specializată, Curtea de Conturi, care are rolul de a verifica modul de utilizare a sumelor de bani destinate prin buget autorităților administrației publice. Instituționalizarea Curții de Conturi este determinată de prevederile constituționale de la art.133 care o împuternicește cu atribuții de controlul asupra modului de formare, de administrare și de întreținere a resurselor financiare publice, precum și cu prezentarea unui raport anual Parlamentului asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice.

Sfera controlului parlamentar asupra activității administrației publice nu se limitează doar la domeniul execuției bugetului național și a utilizării banilor publici. Ea se extinde și la derularea altor activități de importanță națională, mai ales a acelor care dau expresie suveranității naționale și care fac parte din Parlament. Putem sesiza că obiectul controlului

parlamentar este și ansamblul activităților care concurează la implementarea legilor adoptate, realizarea programelor de guvernare, la transpunerea în realitate a politicii generale a statului, la supravegherea administrației publice de aplicare corectă a legilor și de realizare a serviciilor publice, la respectarea drepturilor și libertăților individuale ale omului, la denunțarea și reprimarea abuzurilor, etc.

O altă modalitate de control asupra activității administrației publice o reprezintă activitatea avocatului parlamentar. În multe țări, spre exemplu România, instituția avocatului parlamentar, denumită „Avocatul Poporului”, este consacrată în legislația țării prin text constituțional. În Republica Moldova instituția Avocatului Parlamentar a fost înființată în temeiul Legii nr. 1349 din 17.10.1997 cu privire la avocații parlamentari. Misiunea esențială a avocatului parlamentar este controlul respectării drepturilor și libertăților constituționale ale omului de către autoritățile publice centrale și locale, instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate, asociațiile obștești și persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile.

Raportarea activității de control prin intermediul acestei instituții la Parlament pe linia controlului parlamentar se face prin intermediul unui raport anual, care este supus aprobării parlamentare. Astfel, potrivit prevederilor art.34 din Legea nr.1349/1997, Centrul pentru Drepturile Omului, în fiecare an, până la data de 15 martie, prezintă Parlamentului un raport despre respectarea drepturilor omului în Republica Moldova în decursul anului precedent. Raportul anual al Centrului pentru Drepturile Omului se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Totodată, art.30 din această lege prevede că, în cazul în care se constată încălcări în masă sau grave ale drepturilor și libertăților constituționale ale omului, avocatul parlamentar are dreptul să prezinte un raport la una din ședințele Parlamentului, precum și

să propună instituirea unei comisii parlamentare care să cerceteze aceste fapte. Cu regret, activitatea acestei instituții nu este destul de productivă, implicațiile acesteia pentru apărarea drepturilor omului în perioada post electorală de după 5 aprilie 2009 nu a fost vizibilă.

Cu referire la controlul parlamentar asupra activității administrației publice locale, este de menționat că un astfel de control este posibil îndeosebi prin intermediul controlului parlamentar exercitat asupra activităților Guvernului și a administrației publice centrale. Aceste din urmă exercită controlul legalității asupra activității administrației publice locale, însă decizia asupra suspendării activităților autorităților administrației publice locale poate fi luată potrivit prevederilor art.66 din Constituție doar de către Parlament. Legislativul, în cadrul exercitării controlului parlamentar, poate decide dizolvarea organelor administrației publice locale, având la bază demersurile Guvernului și probe suficiente asupra încălcărilor repetate ale legislației, constatate de instanțele judecătorești competente.

În final, menționăm că un aspect deosebit de important și actual al controlului parlamentar asupra administrației publice, reprezintă controlul din partea deputaților și structurilor parlamentului privind modul de implementare a legilor și executării dispozițiilor finale și tranzitorii din cadrul textelor lor. Totodată, trebuie de constatat că ineficiența sau chiar lipsa unui astfel de control în Republica Moldova pe parcursul mai multor ani, constituie una din cauzele principale ale inaplicabilității legilor și caracterului contradictoriu al actelor normative din mai multe domenii (administrație publică, justiție, audiovizual, drepturile omului, descentralizare etc.), ceea ce constituie un impediment serios în avansarea reformelor și modernizarea statului.²⁰

20 Implementarea legilor în Republica Moldova: Lipsa de voință și/sau incapacitate? Beschieru Ion, Furdui Viorel, IDIS Viitorul, 2008

CAPITOLUL III. MECANISMELE ȘI EFICIENȚA CONTROLULUI PARLAMENTAR

În raport cu cele prezentate mai sus, exercitarea funcției de control parlamentar asupra Guvernului și asupra administrației publice se realizează prin mai multe forme, procedee și tehnici, care includ informarea și documentarea; audierile parlamentare; întrebările și interpelările; ancheta parlamentară; moțiunea simplă și moțiunea de cenzură; prezentarea de rapoarte și dări de seamă etc.

De asemenea, menționăm că formele controlului parlamentar care pot fi aplicate de la caz la caz, diferă în funcție de subiecții care le pot aplica: Parlamentul, Biroul permanent, comisiile parlamentare sau deputați.

3.1 Informarea și documentarea

Prezentarea informațiilor și a documentelor solicitate de Parlament, de comisiile parlamentare și de deputați constituie un procedeu al controlului parlamentar, ce se întemeiază pe normele art.104 și art.105 din Constituție, care oblică atât Guvernul, cât și membrii acestuia să pună la dispoziția legiuitorilor atât informațiile solicitate, cât și să răspundă la întrebările reprezentanților poporului.

Norma constituțională, deși este una generală, cu certitudine recunoaște dreptul fiecărui deputat de a solicita documente și informații Guvernului. Acest drept este dezvoltat și de Legea despre statutul deputatului în Parla-

ment, care prin art.17 stabilește că deputatul, în exercitarea mandatului, este în drept să dea dovadă de inițiativă și să facă propuneri vizând examinarea la ședințele Parlamentului a dărilor de seamă sau a informațiilor prezentate de orice organ sau persoană oficială, aflată în subordinea sau sub controlul Parlamentului. De asemenea, deputatul poate adresa întrebări, interpelări și petiții Președintelui Republicii Moldova, membrilor Guvernului sau altor reprezentanți ai organelor centrale ale administrației de stat.

În același timp, Art. 111 din Regulamentul Parlamentului stipulează că controlul asupra executării legii (publicarea în termenele stabilite, organizarea studierii prevederilor legii, etc.) de către organele și persoanele competente, precum și determinarea eficienței acțiunii legii revin, de regulă, comisiei permanente de profil asistate de Direcția juridică a Aparatului Parlamentului, altor comisii, create în acest scop de Parlament. Iar, în urma controlului efectuat, comisia parlamentară va prezenta recomandări Guvernului și/sau altor autorități publice și, după caz, va prezenta Parlamentului rapoarte privind executarea legilor, de regulă, după 6 luni de la intrarea în vigoare a legii respective. La rândul său, Parlamentul poate stabili în textul legii un termen mai redus sau mai mare pentru prezentarea raportului privind executarea legii.

Totodată, menționăm că, în pofida acestor posibilități legale oferite comisiilor parlamentare, de fapt, experiența Republicii Moldova în domeniul implementării legilor, demonstrează că

comisiile parlamentare, nu și-au realizat în modul corespunzător atribuțiile respective. Aceasta a influențat negativ gradul de aplicabilitate a cadrului legal adoptat în ultimii ani în mai multe domenii: justiție, drepturilor omului, audiovizualului, descentralizare și administrație publică etc, adică în toate domeniile, care potrivit rapoartelor instituțiilor internaționale și naționale, sunt considerate cu mari restanțe față de standardele general acceptate ale Consiliului Europei și Uniunii Europene.

Printre problemele și consecințele principale ale acestei stări de lucru. pot fi menționate în calitate de exemple cele cu referire la domeniul descentralizării și autonomiei locale:

Tărăgănarea din partea Guvernului a elaborării și adoptării unor legi importante în vederea realizării efective a reformelor anunțate (Legea mun. Chișinău, Legea finanțelor publice locale, Legea proprietății unităților administrativ-teritoriale etc.);

Neexecutarea sau executarea cu mari întârzieri de către Guvern a obligațiilor sale legale de a prezenta Parlamentului propuneri de armonizare a cadrului legislativ existent cu noile legi din domeniul APL și al descentralizării, precum și alte îndatoriri stabilite în legi (art. 91 din Legea nr. 436/28.12.2006 cu privire la administrația publică locală care obligă Guvernul de a prezenta Parlamentului propuneri pentru a aduce legislația în vigoare în conformitate cu noua lege a administrației publice locale; art. 16 din Legea nr. 435/28.12.2006 cu privire la descentralizarea administrativă, care prevedea că obligația Guvernului de a prezenta rapoarte anuale Parlamentului etc.

Blocarea de fapt a reformelor în domeniile anunțate și menținerea unei stări de confuzie și incertitudine legislativă datorită existenței multiplelor acte necorelate între ele și inaplicabile.

3.2 Audieri parlamentare

Alături de informarea Parlamentului prin intermediul mijloacelor puse la dispoziție de art.104 din Constituție, mai există o serie de reglementări legale, care obligă diferite autorități publice să informeze Parlamentul cu privire la activitatea desfășurată de acestea în realizarea atribuțiilor ce le revin, potrivit competenței lor legale. În cadrul audierilor, conform cadrului legal existent, un loc aparte le revine rapoartelor și dărilor de seamă²¹ ale Guvernului, ale ministerelor, Curții de Conturi, Consiliului Coordonator al Audiovizualului, Centrului pentru Drepturile Omului, Băncii Naționale a Moldovei și altor autorități ale administrației publice.

Cu referire la practica parlamentară a audierilor, vom menționa că o parte din rapoarte doar se transmit Parlamentului, iar o altă parte se prezintă în ședința plenară prin audierea și dezbateră acestora. Această practică se datorează faptului că legislația nu obligă ca anumite categorii de rapoarte să fie dezbătute de legislativ și se trimit doar cu titlul de informare. Deși în unele cazuri audierea rapoartelor este obligatorie, legislativul nu întotdeauna recurge la dezbateră acestora în ședința plenară. Astfel, prevederile art.126 din Regulamentul Parlamentului stabilesc că, Parlamentul, o dată în decursul unei sesiuni, audiază Guvernul în probleme ce țin de activitatea acestuia. De menționat că astfel de audieri de regulă se fac la închiderea sesiunilor. Însă, din experiența ultimilor legislaturi, astfel de audieri

²¹ Spre exemplu, art.8 din Legea nr.136 din 17.09.1998 cu privire la gaze și art.8 din Legea nr.137 din 17.09.1998 cu privire la energia electrică, prevede că directorul general al Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică prezintă Guvernului și Parlamentului un raport despre activitatea agenției în anul precedent. Art.2 din Legea nr. 192 din 12.11.1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare prevede că, Comisia Națională prezintă anual Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova și Guvernului raportul asupra activității sale și asupra funcționării pieței financiare nebancale, cu publicarea lui ulterioară.

erau transformate mai degrabă în raportarea Guvernului despre rezultatele și succesele obținute în perioada respectivă.

În dezvoltarea instituției de audiere parlamentară a Guvernului, prevederile art.127 din același regulament obligă Guvernul să prezinte anual, în luna aprilie, în ședința în plen a Parlamentului, raportul anual al activității sale. Același lucru este prevăzut și de art.5 din Legea nr.64 din 31.05.1990 cu privire la Guvern, conform căruia Guvernul răspunde în fața Parlamentului pentru activitatea sa și cel puțin o dată pe an, prezintă în fața Parlamentului o dare de seamă despre activitatea sa, etc.

Din analiza dărilor de seamă a Guvernului, cele mai frecvente au fost înregistrate rapoartele financiare ale Guvernului, care se prezintă de executiv în temeiul Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar. Astfel, potrivit prevederilor art.44 din legea menționată, Ministerul Finanțelor raportează lunar Guvernului despre executarea bugetului de stat în anul de exercițiu, iar ultimul cel puțin o dată în cursul anului bugetar, informează Parlamentul privind stadiul executării bugetului de stat. Un astfel de raport este prezentat Parlamentului până la data de 1 iunie a fiecărui an, care se expune asupra lui prin hotărâre de parlament până la data de 15 iulie.

În anii 2005-2008, Parlamentul de legislatura XVI-a a dezbătut și s-a pronunțat asupra rapoartelor prezentate de diferite autorități publice în 12 cazuri. Printre acestea, legislativul în patru cazuri s-a expus asupra rapoartelor anuale de executare a bugetului de stat, în alte trei cazuri prin Hotărâre de parlament s-a luat act de rapoartele Centrului pentru Drepturile Omului privind respectarea drepturilor omului în Republica Moldova, trei Hotărâri ale Parlamentului au avut drept obiect aprobarea Rapoartelor anuale ale Curții de Conturi asu-

pra modului de gestionare a resurselor financiare publice și două Hotărâri au fost adoptate pe marginea audierii raportului anual cu privire la activitatea Consiliului Coordonator al Audiovizualului.

Din analiza procesului de informare a legislativului de legislatura a XVI-a, prin intermediul rapoartelor, dărilor de seamă și al informărilor, se poate desprinde în primul rând, ideea că instituția de informare parlamentară este o formă tipică de control parlamentar asupra activității desfășurate de diferite autorități publice.

Această activitate poate avea un caracter ordonat și repetabil, în virtutea unor dispoziții legale, ori poate fi comandată de Parlament, de Biroul permanent, de fracțiunile și comisiile parlamentare. Datorită surselor constante și aleatorii ale declanșării cererilor de informare a Parlamentului prin intermediul rapoartelor sau alte instrumente, constatăm o lipsă de sistem a intervențiilor autorităților publice în exprimarea acestora pe planul controlului parlamentar. Astfel, în afară cazurilor în care legea cere în mod expres, prezentarea unui raport, a unei dări de seamă sau a unei informații planificarea controlului parlamentar poate fi exercitat de legislativ în funcție de interesele pe care le urmărește a le controla. Aceste interese pot fi aleatorii sau determinate de anumite împrejurări, politice, sociale, economice etc. Sub acest aspect, legea supremă prin art.66 împuternicește legislativul cu inițierea cercetării și audierii oricăror chestiuni ce se referă la interesele societății, iar Regulamentul Parlamentului prin art.126 dezvoltă normele constituționale, concretizând că Parlamentul poate să inițieze audieri în orice domenii considerate ca fiind de interes public major, la propunerea Biroului Permanent, a comisiilor permanente sau a fracțiunilor parlamentare.

În ultimul timp, problematica controlului par-

lamentar este abordată prin prisma evoluțiilor și diversificărilor domeniilor de raporturi sociale, printre care cele mai recente sunt legate de analiza eficienței legilor. Este o modalitate de control ce are în vedere nu numai dacă legea a fost corect aplicată, ci și dacă, astfel aplicată, și-a dovedit eficiența, adică un control al Parlamentului asupra influenței efective a propriei opere. Un astfel de control are în vedere nu numai legile adoptate de Parlamentul de legislatura curentă, dar și actele legislative ale Parlamentului de legislaturile precedente, deoarece „legile rămân în vigoare atât timp cât sunt conforme cu legiuitorul actual, care oricând, dacă nu ar fi așa, le poate abroga”.

De remarcat este faptul că Parlamentul își efectuează activitatea prin intermediul organelor sale de lucru, inclusiv prin comisiile permanente, care conform prevederilor regulamentare se aleg pe întreaga durată a legislaturii. Pentru exercitarea controlului parlamentar, Parlamentul de legislatura XIV-a, prin Hotărârea nr.12 din 29.04.1998, a înființat, Comisia pentru control și petiții de competența căreia ținea controlul executării legislației; coordonarea și perfecționarea activității organelor controlului de stat; examinarea petițiilor adresate Parlamentului și cercetarea abuzurilor semnalate de petiționari. Mai târziu, în Parlamentele de legislatura a XV-a, a XVI-a, până în prezent astfel de funcții de control parlamentar au fost recunoscute pentru toate comisiile permanente ale Parlamentului și nu mai figurează o comisie permanentă cu împuterniciri exprese de control parlamentar.

Actualmente, articolul 111 din Regulamentul Parlamentului, intitulat „Efectuarea controalelor și prezentarea rapoartelor privind executarea legilor” prevede că controlul asupra executării legii (publicarea în termenele stabilite, organizarea studierii prevederilor legii etc.) de către organele și persoanele competente, precum și determinarea eficienței acțiunii

legii revin, de regulă, comisiei permanente de profil asistate de Direcția juridică a Aparatului Parlamentului, altor comisii, create în acest scop de Parlament. Drept urmare a controlului exercitat de comisiile parlamentare, acestea vor prezenta recomandări Guvernului și/sau altor autorități publice și, după caz, vor prezenta Parlamentului rapoarte privind executarea legilor, de regulă, după 6 luni de la intrarea în vigoare a legii respective.

În acest context, cu referire la controlul parlamentar exercitat de Parlament asupra executării legilor, relevante sunt următoarele hotărâri:

- Hotărârea nr.40/02.03.2006 privind **controlul executării Legii nr.1100-XIV din 30 iunie 2000 cu privire la fabricarea și circulația alcoolului etilic și a producției alcoolice;**
- Hotărârea nr.151/27.03.2003 privind rezultatele controlului executării Legii serviciului în organele vamale nr.1150-XIV din 20 iulie 2000;
- Hotărârea nr.36/14.02.2003 cu privire la rezultatele controlului executării Legii nr.721-XIII din 2 februarie 1996 privind calitatea în construcții;
- Hotărârea nr.1590/26.12.2002 asupra rezultatelor controlului executării Legii nr. 275-XIII din 10 noiembrie 1994 cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova;

Cel mai productiv în efectuarea controalelor ce țin de executarea legilor a fost anul 2002 pe parcursul căruia Parlamentul a adoptat 16 acte legislative. Spre exemplu, Parlamentul de Legislatura XVI-a inițiat controlul privind executarea **Legii nr.1100-XIV din 30 iunie 2000 cu privire la fabricarea și circulația**

alcoolului etilic și a producției alcoolice. În cadrul ședinței plenare au fost audiate rapoartele prezentate de Agenția Agroindustrială “Moldova-Vin”, Inspectoratul Fiscal Principal de Stat, Ministerul Dezvoltării Informaționale și de Comisia pentru agricultură și industria alimentară a Parlamentului. S-a constatat că organele centrale de specialitate și agenții economici nu au executat în deplină măsură prevederile Legii nr.1100-XIV din 30 iunie 2000. Agenții economici nu țineau, prin sistemul de evidență computerizată, evidența zilnică, potrivit unei forme stabilite, a stocurilor de materie primă de la fiecare furnizor aparte, a materiei prime prelucrate și rămase în stoc; a cantităților de alcool etilic și de producție alcoolică fabricate și puse în circulație; a alcoolului etilic și a producției alcoolice rămase în stoc la fiecare denumire și categorie, potrivit art.4 lit.c) din lege. Nu a fost aprobat și implementat Registrul de stat al circulației alcoolului etilic și a producției alcoolice și, ca urmare, nu era asigurat controlul asupra circulației alcoolului etilic și a producției alcoolice prin sistemul de evidență computerizată, nici înregistrarea datelor în acest registru în modul stabilit de Guvern, conform art.7 din lege. În rețeaua de desfacere cu amănuntul exista multă producție alcoolică falsificată (contrafăcută). Astfel, scopurile legii stabilite la art.2 alin. (3) nu au fost atinse, prejudiciile anuale aduse intereselor economice ale statului fiind substanțiale. Hotărârea prevedea un șir de măsuri care urmau să fie asigurate de către Guvern, printre care: aprobarea și implementarea sistemului informațional automatizat “Registrul de stat al circulației alcoolului etilic și a producției alcoolice”, prezentarea în Parlament a rapoartelor trimestriale despre mersul executării acestei sarcini; prezentarea de inițiative legislative pentru modificarea și completarea Codului penal, Codului cu privire la contravențiile administrative, Legii nr.1100-XIV din 30 iunie 2000 cu privire la fabricarea și circulația alcoolului etilic și a producției alcoolice,

Legii nr.440-XV din 27 iulie 2001 cu privire la zonele economice libere, Legii nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind licențierea unor genuri de activitate etc.

Deși Regulamentul Parlamentului nu rezervă multe prevederi procedurilor de audiere parlamentară, acesta prevede că data și procedura de desfășurare a audierilor se stabilește și se aduce la cunoștința deputaților și a Guvernului de către Parlament. La fel, Regulamentul specifică doar că, în cazul raportului anual al Guvernului, acesta se distribuie deputaților cu cel puțin 10 zile înainte de ședința plenară în cadrul căreia va fi audiat și că se prezintă de către prim-ministru. În cadrul audierii rapoartelor altor autorități publice, Biroul permanent este obligat să includă în proiectul ordinii de zi a ședinței plenare, în cel mult 30 de zile de la data prezentării în Parlament.

3.3 Întrebările și interpelările

Cea mai răspândită formă de control parlamentar asupra Guvernului și administrației publice o constituie întrebările și interpelările. Această varietate a controlului parlamentar urmărește, în deosebi, funcționarea serviciilor publice, aplicarea corectă a legislației de către autoritățile administrației publice centrale, evitarea abuzului de putere al funcționarilor publici, respectarea drepturilor și libertăților omului etc.

Instituția întrebărilor și interpelărilor reprezintă principala pârghie de intervenție parlamentară, de regulă a deputaților din opoziție, asupra activităților Guvernului și administrației publice, susținute de majoritatea parlamentară, pentru a face public politicile guvernamentale și acțiunile majorității parlamentare

asupra anumitor raporturi sociale sau cazuri concrete.

Sistemul constituțional moldovenesc cu referire la instituția întrebărilor și interpelărilor, stabilește prin art.105 că, Guvernul și fiecare din membrii săi sunt obligați să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputați. Astfel, norma constituțională permite deputaților de fapt să interogheze atât Guvernul, cât și fiecare membru al său.

De fapt, instituția întrebărilor și interpelărilor este realizată prin două mecanisme care pare să fie asemănătoare acestea totuși se deosebesc. Pentru a evidenția deosebirile și asemănările dintre întrebări și interpelări este necesar să apelăm la prevederile actelor legislative, în lipsa unei definiții constituționale.

3.4 Întrebările

Referindu-ne la materia întrebărilor, menționăm că, Regulamentului Parlamentului nu definește expres noțiunea acestora. Totuși, această instituție este considerată drept pârghie dată prin lege deputatului pentru a putea realiza controlul politic asupra activității Guvernului și a organelor administrative. Prin întrebare, deputatul solicită informații cu privire la un fapt necunoscut, sau poate fi considerată drept o simplă cerere sau solicitare de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informație este exactă, dacă Guvernul și celelalte organe ale administrației publice percep să comunice Parlamentului informațiile și documentele solicitate de deputați, ori dacă Guvernul are intenția de a lua o hotărâre într-o problemă determinată.

Pentru a determina perimetrul posibilităților de a adresa întrebări se impune a face referire la art.122 din Regulamentul Parlamentului,

prin care se stabilește că, deputatul nu poate formula întrebări Președintelui Republicii Moldova, reprezentanților puterii judecătorești, autorităților administrației publice locale, precum și întrebări care:

- vizează probleme de interes personal;
- urmăresc, în exclusivitate, obținerea unei consultații juridice;
- se referă la procesele aflate pe rolul instanțelor judecătorești sau pot afecta soluționarea unor cauze aflate în curs de judecată;
- privesc activitatea unor persoane care nu îndeplinesc funcțiile publice de membri ai Guvernului sau de conducători ai organelor administrației publice centrale.

Eventual, prin introducerea acestor restricții în Regulamentul Parlamentului s-a urmărit scopul atât a respectării principiului separării puterilor în stat, cât și inadmisibilității posibilității ca parlamentarii să-și dobândească avantaje particulare datorită poziției pe care o dețin în stat.

Așa cum rezultă din practica parlamentară, beneficiarii drepturilor de a pune întrebări Guvernului sunt parlamentarii, fără a face deosebire între apartenența acestora la majoritatea parlamentară ori la opoziție. Parlamentarii care aparțin majorității parlamentare, prin întrebările adresate Guvernului, sunt datori să atragă atenția asupra respectării programului de guvernare. Parlamentarii din opoziție apelează la întrebări pentru a atrage atenția guvernanților asupra lacunelor în activitate, despre faptul că legile nu se execută, sau se execută arbitrar, întrebările fiind o „trambulină” pentru promovarea altor forme de control parlamentar, putându-se merge până la moțiunea de cenzură.

Prevederile regulamentare stabilesc că ultima oră de lucru a Parlamentului, în fiecare zi de joi, cu excepția ultimei joi din lună, este consacrată întrebărilor. Deputatul, în aceeași ședință plenară, poate adresa cel mult două întrebări. În același context, prevederile art.8 din Legea cu privire la Guvern nr.60/1990 stabilește că, prim-ministrul, viceprim-miniștrii, miniștrii și conducătorii organelor din subordinea Guvernului, în timpul ședințelor Parlamentului, răspund la întrebările deputaților.

Contrar normelor regulamentare prevederile art.17 al Legii despre statutul deputatului nr.39/1994 în alin.(6) stipulează că „în exercitarea mandatului deputatul poate adresa întrebări, interpelări și petiții Președintelui Republicii Moldova, membrilor Guvernului sau altor reprezentanți ai organelor centrale ale administrației de stat”. Cu referire la dreptul deputaților de a adresa întrebări Președintelui Republicii Moldova, constatăm că această prevedere nu este în concordanță cu alin. (3) din art.122 din Regulament care prevede interdicția pentru deputați de a „formula întrebări Președintelui Republicii Moldova, reprezentanților puterii judecătorești, autorităților administrației publice locale”. Modificările operate în Regulamentul Parlamentului poartă un caracter limitativ și au drept scop restricționarea deputaților de a deranja Președintele Republicii cu întrebări incomode.

Răspunsurile la întrebările deputatului pot fi expuse verbal de la tribuna Parlamentului sau pot fi transmise deputatului în scris, în funcție de opțiunea solicitantului. În cazul în care se solicită răspuns în scris, acesta se prezintă în termen de 15 zile, iar dacă se solicită răspuns oral, acesta va fi prezentat la următoarea ședință în plen în cadrul orei Guvernului. Dacă întrebările se vor adresa celor prezenți în sală, aceștia pot răspunde imediat la fiecare întrebare sau vor declara că vor prezenta răspunsul la următoarea ședință ori în termen de

15 zile. Dacă în timpul orei Guvernului, deputatul care a solicitat răspuns oral la întrebarea formulată anterior, nu se află în sala de ședințe plenare, acestuia răspunsul i se prezintă în scris. Răspunsurile în formă scrisă urmează a fi întocmite și prezentate respectându-se normele gramaticale, regulile de ortografie, astfel încât să exprime corect, concis și fără echivoc argumentele.

Cu regret, răspunsurile la întrebările deputaților, date de Guvern sau membrii acestuia, se prezintă în cele mai dese cazuri la generale sau evaziv, fapt ce face deseori ca deputații să repete întrebările sau să le concretizeze. Pe de altă parte, trebuie de recunoscut și faptul că nici întrebările adresate de către deputați, nu întotdeauna sunt formulate clar și în modul corespunzător, ceea ce se datorează unei probleme mai profunde – lipsa în cadrul Parlamentului Republicii Moldova a unei instituții de asistență și consultanță pentru deputați, distinctă de cea a Aparatului Parlamentului, care de regulă, deservește organele de conducere a lui.

3.5 Interpelările

Interpelarea constă într-o cerere prin care deputatul solicită Guvernului explicații în legătură cu un fapt cunoscut. Potrivit art.125 din Regulamentul Parlamentului „interpelarea deputatului constă într-o cerere adresată Guvernului prin care se solicită explicații asupra unor aspecte ale politicii Guvernului ce țin de activitatea sa internă sau externă”. În coroborare cu prevederile regulamentare, un alt regulament **privind desfășurarea Orei Guvernului și examinarea interpelărilor aprobat prin hotărârea Parlamentului nr.1203/1992, prevede că** deputatul este în drept să adreseze o interpelare, pentru a primi o explicație oficială sau a afla poziția Guvernului într-o pro-

blemă ce are o deosebită importanță pentru construcția statală viața economică și social-culturală a republicii.

Din analiza expresiei practice a instituțiilor întrebărilor și interpelărilor, constatăm că, acestea deseori se confundă. Acest lucru se datorează faptului că întrebările și interpelările se adresează Guvernului și membrilor acestuia, în majoritatea cazurilor deputații denuindându-și adresările înaintate Guvernului ca interpelări, deși acestea nu se ridică decât la exigențele cerute pentru întrebări.

Spre deosebire de întrebări, interpelările reprezintă o modalitate de control parlamentar care pune în joc răspunderea Guvernului. Interpelarea este o întrebare urmată de dezbateri, care poate declanșa inițierea unei moțiuni. Autorii interpelării pot cere Parlamentului dezbateri în ședință plenară a răspunsului la interpelare, înaintând în acest scop o moțiune simplă. În același timp, interpelarea, pentru a aduce la antrenarea răspunderii Guvernului, cere a avea ca obiect problematica generală a activității Guvernului, aspectele sale esențiale, și nu elemente ce se referă la disfuncțiile la nivelul unui minister sau serviciu.

Într-o viziune oferită de Regulament, interpelarea poate fi adresată doar Guvernului, ceea ce ar însemna că răspunsul poate fi dat doar de primul-ministru ori de un reprezentant al acestuia. Totodată, reieșind din analiza prevederilor art.125 din Regulamentul Parlamentului, prin care se stabilește că prezența membrilor Guvernului cărora le sunt adresate interpelări la ședința Parlamentului consacrată interpelărilor este obligatorie, conchidem că interpelarea este o cerere care poate fi adresată de un deputat atât Guvernului în întregime, cât și oricărui din membrii acestuia.

Cu referire la înaintarea și examinarea interpelărilor, menționăm că art.125 al Regulamentul

Parlamentului, prevede doar că interpelările se fac în scris, arătându-se obiectul acestora, fără nici o dezvoltare, concretizându-se forma răspunsului solicitat. Ele se dau citirii și se depun la președintele ședinței în plen care dispune remiterea lor Prim-ministrului. În cazul când se solicită răspunsul în scris la interpelare, Guvernul urmează să răspundă în cel mult 15 zile.

Deși instituția interpelărilor este utilizată de către deputați destul de frecvent în activitatea acestora, totuși interpelările nu au degenerat până în prezent în moțiuni. Acest lucru se datorează lipsei de cunoștințe a deputaților, mai cu seamă a deputaților din opoziție, de a utiliza instituția interpelărilor pentru a impune legislativului și Guvernului să dezbate anumite probleme de care este interesată opoziția parlamentară. Modificările operate în Regulamentul Parlamentului la acest capitol ne face să credem că Guvernul, prin majoritatea parlamentară, a promovat un mecanism de îngrădire a drepturilor opoziției, limitând deputații să dezbate moțiunile doar în ultima zi de joi a fiecărei luni.

3.6 Moțiunile

În cadrul mecanismelor de control politic al legislativului asupra activității executivului, se înscriu moțiunile, care pot fi adoptate de Parlament în temeiul normelor constituționale. Moțiunea este un act legislativ al Parlamentului prin care acesta exprimă poziția sa față de o anumită problemă asupra căreia a deliberat. Potrivit prevederilor art.105 din Constituție, Parlamentul poate adopta o moțiune prin care își exprimă poziția față de obiectul unei interpelări, iar prevederile art.106 și art.106/1 din Legea supremă oferă Parlamentului posibilitatea de a exprima neîncredere Guvernului prin votarea unei moțiuni de cenzură.

În dezvoltarea normelor constituționale, Regulamentul Parlamentului și Legea privind actele legislative atribuie moțiunile la categoria de acte exclusiv politice prin care Parlamentul își exprimă poziția într-o problemă de politică internă sau externă, ori, după caz, într-o problemă ce a făcut obiectul unei interpelări, sau prin care Parlamentul își exprimă neîncrederea în Guvern. Astfel, legislația desprinde două categorii de moțiuni, moțiunea simplă și moțiunea de cenzură, a cărui mod de inițiere dezbateri și adoptare este reglementat de Constituție și Regulamentul Parlamentului.

3.6.1 Moțiunea simplă

Moțiunea simplă este un act exclusiv politic al Parlamentului prin care în cadrul mecanismelor de control politic asupra activității Guvernului, legislativul își exprimă poziția într-o problemă de politică internă sau externă, ori, după caz, într-o problemă ce a făcut obiectul unei interpelări. Prin mecanismul de control politic, Parlamentul verifică dacă politica Guvernului în probleme de ordin intern sau extern corespund cu poziția legislativului. Astfel, prin moțiune simplă se atrage atenția Guvernului asupra faptului că politica sa dintr-un anumit domeniu se îndepărtează de la dezideratele electoratului. Moțiunea simplă, odată adoptată de Parlament, devine obligatorie pentru Guvern, care se va conforma politicii aprobate de legislativ, sub amenințarea unei posibile moțiuni de cenzură, care este pe cale de a se dezvolta.

În aspect procedural, moțiunea simplă se reglementează de prevederile art.112-115 din Regulamentul Parlamentului, care stabilește că moțiunea simplă poate fi inițiată de cel puțin 15 deputați și se depune la președintele ședinței, în plenul Parlamentului. După primirea moțiunii, președintele ședinței o aduce

la cunoștință Parlamentului, care stabilește data dezbaterii și dispune reținerea ei de îndată Guvernului și distribuie acesteia deputaților.

În cazul în care Parlamentul nu a stabilit data dezbaterii moțiunii la anunțarea acesteia, și luând în considerație că ședințele Parlamentului se desfășoară, de regulă, în conformitate cu ordinea de zi, care se întocmește de către Biroul Permanent și se aprobă de către Parlament pe o perioadă de 2 săptămâni menționăm că moțiunea simplă se include în ordinea de zi a ședințelor Parlamentului, ținându-se cont de faptul că ea se examinează în termen de 7 zile de la depunere. Astfel, Președintele Parlamentului trebuie să solicite Parlamentului includerea moțiunii în ordinea de zi pentru dezbateri.

Totodată, referitor la moțiuni, Regulamentul Parlamentului înaintea un șir de cerințe care de fapt impun procedura accesibilității lor. Președintele ședinței, primind moțiunea, urmează să verifice dacă aceasta întrunește următoarele aspecte:

- reprezintă luări de poziție într-o problemă de politică internă sau externă;
- este semnată de cel puțin 15 deputați și niciun deputat nu a semnat o altă moțiune în aceeași problemă;
- nu vizează finalități specifice moțiunii de cenzură;
- are motivație și dispozitiv și întrunește cerințele tehnico-juridice de înaintare a acestora;

Cu referire la cerințele tehnico-juridice, vom menționa faptul că moțiunile, conform art.2 al Legii privind actele legislative nr.780/2001, fac parte din categoria actelor legislative ale Parlamentului. În conformitate cu aceasta,

înaintarea moțiunilor în Parlament se efectuează prin întocmirea unei inițiative legislative ce trebuie să conțină toate rechizitele caracteristice acesteia.

Referitor la procedura de examinare a moțiunii simple, notăm că ea se supune dezbaterii, fiind însoțită de avizul comisiei permanente de profil și începe cu prezentarea raportului Guvernului. Totodată, menționăm că la dezbaterile moțiunilor, prevederile art.99-109 se aplică în mod corespunzător.

Din analiza prevederilor articolelor menționate, nu rezultă o procedură clară de examinare a moțiunii. De aceea considerăm necesar de a propune Parlamentului să accepte următoarea modalitatea de examinare a moțiunii:

- președintele ședinței întreabă autorii dacă nu-și retrag semnăturile de pe moțiune, dacă cineva își retrage semnătura și dacă rămân mai puțin de 15 semnături, moțiunea nu se mai examinează.
- prezentarea raportului de către Guvern pe marginea moțiunii; (20 min)
- luările de cuvânt ale deputaților (reprezentanții fracțiunilor);(30 min)
- cuvântul de încheiere a Guvernului.(10 min)

În cazul în care nu se stabilește o limită de timp pentru dezbaterile moțiunii, potrivit prevederilor art.108 din Regulamentul Parlamentului, Președintele ședinței sau o fracțiune parlamentară poate cere ca dezbaterile să înceteze. Decizia asupra cererii de încheiere a dezbaterilor se votează cu votul majorității deputaților prezenți.

Moțiunile simple se adoptă cu votul majorității deputaților prezenți și sunt obligatorii pentru Guvern sau alte autorități vizate, fiind

aduse la cunoștința publicului prin publicarea lor în Monitorul Oficial.

Dacă moțiunea a fost respinsă de către Parlament, aceiași deputați nu mai pot semna repetat o moțiune similară în aceeași problemă. Deși Regulamentul Parlamentului nu reglementează destul de clar această problemă, considerăm necesar la soluționarea acestei probleme să fie aplicată analogia prevederilor art.71 din Regulament. Astfel, moțiunile respinse de către Parlament nu vor putea fi readuse, în discuția acestuia, în decursul aceleiași sesiuni.

De menționat că instituția moțiunii simple reprezintă un mecanism important prin intermediul căreia se poate genera discuții în orice problemă ce vizează politica internă sau externă a statului. Acest instrument în principal este benefic pentru deputații din opoziția parlamentară, însă cu regret aceștia nu știu să utilizeze pârghia legală pentru a-și face publice pozițiile în problemele de politică internă sau externă a statului.

3.6.2 Moțiunea de cenzură

Controlul politic al Parlamentului asupra activității Guvernului poate avea drept consecință retragerea încrederii acordate acestuia și se materializează prin adoptarea unei moțiuni de cenzură. Cei care inițiază moțiunea de cenzură consideră că activitatea Guvernului este în contradicție cu interesele promovate de electorat la formarea echipei guvernamentale și poate avea ca efect, în măsura în care este aprobată, demiterea Guvernului. Consecința unui astfel de control parlamentar este actul opus investirii Guvernului prin votul de încredere al Parlamentului. Un astfel de mod

de abordare a moțiunii de cenzură justifică pe deplin înscrierea acestui mecanism de control parlamentar în cele două funcții ale legislativului: funcția de numiri și funcția de control.

Dezbaterea și adoptarea moțiunii de cenzură se întemeiază pe răspunderea politică a Guvernului față de Parlament, așa cum este privită de normele art.104 și art.106 din Constituție. Caracterul politic al răspunderii este reflectat prin dezacordul dintre Guvern și Parlament, având drept consecință pierderea de către Guvern a încrederii majorității parlamentare și deci, a puterii politice. De aceea, răspunderea politică a Guvernului se referă atât activitatea sa în ansamblu, cât și a fiecărui membru în parte, asigurând astfel solidaritatea guvernamentală.

Moțiunea de cenzură asupra activității Guvernului poate fi inițiată de cel puțin 1/4 din numărul total al deputaților și se depune la președintele ședinței, în plenul Parlamentului. După primirea moțiunii, președintele ședinței o aduce la cunoștința Parlamentului, care stabilește data dezbaterii, și dispune remiterea ei de îndată Guvernului și distribuirea acesteia deputaților. Moțiunea de cenzură trebuie să fie întocmită după cerințele tehnico-legislative și să cuprindă motivarea și dispozitivul.

Moțiunea de cenzură se include în ordinea de zi și se examinează după trei zile de la data prezentării în Parlament. De fapt, norma legală la acest capitol stabilește obligativitatea Parlamentului de a examina moțiunea în prima zi de ședință plenară a săptămânii următoare datei depunerii. Luând în considerație că moțiunea poate fi depusă doar în ședința plenară a Parlamentului și examinarea ei este posibilă doar după trei zile de la depunere, dezbaterile moțiunii de cenzură în plenara Parlamentului va avea loc doar peste 6-7 zile.

Dezbaterea moțiunii de cenzură începe cu pro-

cedeele specifice moțiunii, președintele ședinței întreabă dacă toți cei care au semnat moțiunea nu-și retrag semnăturile sau dacă între timp nu sa găsit o altă soluție care ar face imposibilă examinarea moțiunii de cenzură etc. Dezbaterea începe cu prezentarea raportului Guvernului, în care este exprimat punctul de vedere asupra moțiunii de cenzură, după care vor lua cuvântul reprezentanții fracțiunilor, iar în încheiere se oferă cuvântul Guvernului. După încheierea dezbaterilor, se trece la votarea moțiunii, care se va considera adoptată dacă pentru aceasta a votat majoritatea deputaților aleși. Dacă moțiunea a fost respinsă, deputați care au semnat moțiunea de cenzură nu mai pot iniția o altă moțiune de cenzură în aceeași sesiune pe același motiv. O astfel de interdicție este stabilită de Regulamentul Parlamentului, care are drept scop ferirea Guvernului de hărțuirea deputaților, precum și pentru a nu admite blocarea activității Parlamentului prin astfel de inițiative.

În cazul adoptării moțiunii de cenzură, aceasta devine obligatorie pentru Guvern și Primul-ministru va prezenta în termen de cel mult trei zile, Președintelui Republicii Moldova demisia întregului Guvern. După adoptare moțiunea de cenzură, aceasta se publică în Monitorul Oficial.

Practica parlamentară din Republica Moldova cunoaște inițierea și adoptarea unei singure moțiuni de cenzură. Conform Hotărârii Parlamentului cu privire la aprobarea rezultatelor votării și la adoptarea moțiunii de cenzură Guvernului, nr.664-XIV din 09.11.1999 cu votul a 58 de deputați a fost adoptată moțiunea de cenzură Guvernului Sturza.

De menționat că instituția moțiunii de cenzură este ultima treaptă în construcția raporturilor dintre Parlament și Guvern și se declanșează de regulă numai atunci când toate celelalte remedii încercate pentru a balansa politica în

domeniul care a servit obiectul moțiunii de cenzură, nu au dat nici un efect. În cele mai dese cazuri, problemele în raporturile dintre Guvern și Parlament sunt generate de politicile incomode ale unor miniștri, care provoacă multiple interpelări, moțiuni simple sau chiar moțiuni de cenzură. Pentru a nu admite degenerarea unor politici ministeriale în criză guvernamentală, se propune adoptarea unei legi cu privire la răspunderea ministerială, care va da posibilitate Guvernului și Parlamentului să sancționeze doar miniștrii vinovați și astfel să ferească executivul de incursiunile parlamentare.

De menționat că un proiect de lege cu privire la răspunderea ministerială deși a fost elaborat, așa și nu a mai fost examinat și adoptat de Parlament.

În special, acest proiect de lege²², elaborat de către Ministerul Justiției la indicația Guvernului și inclus în planul de activitate a Guvernului pe trimestrul IV al anului 2006 și în planul de acțiuni pentru realizarea Strategiei de prevenire și combatere a corupției, menționează în art. 4 că fiecare membru al Guvernului este responsabil în mod individual pentru (1) activitatea generală a autorității publice iulie 2008 pe care o conduce, pentru (2) acțiunile sau inacțiunile funcționarilor din cadrul autorității pe care o conduce și pentru (3) comportamentul său personal, iar art. 6 stipulează că răspunderea politică individuală a membrului Guvernului poate lua una din următoarele forme:

- 1) prezentarea de informații, lămuriri sau declarații;
- 2) prezentarea de scuze;
- 3) întreprinderea anumitor acțiuni;
- 4) revocarea din funcție.

În contextul situației existente, precum și pe fundalul lipsei unor reglementări clare în domeniu, definitivarea proiectului de Lege cu privire la răspunderea ministerială și trimiterea acesteia spre adoptare în Parlamentul Republicii Moldova ar putea să reprezinte modalitate de creștere a gradului de responsabilitate din partea Guvernului și a membrilor săi în exercitarea atribuțiilor lor legale.

3.7 Ancheta parlamentară

Ancheta parlamentară formează unul dintre cele mai importante mijloace de exercitare a controlului parlamentar, deoarece reprezintă un demers nemijlocit de verificare a activității Guvernului ori a administrației publice, prin intermediul unei structuri interne a Parlamentului.

Exercitarea controlului parlamentar asupra Guvernului și a administrației publice, se realizează de către Parlament prin intermediul comisiilor permanente sau prin intermediul unor comisii de anchetă. Esența anchetelor parlamentare rezidă în însărcinarea unui grup de parlamentari cu exercitarea unei activități de control al unui segment determinat, fie al executivului, fie al legislativului, activitate care se finalizează cu informarea Parlamentului cuprinsă într-un raport, care permite acestuia să decidă cu privire la problematica investigată. Comisiile de anchetă parlamentară îndeplinesc, în principiu două funcții:

- colectează informații pentru exercitarea dreptului la inițiativă legislativă ori pentru definitivarea rapoartelor cu privire la proiectele de lege care le examinează;

²² <http://www.justice.gov.md>

- verifică activitatea Executivului, a administrației publice și a altor activități de interes public.

Exercitând controlul parlamentar prin intermediul comisiilor parlamentare de anchetă, Parlamentul își valorifică potențialul său de identificare a modului în care creația sa – legea – izvorâtă din voința generală, este pusă în aplicare de executiv și, în anumite condiții de puterea judecătorească.

De regulă, anchetele parlamentare se exercită de către comisiile parlamentare permanente, care potrivit art.31 din Regulamentul Parlamentului pot porni o anchetă în cadrul competenței sale, privitoare la activitatea desfășurată de organele administrației publice. Pentru a obține acceptul privind inițierea anchetei, comisia trebuie să prezinte o cerere scrisă, aprobată cu votul majorității membrilor săi, în care urmează a fi elucidate problemele ce formează obiectul anchetei, scopul ei, mijloacele necesare și termenul în care comisia urmează să prezinte raportul în Parlament. Cererea se examinează de către Biroul permanent al Parlamentului, care va hotărî aprobarea sau respingerea acesteia.

Regulamentul Parlamentului mai prevede că la cererea unei fracțiuni parlamentare sau a unui grup de deputați, ce constituie cel puțin 5% din numărul deputaților aleși, Parlamentul poate hotărî înființarea unei comisii de anchetă cu votul majorității deputaților prezenți. Prin aceeași hotărâre, la propunerea Biroului permanent, se desemnează, componența nominală a comisiei, precum și termenul în care va fi depus raportul comisiei.

Conform prevederilor regulamentare, în vederea desfășurării anchetei, comisia permanentă dispune de dreptul de a invita pentru a da declarații orice persoană care are o calitate oficială. Comisia de anchetă poate cita ca mar-

tor orice persoană care dispune de informații despre vreo faptă sau împrejurare de natură să servească la cercetarea cauzei. Persoana audiată care cunoaște vreo probă sau deține vreun mijloc de probă este obligată să le prezinte comisiei. Instituțiile și organizațiile sunt obligate, în condițiile legii, să răspundă la solicitările comisiei de anchetă. Atunci când pentru lămurirea unor fapte sau împrejurări, în vederea elucidării adevărului, este necesar a antrena experți, comisia de anchetă dispune efectuarea de expertize. Totuși, comisia de anchetă nu poate susține urmărirea penală efectuată în condițiile legii de organele de urmărire penală și instanțele judecătorești.

Regulile de procedură, urmate atât de comisia de anchetă, cât și de comisia permanentă ce desfășoară ancheta parlamentară sunt similare. Astfel, persoanele invitate spre audiere se înștiințează despre aceasta cu cel puțin trei zile înainte și prezența lor la audiere este obligatorie. În cadrul audierilor, persoanele invitate pot refuza să relateze, în cazul în care întrebările ce le sunt adresate privesc, în condițiile prevăzute de lege, secrete de stat. Refuzul celui invitat poate fi adus la cunoștința Parlamentului, care va decide în ședință secretă. Regulamentul prevede că nu pot fi puse întrebări ce vizează viața personală a celui audiat sau a familiei lui.

Între cele două modalități de anchetă parlamentară - printr-o comisie ad-hoc sau printr-o comisie permanentă - deosebirea constă nu în procedura aplicabilă, ci în obiectul anchetei. Comisia de anchetă poate fi investită pentru orice domeniu de activitate, comisiile permanente fiind specializate pot efectua anchete doar în limitele acestei specializări.

Ancheta se materializează în raportul comisiei. Dezbateră raportului este de competența exclusivă a Parlamentului. Până la prezentarea raportului în plen, lucrările comisiei nu sunt

publice. Aducerea la cunoștința publică a raportului se face prin dezbateră în ședința plenară. Deși Regulamentul Parlamentului nu prevede expres, practica parlamentară ne demonstrează că pe marginea rapoartelor, Parlamentul adoptă hotărâri ce reflectă concluzii care ulterior se înaintează autorităților competente în vederea examinării și soluționării.

Practica parlamentară din Republica Moldova nu este bogată în inițierea anchetelor parlamentare. De fapt, Parlamentul nu recurge des la anchete parlamentare, nici prin intermediul comisiilor permanente, nici prin formarea comisiilor de anchetă. Cele mai proaspete cazuri de control parlamentar special sau de anchetă sunt cele din 2006. În 2006, prin hotărârea Parlamentului nr.238, a fost instituită o comisie specială **pentru controlul și monitorizarea procesului de executare de către Guvern a legislației privind gestionarea terenurilor proprietate publică a statului și a terenurilor cu destinație agricolă proprietate a statului. Comisia urma să prezinte în termen de 6 luni un raport cu rezultatele controlului, însă acest raport așa și nu a fost prezentat.**

Anterior în anul 2004, prin adoptarea Hotărârii nr.336-XV, Parlamentul a constituit o comisie de anchetă pentru elucidarea faptelor expuse în interpelările deputatului Semion DRAGAN, care viza nu activitatea Guvernului, ci a deputaților în parlament. Comisia, în baza anchetei, a prezentat un raport, pe marginea căruia Parlamentul a adoptat Hotărârea nr.442-XV din 24.12.2004, prin care s-a constatat că, prin acțiunile sale de practicare a activității de întreprinzător în baza patentei de întreprinzător seria AA nr.087136 din 26 iulie 2001, deputatul Iurie ROȘCA a încălcat prevederile art.70 din Constituția Republicii Moldova și prevederile art.3 din Legea nr.39-XIII din 7 aprilie 1994 despre statutul deputatului în Parlament.

Parlamentul a mai instituit unele comisii de anchetă (Hotărârea nr.1455/2002 cu privire la formarea Comisiei de anchetă pentru studierea motivelor nedeclarării la timp a gazelor naturale importate de către fosta “Aprogaztranzit”; Hotărârea nr.441/2004 prin care s-a constituit Comisia de anchetă pentru verificarea legalității desfășurării urmăririi penale în privința unor persoane cu funcții de răspundere din Primăria municipiului Chișinău), însă nu este cunoscut faptul privind activitatea acestora.

O altă comisie de anchetă, instituită întru elucidarea unui caz de o mare rezonanță, a fost Comisia de anchetă privind comercializarea a 21 de avioane MIG-29 și a altei tehnici militare din patrimoniul statului. În Hotărârea Parlamentului nr.1280/2002 prin care s-a luat act de raportul comisiei de anchetă este menționat că au fost constatate încălcări grave în procesul comercializării tehnicii militare și a armamentului. Prin art.2 din Hotărârea menționată au fost puse sarcini Guvernului, Procuraturii Generale și Serviciului de Informații și Securitate de a efectua controlul faptelor și circumstanțelor legate de vânzarea tehnicii militare și a armamentului, care au dus la încălcări grave, determinând gradul de responsabilitate al persoanelor implicate. Ulterior, aceste instituții, la 1 noiembrie 2002, urmau să raporteze Parlamentului despre munca efectuată și măsurile întreprinse.

În cele mai dese cazuri, comisiile de anchetă nu și-au dus lucrul până la capăt, iar rapoartele și concluziile prezentate mai degrabă aveau tentă politică. Considerăm că ancheta parlamentară trebuie să fie o instituție bine reglementată din punct de vedere a legislației și trebuie să constituie un instrument de control parlamentar eficient dar nu un instrument de răfuială cu oponenții politici.

3.8 Controlul parlamentar asupra activității administrației publice exercitat prin rezolvarea petițiilor cetățenilor

De o incontestabilă tradiție în istoria dreptului este dreptul la petiționare, prevăzut în art.52 al Constituției. Fiind o modalitate eficientă de rezolvare a intereselor personale și de grup, dreptul în cauză este cunoscut încă de pe timpurile Moldovei feudale, când cei care doreau să li se facă dreptate mergeau cu jalba în proșap²³ la boier, vornic, domnitor etc.

La etapa contemporană, instituția petiționării este folosită ca o tribună politică de la care reprezentanții cetățenilor, prin intermediul Parlamentului, intră în dezbateri permanente cu Guvernul. Cetățenii, în exercitarea dreptului fundamental de petiționare, se adresează autorităților executive în general, iar parlamentarii trebuie să verifice modul de rezolvare a petițiilor cetățenilor. Astfel, petițiile potrivit Legii nr.190 din 19.07.1994 cu privire la petiționare se adresează:

a) Președintelui, Parlamentului și Guvernului Republicii Moldova li se adresează petițiile care țin de problemele securității naționale, de drepturile și interesele legitime ale unor grupuri largi de cetățeni, conțin propuneri privind modificarea legislației, deciziilor organelor de stat (art.6);

b) Petițiile în care sunt abordate alte probleme decât cele de mai sus se adresează organelor (persoanelor oficiale) de a căror competență nemijlocită ține soluționarea lor. Petițiile pot fi adresate, după caz, organelor emitente sau organelor ierarhic superioare celor ale căror act este atacat, sau instanței judecătorești.

În dezvoltarea prevederilor legii menționate, art.1 din Hotărârea Parlamentului privind asigurarea dreptului la petiționare în Parlament nr.71-XIV din 02.07.1998 stabilește că în Parlament se examinează petițiile cetățenilor ce țin de problemele securității naționale, de drepturile și libertățile omului, cele care conțin propuneri privind modificarea legislației, precum și cele ce se referă la neexecutarea legilor. Petițiile cetățenilor, altele decât cele menționate mai sus, se vor expedia pentru a fi examinate în organele de stat respective, asigurând un control riguros asupra soluționării lor.

Analiza petițiilor parvenite în adresa Parlamentului relevă că acestea se înregistrează pe numele conducerii Parlamentului, a organelor de lucru ale Parlamentului, pe numele deputaților și pe numele subdiviziunilor Aparatului Parlamentului. Anual, structurile parlamentului dau răspuns la aproximativ 5-6 mii de petiții, care scot în evidență multiple categorii de probleme generate de:

- aplicarea neuniformă a legislației;
- interpretarea neadecvată a actelor legislative;
- neexecutarea legilor sau executarea lor neadecvată;
- neconcordanța prevederilor din diverse acte legislative, uneori în raport cu acte normative de executare, precum și nereglementarea complexă a executării legii;

²³ Ion Creangă, Corneliu Gurin, Drepturile și libertățile fundamentale sistemul de garanții, Editura TISH, Chișinău 2005, p.146.

- existența unor goluri în legislație;
- solicitarea de interpretare oficială a legilor.
- solicitări de intervenție în procesele judiciare;
- soluționarea unor cazuri concrete din practică, prin care petiționarii își exprimă dezacordul față de cerințele impuse de autoritățile administrației publice ce țin de aplicarea normelor juridice concrete și căutarea unor soluții pentru rezolvarea problemelor de ordin juridic, care ar putea fi utilizate în favoarea solicitantului;
- solicitarea de consultații juridice;
- solicitări rezultate din nivelul scăzut de cunoaștere a legislației etc.

În ceea ce privește petițiile prin care se abordează probleme ce nu țin de competența Parlamentului și pentru evitarea transformării organelor de lucru ale Parlamentului, în structuri ce oferă consultații juridice petiționarilor, adresările ce nu țin de competența parlamentului se remit organelor sau persoanelor oficiale, de a căror competență nemijlocită ține soluționarea lor.

Din multitudinea problemelor abordate de petiționari, două categorii de probleme vizează în principal activitatea legislativului: prima se referă la interpretarea oficială a actelor legislative, iar a doua se referă la explicarea modului de aplicare corectă a actelor legislative, în vederea asigurării unității reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării.

Referitor la interpretarea actelor legislative, aceasta are drept scop eliminarea ambiguităților, elucidarea conținutului și evidențierea principiilor de drept cuprinse în ele. O astfel

de competență, potrivit art.66 lit.c) din Constituție, este considerată drept una din atribuțiile de bază ale Parlamentului. Astfel, pentru soluționarea problemelor ce țin de interpretarea legilor, urmează să fie declanșat procesul legislativ. O astfel de soluție este confirmată de practica legislativă din ultimii 10 ani.

Cât privește explicațiile pe marginea aplicării uniforme a legislației, care de fapt se dau de Comisiile permanente și Direcția juridică, se impune a menționa că acestea nu au forță juridică, ele, transformându-se în simple consultații juridice și se folosesc de către cetățeni în calitate de argumente suplimentare pentru rezolvarea problemelor subiective în fața autorităților publice și a instanțelor judecătorești. Pentru a nu transforma organele de lucru ale Parlamentului în structuri de consultanță juridică, considerăm oportun ca o astfel de formă de explicații să fie dată doar la solicitarea autorităților publice care au probleme la aplicarea corectă și uniformă a legislației.

Cu toate acestea, instituția petiționării servește mai degrabă o sursă de inspirație a deputaților pentru a adresa diverse întrebări și interpelări Guvernului și autorităților administrației publice. Analiza problematicilor abordate de cetățeni nu a făcut deseori obiectul dezbaterilor parlamentare a moțiunilor sau a proiectelor de legi, fapt ce constituie un mare neajuns în activitatea de control parlamentar.

CONCLUZII

Din cele constatate mai sus, se impun următoarele concluzii de bază:

1. Controlul parlamentar, alături de funcția de legiferare, trebuie privită în calitate de una din funcțiile esențiale ale Parlamentului. Deoarece numai în acest fel este posibil ca Parlamentul, în calitate de exponent al voinței poporului, să verifice dacă autoritățile executive își exercită atribuțiile lor în concordanță cu prevederile legale, cu drepturile omului și interesele generale ale societății. În acest sens, conform experienței Republicii Moldova, neaplicarea corespunzătoare sau ineficiența mecanismului controlului parlamentar, pe de o parte, descrește și influențează negativ rolul și poziția instituției Parlamentului în societate. Pe de altă parte, stimulează o atitudine de superioritate și neglijență din partea altor autorități publice: Guvern și Președintele RM.
2. Instituția controlului parlamentar, aplicată în modul corespunzător și eficient, reprezintă unul din elementele esențiale ale mecanismului de contrabalanțe a puterilor în stat și de realizare a principiului separației puterilor în stat, în vederea excluderii posibilităților de uzurpare a puterii de stat de către una dintre aceste ramurile de putere sau reprezentanții acestor ramuri.
3. În pofida faptului că legislația Republicii Moldova prevede mai multe procedee și forme de control parlamentar, totuși constatăm că atât Parlamentul, organele lui de lucru, cât și deputații nu folosesc deplin aceste oportunități constituționale pentru a exercita un control parlamentar veritabil asupra Executivului.
4. Lipsa pe parcursul ultimilor ani a unor politici clare în domeniul controlului parlamentar și a planificării legislative corespunzătoare au dus la denaturarea și inaplicabilitatea legilor, fapt constatat la nivel național și internațional. Modul de executare a legilor și aplicarea lor uniformă în prezent constituie una din problemele principale cu care se confruntă la moment Republica Moldova.
5. Lipsa instituției reprezentantului Parlamentului în Guvern poate fi considerată unul din impedimente în procesul de realizare a funcțiilor de informare, coordonare, reprezentare și control în cadrul raporturilor între Parlament și Guvern;
6. Controlul parlamentar asupra activității și actelor șefului statului (Președintelui RM) a fost destul de limitat sau chiar practic nu a existat.
7. Controlul parlamentar asupra Guvernului și administrației publice centrale exercitat în ultimii 8 ani de fapt a fost unul formal și nesemnificativ. În consecință, reprezentanții Guvernului și-au permis sistematic să neglijeze demersurile deputaților, prin neprezentarea răspunsurilor sau prezentarea unor răspunsuri formale, neprezentarea la ședințele Parlamentului sau delegarea unor funcționari de rang inferior etc.
8. Deputații din opoziție și fracțiunile parlamentare în Republica Moldova nu au capacitatea suficientă pentru a realiza un control parlamentar eficient. Deoarece nu

- dispun de toate instrumentele necesare pentru a se informa și a organiza activități de investigare alternative, deputații sunt sortiți să dispună doar de informațiile pe care le prezintă Guvernul.
9. Lipsa instituției consultantului (asistentului) deputatului care să-l asiste în pregătirea discursurilor, analiza materialelor și prelucrarea informației, constituie un impediment important în exercitarea atribuțiilor sale de către deputați, inclusiv în asigurarea unui control parlamentar veritabil și efectiv asupra executivului.
 10. Lipsă de informare și suport administrativ corespunzător, precum și accesul foarte limitat al deputaților la resurse administrative, decizionale, umane și financiare în raport cu cele ale Guvernului, contribuie direct la ineficiența lucrului oricărui deputat, nemaivorbind de un control parlamentar eficient. De asemenea, această situație duce la dezechilibrarea raporturilor de putere, prin dominația executivului asupra legislativului.
 11. În Republica Moldova, pe parcursul ultimilor ani, majoritatea parlamentară și-a delegat centrul de decizie către instituția șefului statului, care de fapt a subordonat pe linie de partid atât legislativul cât și executivul. În aceste condiții, importanța și rolul instituției controlului parlamentar, a fost diminuată și denaturată esențial.
 12. Astfel de instrumente importante ale controlului parlamentar, precum moțiunile simple și mai ales cele de cenzură, practic lipsesc din practica parlamentară. La rândul său, calitatea întrebărilor și interpelărilor deputaților în multe cazuri este nesatisfăcătoare și în consecință nu permite atingerea obiectivelor urmărite.
 13. În Republica Moldova, drepturile opoziției parlamentare de a participa efectiv în cadrul procesului legislativ sunt limitate. În acest sens, inițiativele legislative înaintate de deputații din opoziție, de regulă, nu sunt examinate cu anii sau nu sunt examinate deloc, chiar dacă sunt bune, necesare și oportune.
 14. Calitatea proiectelor de legi înaintate de Guvern către Parlament deseori este nesatisfăcătoare, lipsind analizele de impact, listele de acte și a proiectelor respective care urmează a fi adoptate în vederea ajustării cadrului legal, sursele de finanțare etc.

RECOMANDĂRI

Luând în considerație cele menționate mai sus și în scopul eficientizării instituției controlului parlamentar, se recomandă:

1. Studiarea și punerea în aplicare mai largă de către deputați a tuturor formelor și procedurilor de control parlamentar asupra puterii executive;
2. Instituționalizarea și reglementarea explicită prin acte normative a instituției reprezentantului Parlamentului la Guvern, atribuindu-se funcții de informare, reprezentare și control;
3. Creșterea capacităților și calității activităților deputaților prin efectuarea analizei funcționale a Aparatului Parlamentului și/sau introducerea instituției de asistent (consultant) al deputatului sau prin prevederea unor surse financiare pe care un deputat le-ar putea utiliza în scopul atragerii sistematice a expertizei și asistenței necesare;
4. Introducerea în practica juridică a Republicii Moldova a procedurii de admisibilitate a proiectelor de acte legislative în prealabil, sau a lecturii zero, de către comisia de specialitate din cadrul comisiilor permanente și Direcția juridică pentru a determina nivelul corespunderii acestuia normelor tehnicii juridice și posibilității înaintării spre examinare în ședința plenară a Parlamentului.
5. Informarea Parlamentului privitor la proiectele actelor legislative de bază și concepul acestora pentru a se micșora numărul proiectelor respinse de către Parlament în prima lectură precum și pentru a se evita adoptarea unui număr mare de modificări și completări în legislație, care are loc atât până la adoptarea legii de bază, cât și după adoptarea acesteia;
6. Informarea și prezentarea Parlamentului de către Guvern (de către Reprezentantul Guvernului) a programelor de elaborare a actelor legislative la etapa de definitivare a acestora pentru a se ține cont de propunerile și obiecțiile comisiilor permanente ale Parlamentului;
7. Planificarea activității legislative prin adoptarea programelor legislative și stabilirea prin lege unor derogări și condițiilor când Parlamentul poate să pună în sarcina Guvernului elaborarea unui proiect de act legislativ, în condițiile în care elaborarea acestuia nu este prevăzută în programul de elaborare. Această concretizare este necesară pentru a nu se admite interpretarea acțiunilor Parlamentului, în acest sens ca un amestec în atribuțiile puterii executive;
8. Stabilirea obligativității și planificării activităților de control parlamentar sistematic din partea autorilor actelor legislative și a comisiilor specializate ale Parlamentului prin introducerea modificărilor respective în Regulamentul Parlamentului;
9. Exercițarea controlului asupra prezentării instrumentelor de motivare a necesității reglementării juridice a relațiilor sociale, publicarea acestora împreună cu legea.
10. Exercițarea controlului asupra calității și impactului proiectelor de legi. Stabilirea

- expresă în lege a inadmisibilității proiectelor de acte legislative în lipsa analizelor de impact și a prevederii surselor de acoperire și necorespunderii lor condițiilor de formă prevăzute de Legea nr.780/2001 cu restituirea lor inițiatorului, în vederea refacerii acestora;
11. Instituirea prin lege a controlului obligatoriu asupra modului de implementare a legilor după adoptare și informarea permanentă a Parlamentului în conformitate cu prevederile Regulamentului Parlamentului despre executarea de către Guvern a actelor legislative adoptate;
 12. Prezentarea periodică de către Guvern a informației privind executarea dispozițiilor Parlamentului adresate Guvernului privind aducerea actelor normative și legislative în concordanță cu legea nou adoptată și privitor la respectarea termenilor stabiliți.
 13. Întocmirea unui registru de evidență a în sarcinărilor și dispozițiilor Parlamentului către Guvern privind elaborarea actelor legislative și normative, care ar da posibilitatea de a duce un control eficient din partea persoanelor responsabile;
 14. Asigurarea prin lege a dreptului opoziției la prezentarea și examinarea de către Parlament și organele sale de lucru în ordine generală a propriilor proiecte de acte legislative;
 15. Utilizarea mai largă de către opoziție a instituției moțiunilor pentru a pune în dezbatere probleme ce țin de politicile interne și externe a statului;
 16. Adoptarea unei legi cu privire la răspunderea ministerială;
 17. Stabilirea expresă prin lege a prezenței obligatorii a membrilor Guvernului la ședințele Parlamentului la cererile deputaților sau unor grupuri de deputați;
 18. Instituirea regulii conform căreia explicațiile și interpretările pe marginea aplicării legilor să fie dată de organele de lucru ale Parlamentului doar la solicitarea autorităților publice care au probleme la aplicarea corectă și uniformă a legislației.
 19. Este necesar a se concretiza procedura de creare a grupurilor de lucru mixte pentru elaborarea unor proiecte de legi din inițiativa Parlamentului cu participarea experților din domeniile respective și a funcționarilor Parlamentului, specialiștilor de la ministere și alte autorități administrative, precum și a sursei de acoperire a cheltuielilor financiare și remunerare a membrilor grupului de lucru conform art. 15 din Legea privind actele legislative.
 20. Exercițarea unui control parlamentar și audierea raportului privind executarea Legilor nr. 780-XV din 27.12.01 privind actele legislative și nr.317-XV din 18.07.03 privind actele normative ale Guvernului și altor autorități ale administrației publice centrale și locale, cu scopul determinării lacunelor existente și înlăturării neajunsurilor în raporturile reglementate.



NOTE

IDIS „Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, care activează pe o serie de domenii legate de: analiză economică, guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor. IDIS activează în calitate de platformă comună care reunește tineri intelectuali, preocupați de succesul tranziției spre economia de piață și societatea deschisă în Republica Moldova.

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul” este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și pro-europene.

