



## CARACTERUL POLITIC ȘI CONSTITUȚIONAL AL CONTROLULUI LEGILOR

Liliana CREANGĂ,  
magistru în drept, doctorandă

### SUMMARY

*Political control* can be grouped into external and internal control. External political control is exercised through the specific ways by the legislative authority in the form of parliamentary control, either directly or indirectly through the control of the Government. Internal political control is exercised within the local public administration by the local councils and their structures.

Romanian scientists Geneveva Vrabie and Ioan Muraru distinguished and the parliamentary control, either as stand alone or form of the political body. Regarding the Parliament right to verify the constitutionality of the laws, according to I. Deleanu, some consider the parliamentary control as a genuine and simultaneously as a self control, because the Parliament is voting the constitution and he is that which assess the correlation between the law and constitution. Others considered that Parliamentary control would not be any guarantee, because although there is the sanction of not choosing the lawmakers, this would be a distant sanction, difficult to perform in practice.

\* \* \*

*Controlul politic* poate fi grupat în control extern și control intern. Controlul politic extern este exercitat prin modalități specifice de către autoritatea legislativă sub formă de control parlamentar, fie direct, fie indirect prin intermediul controlului asupra Guvernului. Controlul politic intern este exercitat în cadrul administrației publice locale de către consiliile locale și structurile acestora.

Savanții români Geneveva Vrabie și Ioan Muraru disting și controlul parlamentar, fie ca formă de sine stătătoare sau în cadrul organului politic. În ceea ce ține de dreptul Parlamentului de a verifica constituționalitatea legilor, subliniază I. Deleanu, unii îl consideră un control autentic și în același timp un autocontrol, deoarece Parlamentul fiind acela care votează inclusiv constituția, este cel mai în măsură să aprecieze concordanța dintre legea și constituția pe care le-a adoptat. Alți autori susțin că acest control al Parlamentului nu ar prezenta nici un fel de garanție, deși există sancțiunea nerealegerii parlamentarilor, și că aceasta ar fi o sancțiune îndepărtată, greu de realizat.

*Controlul exercitat printr-un organ politic a fost propus și experimentat, fără rezultate, în Franța [1,p.279]. Acest control, scrie I.Deleanu, are la bază câteva idei persuasive, pe care le împărtășim: a) deși, prin obiectul său, controlul constituționalității legilor este „juridic”, el vizînd asigurarea conformității juridice a legilor cu constituția, prin efectele lui, el este totuși un control politic, vizînd asigurarea supremației și intangibilității așezămîntului politic și juridic fundamental al statului; b) dacă legea este expresia emanației de voință a unei adunări reprezentative, atunci controlul conformității legii cu constituția trebuie să aparțină, logic, moral și politic, unui „corp reprezentativ”, cu alte cuvinte, unei „puteri constituționale determinatoare” cu caracter reprezentativ i se poate asocia o „putere constituțională sancționatoare” avînd același asemenea caracter.*

Controlul parlamentar vizează întreaga activitate statală a tuturor autorităților publice, realizîndu-se prin căi și mijloace adecvate, fără a se substitui con-

trolului exercitat de diferite autorități ale administrației publice, cu atît mai mult celui exercitat de puterea judecătorească, constituind un control reciproc al puterilor.

Parlamentul exercită controlul asupra activității Președintelui Republicii Moldova, a unor servicii publice care nu fac parte din structura Guvernului și asupra activității administrației publice locale.

Controlul parlamentar este exercitat sub următoarele aspecte:

*Controlul exercitat de Parlament asupra activității Președintelui Republicii*, care se realizează în baza prevederilor constituționale, cu respectarea principiului separației și colaborării puterilor în stat, prin trei modalități [2,p.179-185].

a) O primă modalitate este a controlului de plină competență reglementat de art. 87 alin.(2) din



Constituția Republicii Moldova, conform căruia Președintele Republicii poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parțială sau generală.

Control deplină competență este și cel asupra măsurilor luate de Președintele Republicii Moldova, în caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării. În această situație Președintele Republicii ia măsuri pentru respingerea agresiunii, declară stare de război și le aduce, neîntârziat, la cunoștința Parlamentului. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în timp de 24 de ore de la declanșarea agresiunii pentru a se pronunța asupra măsurilor luate de Președinte (art.87, alin.(3)).

b) O altă modalitate a controlului Parlamentului asupra Președintelui Republicii este cea a sesizării, urmînd ca decizia finală să fie luată de corpul electoral sau de justiție, după caz. Astfel, conform art.89 din Constituție, în cazul săvîrșirii unor fapte prin care se încalcă prevederile Constituției, Președintele Republicii Moldova poate fi demis de către Parlament, cu votul a două treimi din numărul deputaților aleși. Propunerea de demitere poate fi inițiată de cel puțin o treime din deputați.

Un control de sesizare este exercitat de Parlament și în ipoteza prevăzută de art.81, alin.(3), prin care, Parlamentul poate hotărî punerea sub acuzare a Președintelui Republicii, cu votul a cel puțin 2/3 din deputații aleși, în cazul în care săvîrșește o infracțiune. Competența de judecată aparține Curții Supreme de Justiție, în condițiile legii. Președintele rămîne demis

de drept la data rămînerii definitive a sentinței de condamnare.

c) Controlul Parlamentului asupra Președintelui Republicii se realizează și prin avize sau aprobări prealabile. Astfel, potrivit art.98, alin.(1) din Constituție, după consultarea fracțiunilor parlamentare, Președintele Republicii desemnează un candidat pentru funcția de Prim-ministru. Punctul de vedere al Parlamentului are natura unui aviz consultativ.

*Controlul parlamentar asupra activității Guvernului*, după cum afirmă prof. Ilie Iovănaș, este un control esențialmente posterior [3,p.102].

Astfel, conform prevederilor art.104 din Constituție, Guvernul este responsabil în fața Parlamentului și prezintă informațiile și documentele cerute de acesta, de comisiile lui și de deputați.

Fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalți membri pentru activitatea și actele Guvernului. În cazul demisiei Prim-ministrului, demisionează întreg Guvernul (art.101, alin(3)). Această răspundere se poate stabili fie la inițiativa Guvernului care declară că-și angajează răspunderea politică în fața Parlamentului, fie la inițiativa organului legiuitor. În cel de-al doilea caz, Parlamentul, la propunerea a cel puțin o pătrime din deputați, își poate exprima neîncrederea în Guvern cu votul majorității deputaților (art.106, alin.(1)).

Principalele procedee de control parlamentar asupra Guvernului sînt: întrebarea, interpelarea, moțiunea și ancheta parlamentară [4,p.130]

*Întrebarea* vizează un aspect concret sau orientarea Guvernului într-o problemă determinată a politicii sale. Guvernul și fiecare dintre membrii săi sînt obligați să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputați (art.105 alin. 1 din Constituție). Întrebarea se formulează verbal, iar cel chestionat poate să răspundă pe loc sau poate indica ziua cînd va comunica răspunsul. Întrebările nu sînt urmate de dezbateri.

*Interpelarea* conține cererea adresată Guvernului ca acesta să dea explicații asupra unui act al său, sau asupra politicii sale într-un domeniu de activitate. Ea se face numai în scris și asupra răspunsului au loc dezbateri finalizate printr-o moțiune parlamentară.

*Moțiunea* este modalitatea parlamentară de a reacționa la răspunsurile date interpelărilor. Astfel, Parlamentul poate adopta o moțiune prin care să-și exprime poziția față de obiectul interpelării (art.105, alin.(2) din Constituție), precum și o moțiune de cenzură în cazul angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege.

*Ancheta parlamentară* este organizată fie prin intermediul unei comisii ad-hoc, fie a unei comisii permanente, fiind întotdeauna inițiată pentru un obiectiv determinat, purtînd un caracter temporar și specializat în raport cu mandatul stabilit. Statutul juridical celor audiați este similar cu cel al martorilor. Comisia de anchetă nu se substituie unui organ de jurisdicție și nici Procuraturii. Raportul pre-



zentat de comisia de anchetă este dezbătut în Parlament.

Constituția Republicii Moldova reglementează atât controlul parlamentar tradițional, sub forma informărilor prezentate de Guvern și celelalte organe ale administrației publice, a întrebărilor și interpelărilor, a dezbaterilor rapoartelor și declarațiilor Primului-ministru, a dezbaterii rapoartelor unor organe centrale autonome, a analizelor în comisiile permanente sau în comisiile de anchetă etc., cât și un control parlamentar modern prin intermediul unor autorități publice autonome, instituite în mod special pentru înfăptuirea controlului, după cum este Curtea de Conturi, care, conform art.133 din Constituție „exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuițare a resurselor financiare publice”.

*Controlul Parlamentului asupra Administrației Publice exercitat prin instituția Avocatului Parlamentar.* Ținând seama de aceste limitări și piedici inerente controlului parlamentar asupra legalității actelor administrative, dar și de nevoia de a implica în cea mai mare măsură și în condiții optime prestigiul organului reprezentativ al întregului popor la asigurarea legalității în administrația de stat, în unele țări, a fost introdus așa numitul sistem *ombudsman*. Aplicat pentru prima dată în 1809 în Suedia, iar apoi în Finlanda, Danemarca, Norvegia, Noua Zeelandă, Marea Britanie, Quebec (Canada) etc., iar recent în Spania, Franța, Polonia, Ungaria și România, sistemul „ombudsman” constă în alegerea unor

comisari (împuțerniciți, delegați) parlamentari avînd o competență generală, abilitați să primească și să ancheteze orice plîngere a cetățenilor împotriva abuzurilor și exceselor de putere săvîrșite de organele administrației de stat. Pe baza concluziilor rezultate din anchetele făcute, *ombudsmanul* este în drept să se adreseze guvernului sau altor autorități publice pentru a cere restabilirea ordinii de drept încălcate.

Instituția ombudsmanului, pe care legiuitorul din Republica Moldova l-a denumit cu un termen pe care nu-l are nici o țară, avocatul parlamentar, a fost introdus prin Legea cu privire la Avocatul Parlamentar, adoptată de Parlamentul Republicii Moldova în octombrie 1997 [5].

În baza acestei legi, în februarie 1998, Parlamentul a desemnat trei avocați parlamentari, egali în drepturi și cu atribuții egale, independenți față de deputații din Parlament, de Președintele Republicii, de autoritățile publice centrale și locale, precum și de persoane cu funcții de răspundere de toate nivelurile.

În opinia prof. Ioan Santai, avocatul poporului se deosebește de toți ceilalți funcționari din sistemul autorităților publice prin următoarele:

În primul rînd, activitatea avocatului poporului are drept scop apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor, astfel cum sînt formulate de Constituție și de legislația în vigoare, întemeiată pe ea, iar nu simple interese, fie ele chiar legitime, aparținînd acestora.

În al doilea rînd, această apăra-

re se exercită în legătură cu raporturile dintre cetățeni cu autoritățile publice, cu precădere cele administrative, iar în acest din urmă caz, indiferent de nivelul lor (ierarhic), de competența exercitată (generală sau specială), de modul lor de alcătuire (alese sau numite) ori de natura funcționării acestora (permanente sau temporare).

În al treilea rînd, activitatea de verificare a modului de respectare a drepturilor și libertăților cetățenilor are ca obiect doar acte și fapte de putere ale autorităților, iar nu acțiuni de drept privat ale acestora, cu condiția ca ele să fie ilegale, nu neoportune sau cu caracter politic.

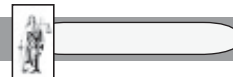
În al patrulea rînd, prin exercitarea acestei apărări, avocatul poporului nu poate obliga autoritățile publice la luarea măsurilor necesare restabilirii legalității încălcate și nici nu se poate substitui în atribuțiile acestora, emițînd măsura legală ori anulînd-o pe cea ilegală.

În al cincilea rînd, ca regulă generală, activitatea avocatului poporului are un caracter public, cu excepția situațiilor de confidențialitate instituite la cerere sau din motive întemeiate.

În al șaselea rînd, activitatea acestuia se desfășoară sub controlul parlamentar, existînd obligația prezentării de rapoarte forului legislativ [6,p.19-20].

Această caracteristică corespunde pe deplin instituției Avocatului Parlamentar consacrată în legislația Republicii Moldova și chemată să asigure legalitatea.

Instituția *ombudsmanului* nu trebuie confundată cu cea a pro-



curaturii din sistemele structurate după modelul constituției staliniste.

Fără îndoială, pe plan formal, între cele două instituții există unele similitudini.

În primul rând, ca și ombudsmanul, procurorul general al republicii este ales, în sistemele modelate după constituția stalinistă, de organul reprezentativ.

În al doilea rând, ca și ombudsmanul, procuratura, în aceste sisteme, are sarcina de a asigura respectarea legilor și aplicarea lor uniformă pe teritoriul statului.

În al treilea rând, ca și ombudsmanul, procuratura nu poate, în sistemele orientate după constituția stalinistă, proceda față de persoanele și organele care nu-i sînt subordonate funcțional prin măsuri directe de înlăturare sau sancționare a încălcărilor de lege, ci doar pe calea unor acte prin care cere organelor administrației de stat, organizațiilor economice și instituțiilor de stat, organizațiilor sociale, ca și instanțelor judecătorești, restabilirea legalității și, eventual, sancționarea civilă, administrativă sau penală a celor vinovați.

Așadar, afirmăm că, controlul parlamentar constă în supravegherea activității politice și administrative a executivului. Pentru a îndeplini această funcție, Parlamentul Republicii Moldova dispune de multiple proceduri de informare și investigare - întrebări adresate guvernului, dezbaterile în legătură cu declarațiile guvernamentale, dezbaterile legislative, crearea comisiilor de anchetă etc.

Controlul parlamentar este un mijloc de realizare a principiului

separării puterilor în stat, de întărire a legalității și ordinii de drept, care se finalizează uneori prin sancțiuni constituționale, politice, juridice sau politico-juridice și care asigură conduita legală a executivului

Dincolo de aceasta, controlul politic nu poate fi unul arbitrar iar în scopul apărării statului de drept, evitării abuzurilor de gestionare statul dispune de un sistem de proceduri și de un mecanism de funcționare, care, dacă vor fi folosite eficient, vor putea să asigure respectarea principiilor Constituției și apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor nu doar de cei ce se supun legilor, dar și de cei care le fac. La o analiză mai detaliată, vom constata că justiția constituțională reprezintă un mijloc de protecție a drepturilor omului, în virtutea priorităților instituționale.

Pentru a fundamenta ultima afirmație prin prisma modului de protecție a drepturilor omului, vom analiza unele forme de exercitare a controlului constituționalității legilor și vom scoate în evidență unii factori ce stau în calea afirmării depline a justiției constituționale ca mijloc de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale:

1) În opinia mai multor constituționaliști, justiția constituțională, în funcție de organul investit cu dreptul de a efectua controlul constituționalității legilor, are două forme: controlul concentrat și controlul difuz. Republica Moldova a optat pentru controlul concentrat, formă adoptată de majoritatea statelor europene, cînd competența în materie de consti-

tuționalitate revine unei instanțe jurisdicționale specializate. Fiind analizată sub aspectul protecției drepturilor omului, această formă a justiției constituționale este considerată de savanții în drept ca cea mai eficientă.

Această modalitate permite exercitarea unui control specializat, calificat și adecvat. Or, divergențele dintre lege și constituție nu sînt simple litigii juridice, pasibile examinării de un judecător ordinar, ele sînt de natură constituțională, urmînd a fi examinate de un judecător constituțional.

2) Nu poate fi trecut cu vederea nici rolul Curții Constituționale de mediator al celor trei puteri ale statului, evitîndu-se, astfel, implicarea puterii judecătorești în activitatea puterii legislative. Referitor la discuțiile privind oportunitatea acestei forme de control pentru Republica Moldova, am putea remarca că acestea nu au suport juridic și practic. Această modalitate de justiție constituțională s-a afirmat pe deplin în Franța, România și în alte țări din care Republica Moldova a preluat sistemul său constituțional. Sîntem de părere că aceste discuții au fost generate mai mult de factori subiectivi și politici, decît de factori juridici.

3) Un alt argument în favoarea acestei forme de justiție constituțională este că în Republica Moldova, grație posibilității de a exercita controlul constituționalității legilor prin ridicarea excepțiilor de neconstituționalitate, s-a implementat o formă mixtă de justiție constituțională. Aceasta permite exercitarea justiției constituționale și la inițiativa persoanelor fizice și juridice, drepturile cărora



au fost desconsiderate, admitînd implicarea în această activitate și a instanțelor judecătorești de drept comun.

4) Un alt criteriu de analiză este divizarea formelor de justiție constituțională în funcție de persoanele, la a căror inițiativă se exercită controlul de constituționalitate. După acest criteriu, cauzele se divizează în două categorii: la inițiativa autorităților publice și la inițiativa persoanelor particulare.

Republica Moldova a implementat forma de control al constituționalității legilor la inițiativa autorităților publice. În ultimii ani se discută pe larg despre oportunitatea implementării unei forme mixte, propunîndu-se exercitarea justiției constituționale și la inițiativa particularilor. Din considerente necunoscute, pînă la ora actuală, această formă nu a fost acceptată de legislativ.

Necesitatea implementării unei astfel de proceduri este evidentă. Controlul la inițiativa particularilor exprimă, cu deplinătate și nemijlocit, vocația Curții Constituționale de a fi un instrument de protecție a indivizilor față de legislativ, de garantare a drepturilor și libertăților fundamentale.

Pentru legiferarea unei astfel de forme sînt invocate mai multe argumente, care au un suport juridic evident. Astfel, această modalitate ar completa sfera mijloacelor de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale, justiția constituțională afirmîndu-se cu desăvîrșire în această calitate. Prin posibilitatea de a sesiza Curtea Constituțională, individul ar dobîndi o independență deplină față

de a căror subiecți în prezent le este atribuit acest drept. În plus, aceasta ar fi un „instrument pedagogic”, punînd constituția la judecata poporului și înlesnind acestuia afirmarea conștiinței sale democratice. Nu poate fi ignorat faptul că Legea Supremă ar dobîndi încă un garant, or individul ar veghea asupra respectării principiului supremației Constituției și priorității drepturilor omului în societate de către organele abilitate cu dreptul de adoptare a actelor normative.

În concluzie, menționăm că pentru asigurarea constituționalității în Republica Moldova este important a garanta protecția drepturilor și libertăților constituționale și atașamentul cetățenilor pentru Constituție. De aceea, esențial este, de a crea condiții pentru valorificarea mai deplină și mai eficientă a justiției constituționale, instituție a democrației și a statului.

#### Note:

1. Ion Deleanu. *Drept constituțional și instituții politice*. București: Editura Europa Nova, 1996, vol. I.

2. A se vedea, Tudor Drăganu. *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. II. Univ. Ecologică „Dimitrie Cantemir”, Facultatea de Drept Tg. Mureș, 1995.

3. I. Iovănaș. *Drept administrativ și elemente ale științei administrației*. București: Editura didactică și pedagogică, 1977.

4. Orlov M, Belecciu Ș. *Drept administrativ*. Chișinău, 2005.

5. Legea cu privire la avocații parlamentari, nr. 1349-XIII din

17.10.1997, Monitorul Oficial al R.M nr. 82-83/671 din 11.12.1997.

6. Ioan Santai. *Caracteristicile, condițiile și efectele activității exercitate de avocatul poporului asupra încălcărilor săvîrșite de administrația publică vizînd drepturile și libertățile cetățenilor*. Revista Dreptul, nr. 8/1997.