

Unele aspecte ale controlului parlamentar asupra administrației publice

I. Instituția Președintelui Republicii Moldova

Ion DULSCHI,
doctor în istorie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The control's institution has a key in the functioning of social systems. For government the control comes to check opportunity and correct functioning of public authorities in terms of their effectiveness. A special role in exercising the control over function of public administration lies with Parliament. In this article it is address some aspects of parliamentary control exercised over the institution of the presidency. The President, in his capacity as head of state and guarantor of the Constitution hold office in strict accordance with the law and the function of control compliance thereof as a representative and legislative powers of the supreme court of the country - Parliament of Moldova.

Principiul separării și colaborării puterilor în stat servește de circa trei secole bunei funcționări a democrației în societățile moderne. Acest principiu asigură funcționalitatea instituțiilor statului care reprezintă cele trei ramuri ale puterii, în vederea îndeplinirii scopului său, exercită anumite funcții sau prerogative: funcții politice, funcții juridice și funcții general sociale. În calitate de putere executivă, Guvernul concentrează instrumente de ordin social și material care au menirea de a asigura realizarea programului de guvernare în baza mandatului de încredere acordat de Parlament.

Separția puterilor nu rezidă în stabilirea unui regim politic în care Executivul și Legislativul sunt mai mult sau mai puțin separate, chiar antagoniste, ci în existența și valoarea a două idei fundamentale: pe de o parte, puterea politică nu trebuie să se afle în mâinile aceleiași autorități, iar pe de altă parte, dezechilibrul unui echilibru necesar între organele statului se naște în urma repartizării puterii între aceste organe. Funcția legislativă are ca obiect adoptarea de către Parlament a normelor general-obigatorii, impersonale

și care au un caracter primar. Aceasta se deosebește de celelalte funcții ale statului și prin faptul că are un caracter original, adică regulile generale adoptate prin lege exprimă voința suverană a organului reprezentativ la nivel național, format din membrii desemnați de corpul electoral.

Funcția executivă, denumită uneori și funcție administrativă, are ca obiect organizarea aplicării și aplicarea concretă a legilor, asigurarea bunei funcționări a serviciilor publice instituite în acest scop, precum și emiterea de acte normative și individuale sau efectuarea de operații materiale prin care, pe baza legii, se intervine în viața particularilor pentru a le integra activitatea sau a le face anumite prestații.

Principală caracteristică a funcției executive constă în faptul că ea are un rol consecutiv în raport cu funcția legislativă, având drept consecință imperativă conformitatea actelor puterii executive cu legea, nefăcând excepție de la aceasta, nici actele normative emise de Guvern, ca urmare a abilitării legislative – care trebuie să fie conforme, nu numai cu legea prin care Guvernul a fost autori-

zat să legisfeze, dar și cu toate celelalte legi în vigoare – deși conțin, ca și acestea, norme cu putere de lege.

Din întreaga experiență social-istorică rezultă că activitatea de control, în general, este o constantă a spiritului pragmatic și rațional, care își propune prin operațiuni specifice să verifice și să valorifice efectele manifestărilor acțiunii umane la nivelul societății organizate. Însă noțiunea de control parlamentar a fost fundamentată, ca și concept juridic, mult mai târziu, respectiv odată cu apariția teoriei organizării și a științei conducerii. Unul dintre cei care s-au consacrat studierii fenomenului social al organizării și controlului este **Henry Fayol**. În concepția acestui autor, controlul reprezintă o componentă a procesului de conducere, alături de previziune, organizare, comandă și coordonare.

Într-o altă opinie, cea a lui **Luther Gulick**, care a elaborat cunoscuta formulă conceptuală „Posdcorb” (în cadrul căreia fiecare literă semnifică un element component al procesului de conducere: planificare, organizare, personal, dirijare, coordonare, raportare și buget), categoria de control nu mai apare ca un element distinct al conducerii, ci se constituie într-o entitate care vizează toate elementele organizării în procesul conducerii, fiind o componentă intrinsecă a acestuia.

În Republica Moldova, pornindu-se de la modelele constituționale tradiționale și de la prevederile Legii supreme, se admite că distribuția competenței Parlamentului se împarte între funcția de legiferare, cea de alegere, formare, avizare a formării, numire sau revocare a unor autorități publice, funcția de control și funcția de conducere în politica externă.

În principiu, funcția de control se referă la întreaga activitate statală și la toate autoritățile publice, concretizându-se prin mijloace și procedee adecvate.

Controlul parlamentar privește îndeosebi activitatea Executivului, realizându-se în forme specifice, pe calea întrebărilor, interpelărilor, anchetei parlamentare și moțiunii de cenzură, dar și pe calea competenței legislative a Parlamentului, ipoteză în care poate obliga Guvernul să se pronunțe asupra politicii pe care vrea s-o promoveze printr-un

proiect de lege și asupra soluțiilor pe care le preconizează.

Așadar, fundamentul funcției de control îl constituie în mod cumulativ exigențele principiului separației puterilor în stat, caracterul de autoritate reprezentativă al Parlamentului, dispozițiile Legii supreme, precum și contractul de guvernare care presupune platforma politică a Executivului și principiul responsabilității guvernamentale, element parlamentar definitoriu.

Vom menționa din start că și controlul parlamentar este un control politic și aici vom mai constata o trăsătură caracteristică acestei forme de control, aceea a prevalării raționamentelor de ordin politic asupra celor de ordin managerial.

Pentru început, urmează să specificăm modul de exercitare a controlului politic asupra administrației publice. Este cunoscut faptul că această formă de control se manifestă, în primul rând, prin intermediul factorului uman, mai simplu fiind spus, prin conducătorii instituțiilor administrative care, în majoritatea cazurilor, au acces la aceste funcții printr-un scrutin electoral, or, implicarea mecanismului de alegere ține de domeniul politic. Mai mult ca atât, persoanele ce candidează la o funcție publică sunt, de regulă, propuse sau susținute de către partidele politice.

Odată instalată, persoana care a câștigat alegerile pentru funcția publică va controla sistemul administrativ subordonat mai înainte și din punct de vedere politic.

Precum am menționat deja, controlul este, mai întâi, unul politic și numai după aceea unul de natură managerială, profesională. Acest control politic este mai prezent dacă luăm în considerare și faptul că – mai ales în cazul administrațiilor publice – persoanele publice alese în funcții de conducere se subordonează unor foruri deliberative. Acest for deliberativ, în cazul administrației centrale, este Parlamentul. Hotărârile acestui for deliberativ sunt obligatorii în execuție pentru persoanele publice executive aflate în fruntea unor administrații. Hotărârile Parlamentului sunt luate pe bază de vot, votul fiind precedat de către dezbateri de natură politică.

Prin urmare, controlul parlamentar asu-

pra Executivului și administrației publice reprezintă o funcție parlamentară importantă, justificată de esența acestui organ, de a fi forul reprezentativ suprem al poporului. *Stricto sensu*, însă acesta reprezintă operațiunea politico-juridică cea mai complexă și expresivă de aplicare a principiului funcțional al separației puterilor în stat. Potrivit Legii supreme a țării, Parlamentul „exercită controlul parlamentar asupra puterii executive, sub formele și în limitele prevăzute de Constituție.”

Acestea fiind spuse, vom examina modul în care organul reprezentativ și legislativ suprem exercită competențele sale de control asupra Executivului. Pornind de la caracterul bicefal al puterii executive în Republica Moldova, este și firesc să examinăm modul de exercitare a funcției de control asupra unei instituții centrale a statului – cea de Președinte al Republicii Moldova. Potrivit Legii supreme a țării, art. 77, alin. (1), *Președintele Republicii Moldova este șeful statului*, aceasta însă nu înseamnă deloc că prerogativele lui sunt nelimitate sau nu pot fi supuse unui control din partea altor instituții ale statului. Atribuțiile șefului statului sunt strict reglementate de Constituție, la fel ca și atribuțiile altor autorități publice. Prin urmare, Parlamentul, în raport cu Executivul, dispune de pârghii și mecanisme care au menirea de a asigura echilibrul puterilor în stat.

Raporturile Parlamentului cu Președintele cunosc mai multe faze care, în funcție de activitatea acestor două instituții, produc efecte privind începerea și încetarea mandatelor sale. Astfel, Președintele Republicii Moldova dispune de dreptul de dizolvare înainte de termen a Parlamentului și anunțarea alegerilor parlamentare anticipate, potrivit art. 85 al Constituției, precum și convocarea în prima ședință a legislativului nou ales conform art. 63 al Legii supreme. La rândul său, Parlamentul este organul care alege Președintele țării, conform unei proceduri stabilite de Constituție și de legea cu privire la alegerea Președintelui Republicii Moldova – *alege și numește persoane oficiale de stat, în cazurile prevăzute de lege*.

Prin dispunerea de acest drept, Parlamentul deja își realizează prerogativa de control asupra instituției prezidențiale. Pornind de

la ideea și de la principiul continuității puterii, constatăm că instituția prezidențială nu dispune odată cu încetarea mandatului unui președinte concret. Indiferent de motivele suspendării sau încetării mandatului unui președinte, instituția prezidențială se regăsește, cu titlu de interimat, în atribuțiile Președintelui Parlamentului sau ale Primului-Ministru al Republicii Moldova, potrivit art. 91 al Constituției. Din acest motiv, Parlamentul realizează funcția de control asupra instituției prezidențiale, implicit și în cadrul procedurii de alegere a unui nou Președinte al țării. Prin realizarea exercițiului de alegere a Președintelui Republicii Moldova, Parlamentul își asumă responsabilitatea de întrunire a condițiilor stipulate în lege de către persoanele, care intenționează să fie înregistrate în calitate de candidat la funcția de Președinte al Republicii Moldova. Pentru aceasta Parlamentul formează Comisia de alegere a Președintelui Republicii Moldova. La faza de alegere a Președintelui încă nu putem vorbi despre existența unor raporturi Parlament-Președinte, cu referire la persoanele care candidează la înalta funcție de șef al statului, dat fiind faptul că acestea dispun doar de statutul de candidat și relațiile lor cu legislativul sunt doar cele de candidat la funcția de Președinte și nicidecum nu produc efecte cu caracter de putere de stat, din partea candidatului. La fel și prerogativele Parlamentului față de candidații la funcția de șef al statului nu merg mai departe de verificare a respectării cerințelor față de candidați, înregistrarea cererilor candidaților și includerea în buletinele de vot. Parlamentul, în calitate sa de organ abilitat cu dreptul de alegere a șefului statului, realizează această prerogativă prin convocarea unei ședințe speciale a Parlamentului în care, cu respectarea principiilor votului democratic... se produce alegerea Președintelui Republicii Moldova. Acordarea votului a 3/5 din numărul deputaților aleși pentru unul dintre candidații incluși în buletinele de vot poate fi calificată ca și mandat de încredere, exprimat de către Parlament noului șef al statului. Prin acest exercițiu de alegere a șefului statului și investirea în funcție, putem afirma cu certitudine că raportul Parlament-Președinte a trecut într-o nouă fază.

Instituția jurământului depus de către Președintele nou-ales în fața Parlamentului și a Curții Constituționale, potrivit art. 79 al Legii Supreme, vine să consfințească statutul de șef al statului și să se pornească mecanismul de exercitare a unui nou mandat al instituției președinției. Depunerea jurământului, în esența sa, este mai mult decât o chestiune de protocol sau un ritual, care se datorează obiceiului. Prin pronunțarea jurământului, Președintele nou-ales oficial intră în funcția de șef al statului, de reprezentant, de comandant suprem al forțelor armate, iar vechiul Președinte încetează de a dispune de aceste atribuții. Odată intrat în funcție, Președintele Republicii Moldova preia responsabilitățile de a fi un apărător al democrației, al drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, al suveranității, independenței, unității și integrității teritoriale a țării Republica Moldova. Depunerea jurământului în fața Parlamentului confirmă înaltul statut al Legislativului de organ reprezentativ suprem al statului.

În exercitarea atribuțiilor de șef al statului, Președintele Republicii Moldova este într-o măsură și mai mare expus exercițiului controlului parlamentar. Controlul exercitat de către Legislativ asupra Președintelui este stipulat în Legea supremă atât în art. 66 cu privire la atribuțiile de bază ale Parlamentului, cât și în art. 86 și 87 privind atribuțiile Președintelui. Pentru a identifica responsabilitățile Președintelui și ale Parlamentului în materie de politică externă și a scoate în relevanță funcția de control a Parlamentului, în acest sens, vom confrunta normele constituționale, prin care Parlamentului îi aparține atribuția de aprobare a direcțiilor principale ale politicii interne și externe a statului..., acesta ratifică, denunță, suspendă și anulează acțiunea tratatelor internaționale încheiate de Republica Moldova, iar potrivit art. 86, alin. (1) al Constituției privind atribuțiile în domeniul politicii externe, *Președintele Republicii Moldova poartă tratative și ia parte la negocieri, încheie tratate internaționale în numele Republicii Moldova și le prezintă, în modul și în termenul stabilit prin lege, spre ratificare Parlamentului.*

Astfel, în sistemul relațiilor Parlament-Președinte, pe dimensiunea atribuțiilor, în

domeniul de politică externă, intervine instituția ratificării. Potrivit Dicționarului explicativ al limbii române, noțiunea de ratificare are semnificațiile: *1. (jur.) act prin care organul competent al unui stat declară că își însușește un tratat semnat de reprezentantul său cu un alt stat sau cu mai multe state. • instrument de ~ = document în care se consemnează însușirea unui tratat internațional de către un stat.*

2. aprobare a unui act săvârșit de un alt organ. (<ratifica). (http://dexonline.ro/)

Definiția de mai sus, aplicată la relațiile Parlament-Președinte, relevă o deplasare spre Parlament a prerogativei de aprobare, sau, după caz, de respingere a unui act, a unui tratat, semnat de Președinte. Prin extrapolarea fenomenului și abordarea lui prin optica controlului parlamentar, constatăm elementele proprii instituției controlului Legislativului asupra puterii executive.

Un domeniu, la fel de important, ce derivă din atribuțiile șefului statului și care, la fel, este supus controlului parlamentar, este cel ce ține de domeniul apărării. Potrivit art. 87 al *Constituției Republicii Moldova, Președintele Republicii Moldova este comandantul suprem al forțelor armate. Cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, Președintele Republicii Moldova poate declara mobilizarea parțială sau generală, iar în caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării, Președintele Republicii Moldova 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 24 de ore de la declanșarea agresiunii. Președintele Republicii Moldova poate lua și alte măsuri pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice, în limitele și în condițiile legii. Și în pasajul citat din Constituție constatăm că Parlamentul își menține prerogativele de exercitare a controlului asupra acțiunilor șefului statului. Cu toate că din perspectiva analizei subiectului controlului parlamentar, mențiunea ce va urma ar însemna o mică deviere de la temă, dar n-o putem trece cu vederea din simplul motiv că aplicarea în practică a unor norme constituționale, ce reglementează atribuțiile șefului statului și ale Legislativului într-un subiect atât de sensibil precum este cel de declarare

a mobilizării parțiale sau generale, precum și declararea stării de urgență, de asediu și de război, lasă loc pentru interpretare, dat fiind faptul că ele se regăsesc în art. 66, lit. l) și m), al Constituției Republicii Moldova, la atribuțiile de bază ale Parlamentului. Nu-i suficient de clar care va fi actul juridic, prin care se va declara mobilizarea parțială sau generală. Aceeași situație o identificăm și în norma legală privind declararea stării de urgență, de asediu și de război. În viziunea noastră, Parlamentul, în exercitarea atribuției sale de control asupra acțiunilor Președintelui, urmează să aprobe sau, după caz, să respingă sau să anuleze actele Președintelui de declarare a mobilizării sau a stărilor de urgență, de asediu și de război.

O formă de control indirect al Parlamentului asupra Președintelui, care rezultă din contrasemnarea unora dintre decretele acestuia de către Prim-Ministru, care, alături de Guvern, răspunde politic în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate, inclusiv pentru decretele Președintelui pe care le-a contrasemnat, se regăsește în art. 94 al Legii supreme.

Pornind de la caracterul universal al normei legale și acțiunea acesteia asupra tuturor membrilor societății, constatăm că prin art. 81, alin. (3) al Constituției Republicii Moldova, Parlamentul poate hotărî punerea sub acuzare a Președintelui Republicii Moldova, cu votul a, cel puțin, două treimi din numărul deputaților aleși, în cazul în care săvârșește o infracțiune. Competența de judecată aparține Curții Supreme de Justiție, în condițiile legii. Președintele este demis de drept la data rămânerii definitive a sentinței de condamnare, iar în cazul săvârșirii unor fapte prin care 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 și se aduce neîntârziat la cunoștința Președintelui Republicii Moldova. Președintele poate da Parlamentului și Curții Constituționale explicații cu privire la faptele ce i se impută.

Un alt aspect important al raporturilor dintre instituția Legislativului și cea a Preșe-

dinției este cel ce ține de vacanța funcției, reglementat în art. 90 al Legii supreme. Conform prevederilor constituționale, vacanța funcției de Președinte al Republicii Moldova intervine în caz de expirare a mandatului, de demisie, de demitere, de imposibilitate definitivă a exercitării atribuțiilor sau de deces.

În materie de procedură, în calitate de subiect al raporturilor juridice privind demisia Președintelui Republicii Moldova, observăm că acesta, conform alin. (2) din articolul menționat, prezintă cererea de demisie Parlamentului, care se pronunță asupra ei. Din punct de vedere ierarhic, în situația respectivă, legea oferă statut superior Legislativului ca și în situația, în care Președintele Republicii Moldova este în imposibilitatea exercitării atribuțiilor mai mult de 60 de zile, confirmată de Curtea Constituțională în 30 de zile de la sesizare. Cu toate că în Constituție nu este stipulat expres care autoritate publică are calitatea de subiect de sesizare a Curții Constituționale în privința imposibilității exercitării atribuțiilor de către Președintele Republicii Moldova, Codul jurisdicției constituționale specifică în art. 38, alin. (2), lit. c) precum că sesizarea „privind constatarea circumstanțelor ce justifică suspendarea din funcție a Președintelui Republicii Moldova sau interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova, care poate fi făcută în temeiul unei hotărâri a Parlamentului, semnate de Președintele Parlamentului.”

Un alt aspect privind exercitarea atribuțiilor de control al instituției Președinției de către Legislativ este cel financiar și de asigurare a funcționalității acesteia. În activitatea sa, Președintele Republicii Moldova este asistat de un aparat. Resursele financiare ale aparatului Președintelui sunt aprobate de către Parlament și incluse în bugetul de stat.

În concluzie, constatăm că Parlamentul Republicii Moldova dispune de suficiente prerogative pentru realizarea atribuțiilor sale stabilite de Constituție, în raport cu Președintele Republicii Moldova, dispune de instrumente necesare pentru asigurarea funcționării principiilor suveranității, legalității, separării și conlucrării puterilor în stat.

(Va urma)

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994.
2. Codul jurisdicției constituționale. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 53-54/597 din 28.09.1995.
3. Alexandru Ioan. *Administrația publică*. București: Editura Lumina lex, 1999.
4. Iorgovan Antonie. *Tratat de drept administrativ. Vol. 1, ediția a IV-a*. București: Editura All Beck, 2005.
5. Deleanu Ion. *Instituții și proceduri constituționale*. București: Editura All Beck, 2006.
6. Petrescu Rodica Narcisa. *Drept administrativ*. Cluj Napoca: Editura Accent, 2004.
7. <<http://dexonline.ro/>>

Prezentat: 1 aprilie 2013.

E-mail: dulschi@mail.ru