



ante/agravante și stări de atenuare/agravare) după cum urmează: stările de atenuare (în ordinea: pregătirea de infracțiune, tentativa de infracțiune, minoritatea, acordul de recunoaștere a vinovăției), circumstanțele atenuante, circumstanțele agravante, stările de agravare (în ordinea: participația penală, recidiva infracțională, concursul de infracțiuni, cumulul de sentințe);

- excluderea din conținutul art. 81 C.pen. al RM a sintagmei „ce nu constituie o recidivă”;

- modificarea art. 81 și 83 C.pen. al RM, inclusiv prin individualizarea pedepsei reieșind din limitele maximă și minimă ale sancțiunii prevăzute de PS a Codului penal.

Recenzent:

**Viorel V. BERLIBA,**  
dr. hab., conf. univ.

### Referințe bibliografice

1. Codul penal al Republicii Moldova, nr. 985-XV din 18.04.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74 din 14.04.2009, art. 195.

2. Păvăleanu V. Drept penal general. Conform noului Cod penal. București: Universul Juridic, 2012, 504 p.

3. Noul Cod penal al României. Intrat în vigoare la 01.02.2014. [http://www.avocatnet.ro/User-Files/articleFiles/1391378400\\_codul%20penal%20actualizat.pdf](http://www.avocatnet.ro/User-Files/articleFiles/1391378400_codul%20penal%20actualizat.pdf)

4. Уголовное наказание в вопросах и ответах. Под ред. В.С. Комиссарова, Р.Х. Якупова. Москва: Зерцало, 1998, 416 с.

## CONTROLUL PARLAMENTAR: CONCEPT, FORME ȘI IMPORTANȚĂ

**Viorel ALBU,**

doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei

### SUMMARY

Article includes a study on the concept of parliamentary control, in order to elucidate its essence and features, identify forms of control exercised by Parliament and argumentation the significance of its function in the current system of organization and functioning of state power.

**Keywords:** parliament, control, parliamentary control, executive, separation of power

### REZUMAT

Articolul cuprinde un studiu asupra conceptului de control parlamentar, în vederea elucidării esenței și trăsăturilor acestuia, identificării formelor de control exercitate de către parlament și argumentării semnificației funcției date în sistemul actual de organizare și funcționare a puterii în stat.

**Cuvinte-cheie:** parlament, control, control parlamentar, executiv, separația puterii

**Introducere.** 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, complexe și specializate – să verifice și să valorizeze efectele manifestărilor acțiunii umane la nivelul societății organizate [14, p. 43].

În prezent, în societate coexistă mai multe forme de control. Fiecare poartă amprenta specificității domeniului în care acționează, deoarece trebuie să răspundă comandamentelor impuse de factorii de decizie, avînd în vedere sarcinile și scopurile urmărite. Însă, indiferent de sfera și specificul controlului, cert rămîne faptul că acesta reprezintă un mijloc de cunoaștere a realității și de corectare a erorilor, cu scopul asigurării eficacității, legalității și oportunității activităților umane [18, p. 15].

În sens larg, controlul este un element important al actului de conducere socială care urmează, în mod firesc, celui de aplicare a deciziei, indiferent de natura acesteia – politică, economică, administrativă etc. [3, p. 14]. Prin urmare, putem susține că controlul este inerent activității oricărei autorități statale,

neconstituind o excepție în acest sens nici parlamentul.

Mai mult, în prezent, în toate țările din lume, *controlul parlamentar* reprezintă una dintre laturile cele mai importante ale activității parlamentare [13, p. 134]. Unii cercetători concretizează în acest sens că controlul parlamentar asupra activității altor organe ale statului, precum și asupra executării legilor trebuie să fie unul dintre principalele direcții ale activității parlamentului [43, p. 18].

Astfel, exercitarea controlului ocupă un loc distinct în activitatea oricărui parlament din lume. Desigur, volumul real de competențe al parlamentelor în sfera controlului depinde de mai mulți factori, precum: forma de guvernămînt, regimul politic, structura de stat, tradițiile istorice etc. Cu toate acestea, oricărui parlament îi sînt inerente competențe de control, dat fiind faptul că: este organul în care sînt reprezentate diferite interese sociale și politice; activează, de regulă, deschis, adică în mod public; se află într-un contact permanent cu diferite organe ale statului și cu cetățenii datorită activității deputaților în circumscripțiile teritoriale; are competența de a forma diferite



organe ale statului; este principalul responsabil de adoptarea bugetului statului; și, nu în ultimul rând, deține un rol important în sistemul constituțional al puterii [42, p. 182].

În pofida momentelor enunțate, în prezent constatăm cu regret că în cadrul teoriei juridice autohtone, problema controlului exercitat de către parlament nu se bucură de atenția cuvenită, ea fiind abordată destul de superficial, unilateral și fragmentar.

Ținând cont de cele menționate, precum și de semnificația controlului în general în procesul de conducere, ne propunem să inițiem o serie de studii științifice în care să dezvoltăm multiaspectual și profund problema controlului parlamentar; în prezentul demers științific însă ne vom axa în principal pe analiza conceptului de *control parlamentar*, a formelor de realizare și a semnificației acestuia în mecanismul separației puterilor în stat.

**Rezultate obținute și discuții.** În general, potrivit dicționarului explicativ, prin *control* se înțelege „analiza permanentă sau periodică a unei activități, a unei situații etc., pentru a urmări mersul ei și pentru a lua măsuri de îmbunătățire” [12, p. 221]. Desigur, în accepție politico-juridică, sensul termenului este unul distinct, diferiți autori interpretându-l în mod diferit [46, p. 56].

Pentru a da o anumită apreciere funcției de control în cadrul unei societăți, considerăm necesar a sublinia inițial că controlul este de natură să pătrundă în esența fenomenelor și să contribuie la o conducere eficientă, să sesizeze aspectele negative în momentul în care acestea se manifestă ca tendință și să intervină operativ pentru prevenirea și lichidarea cauzelor. În fața controlului se pun probleme deosebite, în special de cunoaștere a realităților, inclusiv modul de aplicare a legislației, având ca scop stabilirea măsurilor necesare pentru evitarea deficiențelor, dificultăților și

curmarea abuzurilor [19, p. 38-39]. Așadar, controlul este o necesitate obiectivă și subiectivă, nu un scop, ci un mijloc de perfecționare a activității, inclusiv a procesului de conducere a acesteia. Prin control se acționează în direcțiile esențiale ale cerințelor sociale și se acordă o atenție deosebită problemelor social-economice și financiare concrete [18, p. 20].

În același timp, trebuie să recunoaștem că controlul reprezintă o categorie juridică destul de complexă. Pe de o parte, el este privit atît ca o funcție a conducerii, o etapă distinctă a procesului de conducere, cît și ca un mijloc de asigurare a legalității, fiind astfel deosebit de important și indispensabil asigurării ordinii sociale, economice și de drept în societate [18, p. 20].

Pe de altă parte, vom sublinia că controlul trebuie înțeles ca „unul din cele mai importante elemente ale conducerii sociale, dar care nu se reduce exclusiv la acțiuni de verificare, supraveghere și revizie cu aplicarea diferitor sancțiuni în caz de constatare a abaterilor” [42, p. 182], menirea sa fiind cu mult mai profundă.

**Controlul parlamentar.** În pofida diversității de opinii expuse în doctrină pe marginea funcțiilor pe care le are forul legislativ suprem al oricărui stat, totuși în cea mai mare parte acestea coincid, întrucît printre ele adeseori sînt indicate următoarele: *funcția legislativă*, *funcția reprezentativă* și *funcția de control* [33, p. 181; 32, p. 52].

Bunăoară, cercetătorul Ю.П. Урьяс, fiind preocupat în special de studierea parlamentului german, notează că în viziunea specialiștilor germani parlamentul exercită următoarele cinci funcții: reprezentarea națiunii, formarea voinței politice, legiferarea, formarea guvernului și controlul asupra activității acestuia [44, p. 63].

Chiar dacă toate aceste funcții sînt importante, diferiți autori optează în mod variat pentru pri-

oritatea uneia sau a alteia. Astfel, unii subliniază ca fiind principală (primordială [17, p. 345]) funcția *legislativă* (de fapt, majoritatea au o asemenea părere), în timp ce alții optează pentru funcția *reprezentativă* (fapt ce derivă din înseși prevederile constituționale (art. 94 din Constituția Federației Ruse [37]), în care parlamentul este menționat ca organ reprezentativ și legislativ [31, p. 3], iar alții – pentru cea de *control* [4, p. 486].

De exemplu, E.C.S. Wade și G.G. Phillips (citați de P.P. Вильданов [32, p. 55]), abordînd funcțiile parlamentului englez, consideră a fi principală *funcția de control* asupra puterii executive, după care urmează funcția legislativă, urmată la rîndul ei de un bloc numit „diferite funcții” (de ex., funcția judiciară (valabilă numai pentru Marea Britanie, unde Camera Lorzilor este și instanță judiciară [2, p. 208]), de primire a petițiilor, de formare a comisiilor de anchetă etc.) [45, p. 117-145]. În încercarea de a da o explicație pe marginea acestei preferințe, Б.С. Крылов (citată de О.Н. Булаков [31, p. 3]) notează că aceasta este o tradiție provenită din viziunile politicianilor burghezi din sec. al XIX-lea, care au fundamentat sarcina parlamentului englez de a exercita un control asupra puterii executive pentru a-i limita și înfrîna abuzurile [39, p. 63]. Respectiv, se susține că controlul asupra puterii executive reprezintă una dintre cele mai importante funcții ale parlamentului [33, p. 181]. Mai mult, potrivit lui B. Chantebout (citată de О.Н. Булаков [31, p. 4]), sub aspect istoric însăși funcția legislativă își are începutul în funcția de control. Acest fapt îl regăsim confirmat și la E.B. Коврякова, care menționează că funcția de control parlamentar sub aspect istoric a apărut prima, în rezultatul evenimentelor politice care au dus la semnarea *Magna Charta Libertatum* (Marea Cartă a Libertăților) în



anul 1215, prin care s-a urmărit îngrădirea abuzurilor comise de monarh prin exercitarea unui control (din partea Consiliului regal – prototipul Camerei Lorzilor) asupra cheltuielilor regale [36, p. 5].

Legătura strânsă dintre aceste funcții poate fi atestată și în alte lucrări de specialitate semnate de cercetători francezi, în care se susține că „Parlamentul își asumă tradițional o dublă funcție, inerentă regimului reprezentativ: controlul asupra guvernului și votarea legii” [15, p. 656]. În același timp se subliniază că „termenul de *control* desemnează activitățile politice ale Adunărilor (parlamentului – e.n.), spre deosebire de activitatea lor legislativă, și acoperă o mare diversitate de operațiuni care merg de la punerea în joc a responsabilității guvernului pînă la activități pur informative” [16, p. 221].

Vorbind despre doctrina românească, pe marginea problemei studiate în cadrul acesteia se subliniază că funcția de *control parlamentar* e la fel de importantă ca și funcția legislativă, ambele funcții avîndu-și suportul teoretic în principiul separației și echilibrului puterilor [20, p. 428; 21, p. 284].

Sub aspect comparativ, vom menționa că în arealul științific autohton nu putem atesta o viziune unică asupra problemei studiate. Astfel, I. Greangă și V. Furdui subliniază în mod deosebit că în șirul competențelor constituționale ale Parlamentului Republicii Moldova, cu prioritate se înscrie și *funcția de control parlamentar*, care este de natură politică și vizează o largă varietate de activități, începînd de la cele mai simple, de informare, pînă la abordarea responsabilității Guvernului și a Președintelui Republicii [11, p. 8]. În schimb, prof. V. Popa opinează că funcția de control a parlamentului este o funcție secundară ce reiese din funcția principală – cea legislativă [26, p. 26; 27, p. 111]. În același timp, însă, alți savanți pledează împotri-

va unei „ierarhizări între funcțiile parlamentare, deoarece toate au o însemnătate neîndoieabilă pentru exercitarea rolului pe care parlamentul trebuie să-l aibă în viața politică și în sistemul organelor de stat” [1, p. 293; 2, p. 210].

Susținînd parțial o asemenea poziție, ținem totuși să precizăm că în condițiile contemporane, cînd ponderea guvernului în procesul legislativ este una substanțială, tot mai mult se impune în atenție funcția de control a parlamentului, întrucît doar prin intermediul acesteia ar putea fi stăvilite avîntul puterii executive, responsabilizarea sa pentru activitatea desfășurată și reorientarea spre interesele cetățenilor al căror reprezentant este parlamentul.

Astfel, în activitatea autorităților publice statale, instituirea controlului reprezintă o necesitate imperioasă pentru evaluarea permanentă a modului în care opțiunea politică se convertește în decizie normativă și se aplică în practica vieții sociale imediate și de perspectivă. În acest sens, *controlul parlamentar* constituie o dimensiune a procesului de conducere (activității decizionale) pe care îl realizează autoritatea publică supremă (parlamentul) în orientările ei majore pentru atingerea unor scopuri programatice izvorîte din necesitățile sociale [14, p. 44-45]. De aici, se poate susține că rolul deosebit al parlamentului în conducerea statală presupune nu numai elaborarea și adoptarea legilor, stabilirea direcțiilor de activitate, formarea organelor de stat, ci și *controlul*.

Vorbind despre însuși conceptul de *control parlamentar*, potrivit cercetătorilor, o definiție universală unică a acestuia nu există [46, p. 56]. Ba mai mult, în pofida faptului că, în prezent, problema controlului parlamentar este abordată detaliat de numeroși cercetători (ruși – С.А. Авакьян, А.С. Автономов, М.В. Баглай, Д.А. Ковачев, В.Е. Чиркин etc.;

români – M. Enache, M. Constantinescu, I. Muraru, I. Rusu etc.; străini – B. Chantebout, R. Sakwa, J. Gicquel, Ph. Ardant etc.), de regulă, aceștia nu formulează vreo definiție concretă, limitîndu-se la menționarea formelor controlului parlamentar, precizînd conținutul acestora [36, p. 10-11] și argumentînd semnificația lor în cadrul mecanismului statal [46, p. 56].

Cu toate acestea, nu putem trece cu vederea încercările unor specialiști de a formula totuși o definiție a controlului parlamentar. Bunăoară, încă la începutul secolului trecut, G. Ellinek înțelegea prin control „verificarea activității organelor și a funcționarilor acestora, importante pentru stat, din punctul de vedere al corespunderii lor anumitor norme”. Dînsul, de asemenea, considera că controlul poate fi *politic* și *juridic*. Din categoria controlului juridic fac parte: controlul administrativ, financiar și parlamentar (prin intermediul criticării activității organelor executive cu ajutorul mijloacelor constituționale: interpelări, moțiuni și anchete parlamentare) [34, p. 530].

La rîndul său, V. Orlando, aproximativ în aceeași perioadă, susținea că funcția de control are drept scop realizarea unei supravegheri permanente și active din partea parlamentului asupra tuturor ramurilor administrației, precum și dreptul parlamentarului de a expune membrilor guvernului orice dorință, suspiciune sau nemulțumire [41, p. 134].

În ceea ce privește perioada contemporană, cercetătorii A.A. Корнилаева și М.М. Утяшев propun următoarea definiție a controlului parlamentar (pledînd chiar și pentru consacrarea constituțională a acesteia): „un complex de diferite măsuri realizate de către organul legislativ (reprezentativ) suprem al puterii de stat de supraveghere și verificare permanentă a activității sistemului, precum și de înlăturare a abaterilor constatate și preveni-



re a eventualelor necorespunderi” [38, p. 30].

Potrivit autoarei E.V. Коврякова [36, p. 12], cea mai completă definiție a controlului parlamentar a fost formulată de către autorul german W. Steffani, în viziunea căruia acesta presupune „un proces parlamentar de verificare și determinare (sau influențare) a formei de conduită a altor subiecți, în special a guvernului și a organelor administrative, cu posibilitatea nemijlocită (majoritatea parlamentară) sau mijlocită (opozitia) de a aplica sancțiuni sau de a adopta o hotărâre, precum și de a expune poziția politică (prin aprobare sau critică) în rezultatul primirii informației, prelucrării și evaluării acesteia”. Mai succint: controlul parlamentar asupra guvernului (puterii executive) cu posibilitatea directă sau indirectă de a aplica sancțiuni (verificarea cu posibilitatea aplicării sancțiunii) [29, p. 1328].

Analizând mai multe definiții, E.V. Коврякова conchide că controlul parlamentar poate fi definit ca „un sistem de norme ce reglementează ordinea de desfășurare a supravegherii și verificării în principal a activității organelor puterii executive, care se realizează atât de către majoritatea parlamentară și opoziție, cât și de organele auxiliare ale autorității legislative supreme, fiind orientat spre evaluarea acestei activități, cu posibilitatea aplicării de sancțiuni (votul de neîncredere, moțiunea de cenzură, impeachment etc.) [36, p. 12].

În același timp, o definiție interesantă propune și A. Лолаева, potrivit căreia controlul este o funcție exercitată de către parlament, organele acestuia și deputați, orientată spre evaluarea activității organelor și a funcționarilor publici, în interesul asigurării legalității și a ordinii de drept, protecției drepturilor și libertăților omului și cetățeanului, sporirii transparenței și eficienței activității de stat [40, p. 8].

În același context, R.Ş. Karaev

susține: „controlul parlamentar reprezintă un tip de activitate statală a autorității legislative (reprezentative) a puterii de stat, a structurilor interne competente ale acesteia, a parlamentarilor și a organelor special formate în acest scop, care cuprinde un complex de măsuri legale de supraveghere permanentă sau situațională și de verificare a organelor puterii executive în ceea ce privește realizarea sarcinilor și funcțiilor acestora, precum și de corectare a activității puterii executive cu scopul de a preveni abuzurile și conflictele sociale ce pot fi generate de sistemul executiv neeficient” [35, p. 11].

Din cele menționate se pot deduce două idei importante: *subiecți* ai raporturilor juridice din sfera controlului parlamentar pot fi: parlamentul, majoritatea parlamentară, opoziția, organele auxiliare competente ale parlamentului, guvernul, organele puterii executive, iar *obiectul* controlului parlamentar, în principal, constă din activitatea organelor puterii executive și a funcționarilor acestora în vederea elucidării ilegalității și ineficienței acesteia [36, p. 13].

În ordinea dată de idei, considerăm oportun a reitera observația făcută de prof. rus M.B. Баглай, care subîniază că atunci când se vorbește despre controlul parlamentar, se are în vedere, în primul rând, dreptul organului reprezentativ de a participa la formarea organelor executive ale puterii de stat, de a cere de la acestea dări de seamă pe marginea activității desfășurate și de a cere demisia miniștrilor sau chiar a guvernului în întregime în cazul aprecierii activității acestuia ca fiind nesatisfăcătoare (votul de neîncredere). De o asemenea competență în votum deplin dispun parlamentele statelor cu forma parlamentară de guvernământ. În ceea ce privește republicile prezidențiale și semiprezidențiale, parlamentele acestora nu dispun de asemenea competențe sau acestea sînt reduse,

fapt prin care se menține stabilitatea organelor puterii executive [30, p. 571].

Din cele menționate de prof. M.B. Баглай devine evident că controlul parlamentar nu este strict o activitate de supraveghere și verificare, ci, în sens larg, el cuprinde și competența parlamentului de a forma diferite organe de stat, fapt ce determină circumsciirea sa în sistemul de „frîne și contrabalante” al separației puterii în stat.

**Trăsăturile controlului parlamentar.** Dincolo de cele enunțate, vom menționa că realizarea controlului de către parlament are o mare importanță și comportă, potrivit cercetătorilor, următoarele trăsături: este *necesar*, *deplin* și *se manifestă diferențiat* [24, p. 152; 7, p. 141; 10, p. 501].

Controlul este *necesar*, deoarece parlamentul, ca organ de stat căruia poporul îi delegă funcția deliberativă, trebuie să constate direct cum sînt respectate și aplicate Constituția și legile, cum autoritățile statale își realizează rolul pe care îl au în mecanismul statal.

În acest context, M. Enache explică că dacă parlamentul este autoritatea deliberativă căreia îi revine în principal funcția legislativă, în mod necesar trebuie să se instituie în stat structuri care să pună în executare legea – autorități executive – și să se confere autorității legiuitoare controlul asupra modului în care se execută sau se organizează executarea legii [14, p. 45]. Totodată, din punct de vedere științific, separația puterilor în stat și controlul parlamentar asupra executivului au un suport logic, în virtutea căruia, acolo unde există trei entități concurente care acced spre supremație, în condițiile în care supremația uneia este exclusă, trebuie construite sisteme de ponderi și contraponderi care să oprească orice ascendență nepermisă a uneia din entități la supremație [14, p. 45-46]. De aici și necesitatea evidentă a controlului parlamentar.



De asemenea, parlamentul exercită un control *deplin* asupra întregii activități desfășurate potrivit Constituției și legilor, el având dreptul de a anula acte ilegale, de a revoca organe de stat sau înalți funcționari a căror activitate este nesatisfăcătoare.

Desigur, acceptarea caracterului necesar și deplin al controlului parlamentar nu înseamnă însă manifestarea nelimitată, discreționară a acestuia [14, p. 65]. Confirmând și completând ideea, M. Constantinescu și M. Amzulescu subliniază că, deși necesar și deplin, controlul parlamentar nu este totuși nelimitat, exercitându-se în cadrul general al competenței constituționale a parlamentului, deci cu respectarea regimului de separație a autorităților publice în executarea statală a puterii. De aceea, parlamentul nu se poate substitui controlului exercitat de diferite autorități ale administrației publice și nici nu se poate pronunța asupra responsabilității civile, penale, contravenționale etc. a unei persoane, adică nu se poate substitui atribuțiilor unei instanțe judecătorești [6, p. 51].

Referitor la cea de-a treia trăsătură, subliniem că controlul parlamentar este *diferențiat* atât în funcție de natura activităților controlate, cât și de poziția în sistemul statal a autorității controlate. Aceasta explică nuanțările din dispozițiile constituționale, precum și diversitatea formelor și mijloacelor de control.

Potrivit cercetărilor M. Constantinescu și M. Amzulescu, funcția de control parlamentar se exercită în principal asupra executivului, dar poate privi orice alt domeniu de activitate [6, p. 51]. Așadar, prin dimensiunile sale, controlul parlamentar are un caracter cât se poate de cuprinzător, el exercitându-se asupra unei largi categorii de factori de decizie politică și statală, asupra șefului statului, asupra guvernului, asupra administrației publice de stat, asupra administrației

publice locale, asupra instituțiilor publice subordonate autorităților administrației publice de stat, dar și asupra agenților economici prin aprobarea programelor economice și a bugetelor, prin instituirea unor comisii de anchetă, prin controlul asupra domeniului public etc. [13, p. 177].

Vom preciza în context că controlul parlamentar este prin excelență posterior; în sens larg, acesta se referă la toate domeniile de activitate, fiind o consecință a principiului reprezentării; tot în sens larg, deliberarea unei legi are semnificația unui control asupra fundamentării sesizărilor. Sub aspect tehnic, controlul parlamentar se realizează după anumite proceduri prevăzute de Constituție și de regulamentele parlamentare, și anume în ordinea importanței [6, p. 88].

Formele și metodele controlului parlamentar sînt, desigur, cît se poate de diverse și variate, ele însumînd o gamă largă de proceduri și de modalități de control care se raportează firește la specificul activităților ce urmează a fi controlate și la organele cu care Parlamentul intră într-un sistem de relații.

Pentru determinarea sferei controlului parlamentar, prof. I. Murașu recurge la o dublă determinare: la *activitățile* ce pot fi controlate de Parlament și la *instituțiile* care pot fi subiecte ale controlului parlamentar. Sub acest aspect, controlul parlamentar cuprinde activități, organe de stat, acte normative etc. El se exercită de către întregul parlament, fie de una din camerele sale (în sistemul bicameral), fie prin alte mijloace și forme de control [25, p. 455-456].

În același timp, trebuie de reținut că exercitarea diverselor forme și modalități ale controlului parlamentar este condiționată, în toate cazurile, de raportul forțelor politice, de acuitatea unor probleme sau altora, precum și de alte priorități care pot apărea pe parcursul unor sesiuni parlamentare [13, p. 179].

**Formele controlul parlamentar.** Per ansamblu, în doctrină este general acceptat faptul că controlul parlamentar se exercită pe calea întrebărilor și interpelărilor, prin activitatea comisiilor parlamentare, prin audierea și dezbaterea unor dări de seamă, mesaje, rapoarte și programe, prin dreptul parlamentarilor de a cere și a obține informațiile necesare, prin rezolvarea petițiilor cetățenilor și, în sfîrșit, prin instituția ombudsmanului, subordonată structurilor parlamentare [25, p. 448-449], orecum și prin alte autorități auxiliare parlamentului.

Cu ocazia dezbaterii problemei controlului parlamentar în cadrul unui seminar organizat de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, tipurile de control au fost clasificate astfel [5]:

- controlul *ex ante* (anterior sau preventiv) și controlul *ex post* (ulterior);

- controlul *de rutină* (obișnuit) și controlul *ad-hoc* (pentru situații speciale, inclusiv anchetele);

- controlul (propriu-zis) și „reacțiile” (urmările, implicațiile controlului);

- controlul efectuat de parlament și controlul încredințat de parlament altor organe (de pildă, Curții de Conturi) și

- controlul exercitat asupra unor probleme de politică internă și cel exercitat asupra unor probleme de politică externă.

Uniunea Parlamentară clasifică însă controlul parlamentar în funcție de domeniile mari asupra cărora se efectuează, după cum urmează [13, p. 135-154]:

- desemnarea de către parlament a șefului statului și a prim-ministrului;

- responsabilitatea guvernului;

- controlul asupra guvernului prin întrebări, interpelări și comisii de anchetă;

- controlul în domeniul legislației delegate.

În literatura de specialitate se menționează în special că controlul



parlamentar poate fi efectuat *direct*, adică prin mijloace proprii, și *indirect*, prin intermediul altor autorități [10, p. 502; 27, p. 111-112; 26, p. 26-27].

Astfel, *controlul direct* poate fi exercitat:

- de Parlament în întregime, examinând informații ale Guvernului (art. 104 din Constituția Republicii Moldova [8]);

- de comisiile permanente, fracțiunile parlamentare sau de deputați prin intermediul întrebărilor și interpelărilor (art. 105 din Constituția Republicii Moldova);

- de deputați, care au dreptul de a cere Guvernului prezentarea diferitelor documente, informații (art. 104 din Constituția Republicii Moldova).

*Controlul indirect* poate fi exercitat prin:

- controlul efectuat de Curtea de Conturi (art. 133 din Constituția Republicii Moldova);

- controlul efectuat de Avocatul Poporului (Legea cu privire la Avocatul Poporului [22]);

- controlul efectuat prin însărcinări speciale conferite unor autorități.

Parlamentul exercită, de asemenea, controlul asupra activității autorităților publice prin rezolvarea petițiilor cetățenilor. Această formă de control este foarte importantă, deoarece, în funcție de informația primită, pot fi generate și celelalte forme de control menționate [27, p. 112].

În literatura de specialitate rusă, tipurile de control parlamentar mai sînt clasificate în funcție de timpul exercitării în [36, p. 16; 46, p. 58]:

- *preventiv*, orientat spre neadmiterea activității ilegale și neeficiente a puterii executive (exercitat atît de către parlament, cît și de organele auxiliare ale acestuia, precum Curtea de Conturi etc.)

- *concomitent*, scopul căruia este controlul asupra modului în care organul executiv realizează o

lege sau alta (cel mai frecvent se exercită în sfera financiară);

- *posterior*, direcționat spre verificarea nu numai a corectitudinii executării legilor de către puterea executivă, dar și a acțiunii sau inacțiunii reprezentanților acesteia.

În context, cercetătorii români [13, p. 179] atrag atenția asupra rezultatelor controlului parlamentar, care în viziunea lor pot fi, evident, diferite: unele acțiuni de control, cum ar fi informarea parlamentarilor, se pot solda cu obținerea unor elemente necesare promovării unor viitoare propuneri legislative. Problemele acute ridicate sub forma unor întrebări și interpelări trebuie să ducă în mod necesar la corectarea unor deficiențe, la îmbunătățirea stilului și a metodelor de lucru ale unor organe. Demiterea unor persoane cu funcții de conducere, care în urma controlului parlamentar nu și-au dovedit competența, rămîne o măsură extremă, dar eficace, pentru acele cazuri în care persoanele în cauză sau instituțiile supuse controlului parlamentar nu și-au îndeplinit în mod corespunzător îndatoririle ce le reveneau.

În baza rezultatelor controlului parlamentar, cercetătorii fac distincție între *controlul informațional* (exprimat prin primirea petițiilor, interpelări, întrebări, dări de seamă etc.) și *controlul sancționator* (expunerea de către parlament a unei poziții pe marginea problemei examinate, de exemplu, în materie de politică externă, inclusiv posibilitatea de a sancționa nemijlocit, bunăoară, prin exprimarea votului de neîncredere etc.) [36, p. 17].

Referitor la adoptarea de către parlament a bugetului și exercitarea controlului asupra executării acestuia, trebuie menționat că acesta constituie un tip distinct de control parlamentar, numit *control financiar-bugetar* [46, p. 59].

Este interesantă delimitarea controlului parlamentar și în funcție de obiectul/conținutul acestuia în următoarele forme [46, p. 58]:

controlul în sfera respectării drepturilor omului, controlul parlamentar financiar legat de activitatea Curții de Conturi, controlul în sfera securității statului, controlul parlamentar informațional, controlul în sfera protecției mediului etc.

Dincolo de multitudinea formelor pe care le îmbracă controlul parlamentar (subiect pe care îl vom studia în detalii cu altă ocazie), trebuie să precizăm care este totuși fundamentul și semnificația acestuia.

După cum se știe, instituția controlului parlamentar a îmbrăcat aspecte diferite în timp din epocile cele mai îndepărtate. Dacă în trecut ideea controlului parlamentar era fundamentată în special pe concepția cu privire la suveranitatea parlamentului, astăzi ea se întemeiază pe recunoașterea și acceptarea generală a separației puterilor, dar și a formelor de legături multiple ce se stabilesc între instituțiile și organele statului [13, p. 177]. Astfel, necesitatea controlului parlamentar asupra celor desemnați să realizeze politica națiunii derivă, în mod direct, din aplicarea mecanismului principiului separației puterilor în stat, precum și din principiul general al responsabilității sociale a celor care guvernează [14, p. 45].

Într-un studiu elaborat de Uniunea Interparlamentară este pus în lumină fundamentul controlului parlamentar astfel: „fiind mandatare ale poporului, Adunările legislative trebuie să supravegheze modul în care se îndeplinește conducerea treburilor statului, pentru ca aceasta să se mențină pe linia care corespunde cel mai mult aspirațiilor întregii colectivități naționale” [23, p. 711]. În opinia cercetătorilor români, acest principiu se dovedește destul de complicat de îndeplinit, deoarece ridică problema raporturilor dintre puterile publice [13, p. 135]. După cum se menționează în același studiu, „forța parlamentului derivă din puterea sa de a supraveghea în ansamblul său acțiunea politică și administrativă a executivului



lui și chiar de a o întrerupe atunci când ea nu corespunde dezideratelor națiunii” [23, p. 711].

O idee similară poate fi atestată și în doctrina autohtonă, în care se menționează că fundamentul conceptual al controlului parlamentar trebuie căutat în faptul că parlamentul este „organul suprem reprezentativ al poporului”. El primește exercițiul puterii ce aparține națiunii, fapt care îi conferă legitimitatea de a supraveghea modul de desfășurare a politicii statului de către guvern, astfel încât acesta să corespundă aspirațiilor majorității poporului [10, p. 503].

În același timp, e necesar a preciza că funcția de control a parlamentului asupra guvernului nu presupune că organul prin care se exercită puterea executivă este în subordinea forului legislativ suprem, ci reprezintă doar o modalitate de conlucrare între aceste instituții ale unui stat democratic [9, p. 1033].

Așadar, controlul parlamentar corespunde unei necesități fundamentale și aparține reprezentanților națiunii care verifică constant dacă administrația nu se abate de la liniile directoare care i-au fost fixate. Acest tip de control este exercitat de organul investit direct cu suveranitate, el vizînd cu prioritate asigurarea faptului că administrația respectă finalitățile stabilite de puterea politică în cadrul mijloacelor juridice, umane și materiale care îi sînt puse la dispoziție.

Potrivit lui M. Enache, instituția controlului parlamentar își verifică viabilitatea sa prin utilitatea pe care o reprezintă în procesul ocrotirii, dezvoltării și garantării unor valori publice ale statului de drept. În acest sens, controlul parlamentar realizează un echilibru necesar, pe de o parte, între autoritățile statului (mai ales între puterea legislativă și cea executivă – e.n.), iar pe de altă parte, între acestea și societatea civilă, prin realizarea directă a supravegherii activității executive

de către parlament. Pe plan politic, controlul parlamentar reprezintă o constantă a procesului democratic, iar pe plan social are rolul de a aduce la cunoștința publicului informațiile și problemele cu caracter major care interesează societatea noastră la etapa actuală [14, p. 223].

Mai mult, prin intermediul controlului parlamentar pot fi identificate mecanisme de feedback, prin care orientările generale ale practicii administrative și judecătorești pot fi corectate și puse în acord cu sensurile politice promovate de electorat, dîndu-se în acest mod expresie suveranității naționale [14, p. 45].

În concret, rolul esențial al controlului parlamentar este de a preveni erorile în aplicarea deciziilor, de a le înlătura cînd acestea există, de a asigura îmbunătățirea permanentă a activității, pentru ca aceasta să corespundă cît mai bine nevoilor sociale într-o etapă dată [28, p. 134].

În același timp, merită atenție faptul că unii cercetători subliniază semnificația politico-juridică a controlului parlamentar pentru organizarea activității parlamentare și a activității statale în general, întrucît contribuie la asigurarea realizării/executării coerente a legilor, la protecția drepturilor și libertăților omului și cetățeanului, la consolidarea legalității și a ordinii de drept în sfera publică și la eficiența administrației de stat [40, p. 3].

**Concluzii.** În baza celor studiate, putem accepta ideea că, într-adevăr, parlamentul nu reprezintă astăzi doar cel mai larg forum democratic al națiunii de dezbatere a celor mai importante probleme politice ale societății, ci un adevărat atelier de creare a legilor, factor de răspundere al vieții publice, înzestrat cu o serie de instrumente pentru a controla executivul, organ de conducere generală a societății, constituind o forță de contrapondere față de orice tentativă de a dimi-

nua drepturile democratice și valoarea instituțiilor statului de drept [10, p. 503].

Cu toate acestea, însă, vom aminti că realitatea societății noastre denotă o eficiență scăzută a controlului parlamentar, ceea ce ridică multe semne de întrebare referitoare la înțelegerea menirii reale a acestui instrument din partea celor care îl dețin. Fără a intra în detalii la moment (rezervîndu-ne acest drept pentru alte ocazii), vom încheia studiul cu ideea unor cercetători români, care foarte bine au pus accentul: „Pentru a nu fi numai un element de valoare politică, cu caracter declarativ, controlul parlamentar ar trebui să dispună de pîrghii mai concrete și eficiente, care să-i permită să realizeze obiectivele sale cu maximă operativitate, iar rezultatele controlului să se soldeze întotdeauna cu reale măsuri de îmbunătățire a sectoarelor, instituțiilor sau activităților controlate” [13, p. 180].

Prin urmare, controlul parlamentar capătă valoare doar în cazul în care are un impact pozitiv asupra activităților controlate, prin aceasta consolidînd substanțial rolul parlamentului de reprezentant al poporului și promotor al intereselor acestuia.

### Referințe bibliografice

1. Arseni Al. Drept constituțional și instituții politice. Tratat. Vol. II. Chișinău: CEP USM, 2014, 468 p.
2. Arseni Al. Legitimitatea puterii de stat – principiu edificator al statului de drept și democratic contemporan: argumentare științifică și confirmare practică. Chișinău: CEP USM, 2015, 420 p.
3. Blanari I. Sfera controlului parlamentar. În: *Legea și Viața*, 2015, nr. 3, p. 14-16.
4. Chantebout B. Droit constitutionnel. 18<sup>e</sup> édition. Paris: Armand Colin, 2001, 563 p.
5. Conseil de L'Europe, Assemblée Parlementaire, Doc. AS/Parle/SEM (1996)6, Seminaire sur le fonc-



tionnement democratique des parlements, Strasbourg, 21-22 novembre 1996, 135 p.

6. Constantinescu M., Amzulescu M. Drept parlamentar. Sinteză. București: Editura Fundației „România de Măine”, 2001, 256 p.

7. Constantinescu M., Muraru I. Drept parlamentar. București: Gramar, 1994, 276 p.

8. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994.

9. Constituția României: comentariu pe articole. Coord.: I. Muraru, E.S. Tănăsescu. București: C.H. Beck, 2008, 1507 p.

10. Costachi Gh., Hlipcă P. Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept. Ediția a II-a. Chișinău: S.n., 2011 (ÎSFEP „Tipografia Centrală”), 664 p.

11. Creangă I., Furdul V. Controlul parlamentar și problemele de echilibrare a raporturilor de putere. Policy brief. Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2009, 50 p.

12. Dicționar explicativ al limbii române. Ediția a II-a. Institutul de Lingvistică „Iorgu Iordan”. București: Univers Enciclopedic, 1998, 1192 p.

13. Duculescu V., Călinoiu C., Duculescu G. Tratat de teorie și practică parlamentară. Vol. I. București: Lumina Lex, 2001, 797 p.

14. Enache M. Controlul parlamentar. Iași: Polirom, 1998, 264 p.

15. Gicquel J. Droit constitutionnel et institutions politiques. 17<sup>e</sup> édition. Paris: Montchrestien, 2001, 762 p.

16. Gicquel J., Avril P. Droit parlementaire. 2e édition. Paris: Montchrestien, 1996, 346 p.

17. Guceac I. Curs elementar de drept constituțional. Vol. II. Chișinău: S.n., 2004, 496 p.

18. Iacob I. Locul și rolul Curții de Conturi în cadrul sistemului organelor de stat. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2007, 158 p.

19. Iacob I. Necesitatea obiectivă a controlului în economia de piață. În: Legea și Viața, 2006, nr. 1, p. 36-39.

20. Ionescu C. Drept constituțional și instituții politice. Ediția a II-a. București: All Beck, 2004, 508 p.

21. Ionescu C. Instituții politice și drept constituțional. București: România de mâine, 1999, 356 p.

22. Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), nr. 52 din 03.04.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 110-114 din 09.05.2014.

23. Herman V., Mendel F. Les parlements dans le monde. Recueil des données comparatives. Paris: Presses Universitaires de France, 1977, 884 p.

24. Muraru I., Tănăsescu E. S. Drept constituțional și instituții politice. Ediția a 12-a. vol. II. București: C.H. Beck, 2006, 280 p.

25. Muraru I., Tănăsescu S. Drept constituțional și instituții politice. Ediția a 9-a. București: Lumina Lex, 2001, 704 p.

26. Popa V. Autoritățile publice ale Republicii Moldova. Compendiu privind structura, organizarea și funcționarea lor. Chișinău: TISH, 2004, 256 p.

27. Popa V. Drept parlamentar al Republicii Moldova. Monografie. Chișinău: ULIM, 1999, 232 p.

28. Preda M. Tratat elementar de drept administrativ român. Ediția a II-a. București: Lumina Lex, 1999, 736 p.

29. Steffani W. Formen, Verfahren und Wirkungen der Parlamentarischen Kontrolle. In: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin; N.Y., 1989, p. 1325-1368.

30. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. 10-е издание. Москва: Норма: Инфра-М, 2013, 784 с.

31. Булаков О.Н. Функции палат парламентов. В: Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2003, № 6, с. 2-6.

32. Вильданов Р.Р. Реформирование органов государственной власти: проблемы и перспективы. В: Вестник БИСТ, 2011, № 2 (10) июнь, с. 51-62.

33. Дагангаров С.В. К вопросу о понятии и значении парламентского контроля. В: Вестник Бурятского государственного университета, 2009, № 2, с. 180-183.

34. Еллинек Г. Право современного государства. Общее учение о государстве. СПб., 1903, 532 с.

35. Караев Р.Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной вла-

стью в Российской Федерации: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Ростов-на-Дону, 2005, 236 с.

36. Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. Москва: «Городец», 2005, 192 с.

37. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками). [электронный ресурс]: <http://constitution.garant.ru/>.

38. Корнилаева А.А., Утяшев М.М. Контрольные функции региональных парламентов: сравнительный анализ. В: Право и политика, 2001, № 1, с. 29-32.

39. Крылов Б.С. Парламент буржуазного государства. Политическая сущность и формы парламента и парламентаризма на современном этапе. Москва: Изд-во ИМО, 1963, 355 с.

40. Лолаева А. Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации: вопросы теории и практики: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2014, 245 с.

41. Орландо В. Принципы конституционного права. Москва: В.М. Саблин, 1907, 315 с.

42. Парламентское право России. Под ред. И.М. Степанова и Т.Я. Хабриевой. Москва: Юрист, 1999, 392 с.

43. Савоськин А.В. Контрольная функция Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В: Вестник Челябинского государственного университета, 2007, № 2, с. 18-26.

44. Урьяс Ю.П. Механизм государственной власти ФРГ. Москва, 1988, 192 с.

45. Уэйд Е., Филлипс Г. Конституционное право. Перевод с английского А.С. Никифоров. Москва: Иностранная литература, 1950, 587 с.

46. Яценко О.В. Парламентский контроль в России как фактор формирования правового государства и гражданского общества. В: Вестник Таганрогского института управления и экономики, 2010, № 3, с. 55-61.