

**CONTROLUL PARLAMENTAR ASUPRA
EXECUTĂRII LEGII
PARLIAMENTARY CONTROL ON THE
EXECUTION OF THE LAW**

Victor MOCANU,
dr., conf. univ.,
Universitatea de Stat din Moldova

Abstract

Parliamentary control, along with the legislative function, is an essential prerogative of any democratic legislative forum. The function of parliamentary control resides in a set of democratic procedures and mechanisms through which the activities of the Government, of some authorities and public institutions are subject to political control, as well as the investigation of the factual situations with major impact for the interests of the state and of the society, incompatible with the political imperatives and economic, with the law or public morals.

Key words: *Parliament, Parliamentary control, legislative acts.*

În cadrul sistemului statal, Parlamentul deține și trebuie să dețină un loc și un rol deosebit, corespunzător importanței funcțiilor pe care le exercită. Parlamentul este titularul dreptului de a exercita funcția legislativă, în virtutea calității sale de organ reprezentativ suprem al poporului și de autoritate legiuitoare unică. Funcția legislativă, deși este cea mai importantă, nu este însă unica cu care este investit Parlamentul [1, p.218].

Alături de funcția legislativă și cea de reprezentare se regăsește funcția de control parlamentar, care este considerată una esențială atât pentru realizarea eficientă a funcției de legiferare a Parlamentului, pentru a evita ca legile adoptate de Parlament să rămână literă moartă, cât și pentru asigurarea echilibrului și a colaborării ramurilor puterii de stat. Esența funcției de control a Parlamentului se manifestă prin aceea că, în condițiile separării

puterilor într-un sistem democratic organizat, poporului îi aparține dreptul de a controla activitatea tuturor organelor cărora le-a fost delegată puterea. Totodată, separația puteri de stat în putere legislativă, executivă și judecătorească presupune instituirea unui sistem de garanții, restricții și echilibre, care ar exclude posibilitatea dominării uneia dintre ele, ar asigura funcționarea autonomă fiecărei ramuri a puterii, precum și colaborarea lor. Unul din mecanismele constituționale, menite să asigure colaborarea și echilibrul în raporturile dintre ramurile puterii de stat, în special dintre puterea legislativă și cea executivă, este anume instituția controlului parlamentar [1, p.219].

Astfel, rolul Parlamentului nu se reduce doar la adoptarea legilor. Parlamentul joacă un rol activ în viața politică a țării. Ca instituție fundamentală a democrației, el modelează sau remodelează agenda politică prin programul legislativ pe care îl aprobă, negociază cu Guvernul sau, după caz, controlează activitatea acestuia. În acest context, una dintre cele mai importante funcții ale Parlamentului o reprezintă funcția de control parlamentar, care este reglementată în Constituție în Titlul III Capitolul VII în cadrul raporturilor Parlamentului cu Guvernului.

În șirul atribuțiilor 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 Moldova.

Controlul parlamentar este o funcție esențială a parlamentului, o expresie a forței juridice a mandatului reprezentativ, 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. 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.

Controlul parlamentar, alături de funcția legislativă, reprezintă o prerogativă esențială a oricărui for legislativ democratic. Funcția de control parlamentar rezidă într-un set de proceduri și mecanisme democratice prin care sunt supuse controlului politic activitățile Executivului, ale unor autorități și instituții publice, precum și investigarea situațiilor de fapt cu impact major pentru interesele statului și ale societății, incompatibile cu imperativele politice și economice, cu legislația sau morala publică [2, p.15].

Întrebările, interpelările, moțiunile simple sau moțiunile de cenzură, comisiile de anchetă, petițiile, declarațiile politice și rapoartele sunt cele mai importante mijloace de control parlamentar prin care deputații, cu atât mai mult cei din opoziția parlamentară, monitorizează politic activitatea Guvernului și verifică modul de aplicare a legilor în sfera autorităților și instituțiilor publice supuse acestui control [2, p.15].

Controlul parlamentar poate fi definit drept un instrument de asigurare a echilibrului ramurilor puterilor în stat și una din principalele funcții ale Parlamentului, care este exercitată asupra autorităților și instituțiilor statului, în formele și în limitele prevăzute de constituție și legi, în vederea asigurării transpunerii în viață a cerințelor statului de drept, realizării politicii generale a statului, implementării eficiente a legilor, afirmării drepturilor și libertăților persoanei și a intereselor generale a societății [1, p.219].

Funcția de control parlamentar are o natură complexă, compatibilă cu prerogativele constituționale ale Parlamentului, și o natură convergentă acțiunii guvernamentale. Independent de funcția de legiferare, controlul parlamentar intervine asupra tuturor sferelor vieții sociale reglementate de Constituție și de legi [2, p.18].

Constituția Republicii Moldova consacră într-o manieră temeinică instituția controlului parlamentar, stabilind formele, mijloacele și instrumentele de exercitare a acestuia, care sunt

dezvoltate prin lege și prin unele acte normative subordonate legii. Controlul parlamentar asupra activității altor organe ale statului, precum și asupra executării legilor trebuie să fie unul dintre principalele direcții ale activității Parlamentului.

Implementarea legislației este un proces mult prea complex, iar monitorizarea și evaluarea procesului de implementare a legislației adoptate impune, pe de o parte, o voință politică clară și capacități instituționale și organizaționale ale Parlamentului, iar pe de altă parte o cooperare strânsă dintre Parlament și Guvern. Datorită rolului diferit al acestor instituții în sistemul de guvernare, Parlamentul și Guvernul au posibilități, instrumente și mecanisme diverse care pot și trebuie utilizate în procesul de evaluare a implementării unui act legislativ. Guvernul, fiind responsabil de punerea în aplicare a legislației, dispune de mecanisme și instrumente mult mai complexe și operative pentru a colecta informații despre modul în care legile sunt puse în aplicare.

La rândul său, Parlamentul, având mandatul constituțional de a controla acest proces, se va baza, într-o anumită măsură, pe informațiile și rapoartele prezentate de către Guvern, generând în același timp, implicarea unor mecanisme proprii de monitorizare și evaluare prin intermediul audierilor, cercetărilor autorizate, evaluărilor solicitate în exterior, etc. [6, p.7]

În cadrul controlului parlamentar, un rol semnificativ revine controlului asupra executării legilor. Instrumentele și mecanismele de exercitare a funcției de control parlamentar sunt desfășurate și concretizate în Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova. Articolul 111 din Regulamentul Parlamentului [5] reglementează efectuarea controalelor și prezentarea rapoartelor privind executarea legilor. Astfel, 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 comisiei permanente de profil asistate de Direcția juridică a Secretariatului Parlamentului, altor comisii, create în acest scop de Parlament. 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 după 6 luni de la intrarea în vigoare a legii respective. În textul legii Parlamentul poate stabili un termen mai mic sau mai mare pentru prezentarea raportului privind executarea legii.

Principalul organ parlamentar responsabil de exercitarea controlului parlamentar este comisia parlamentară. Acestea reprezintă „organele de lucru ale Parlamentului, create pentru realizarea activității parlamentare” [9]. Din această perspectivă, stabilirea atribuțiilor comisiilor permanente este importantă îndeosebi pentru asigurarea eficienței și eficacității Parlamentului în general. Anume prin intermediul comisiilor, parlamentarii pot realiza funcția de control parlamentar într-un mod mai consistent și mai precis.

În conformitate cu articolul 35 din Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern, Guvernul asigură executarea actelor normative ale Parlamentului, monitorizează și analizează eficiența implementării actelor normative de către ministere, alte autorități administrative centrale subordonate Guvernului și structurile organizaționale din sfera lor de competență, monitorizează și exercită controlul asupra modului de punere în aplicare a acestora. Cancelaria de Stat colaborează cu Secretariatul Parlamentului prin schimb de informații în vederea asigurării controlului executării actelor normative ale Parlamentului [8].

Monitorizarea implementării prevederilor actelor normative și reexaminarea actelor normative este reglementată în capitolul IX din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative. Conform articolului 75 din Legea nr.100/2017 implementarea prevederilor actelor normative se monitorizează pentru identificarea gradului de aplicare și executare a acestora, determinarea măsurii în care obiectivele actului au fost realizate, identificarea consecințelor neprevăzute sau negative, precum și pentru elaborarea recomandărilor privind modalitatea de remediere a consecințelor negative. Monitorizarea implementării prevederilor actului normativ se efectuează de către instituția responsabilă de

implementarea acestora cel târziu după 2 ani de la data intrării în vigoare a actului respectiv. Mecanismul de monitorizare a implementării actelor normative este stabilit de către Guvern [7].

Unul din importantele segmente ale controlului parlamentar este activitatea Guvernului de elaborare a proiectelor de acte legislative și promovare a politicilor publice prin intermediul unor astfel de proiecte, analiza impactului acestora și modul de executare a legilor adoptate. Astfel, proiectele de acte legislative, elaborate de Guvern, dacă au scop de reglementare în 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 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.

La 7 februarie 2018, Biroul permanent al Parlamentului a adoptat Metodologia de evaluare ex-post privind implementarea actelor legislative [5]. Metodologia de evaluare ex-post privind implementarea actelor legislative stabilește cerințele, procedura și modul de realizare a procesului de evaluare a actelor legislative de către organele de lucru ale Parlamentului și structurile Secretariatului Parlamentului.

De asemenea, Metodologia stabilește reguli și proceduri privind modul de pregătire și desfășurare a procesului de evaluare a actelor legislative intrate în vigoare și o divizare clară a sarcinilor și responsabilităților, modul de analiză a impactului actelor legislative adoptate, modul de întocmire și cerințele față de rapoartele de evaluare și norme privind acțiunile ce urmează a fi realizate după finalizarea evaluării, inclusiv utilizarea eficientă a rezultatelor evaluării în deciziile viitoare ale Parlamentului.

Prin evaluarea ex-post privind implementarea actelor legislative se înțelege un instrument de supraveghere care permite Parlamentului colectarea și analiza datelor despre:

- a) modul de implementare a actului legislativ;
- b) aprobarea tuturor actelor normative necesare pentru organizarea executării și implementarea actului legislativ;
- c) realizarea obiectivelor stabilite ale actului legislativ;
- d) impactul actului legislativ asupra societății în general ori asupra unor anumite grupuri, sectoare sau domenii specifice;
- e) consecințele actului legislativ, efectele sale economice, financiare, sociale, administrative și de altă natură;
- f) eventualele motive care au împiedicat implementarea actului legislativ.

În urma evaluării ex-post, Parlamentul va lua decizii cu privire la menținerea, modificarea, abrogarea actului legislativ supus evaluării sau înlocuirea acestuia cu un act legislativ nou.

Evaluarea ex-post privind implementarea actelor legislative constă din:

a) evaluarea ex-post juridică – analiza aspectelor juridice privind actul legislativ adoptat, pentru a verifica dacă au fost aprobate toate actele normative necesare pentru organizarea executării și implementarea actului legislativ, dacă există anumite obstacole de ordin juridic în aplicarea actului legislativ, dacă normele conținute în actul legislativ au făcut obiectul unor sesizări la Curtea Constituțională;

b) evaluare ex-post de impact – analiza care stabilește eficiența actului legislativ, îndeplinirea scopului și a obiectivelor actului legislativ, posibilitatea de a îmbunătăți implementarea actului legislativ, identificarea lecțiilor ce pot fi învățate [5].

Evaluarea ex-post juridică a actului legislativ este efectuată după 1 an de la intrarea în vigoare a actului legislativ respectiv, dacă în textul actului legislativ Parlamentul nu a stabilit un alt termen pentru prezentarea raportului privind organizarea executării acestuia.

Evaluarea ex-post de impact a actului legislativ este efectuată după 3 ani de la intrarea în vigoare a actului legislativ respectiv.

Evaluarea ex-post de impact a actului legislativ poate fi efectuată într-un termen de până la 3 ani de la intrarea în vigoare a actului legislativ respectiv în cazul:

a) actelor legislative adoptate prin angajarea răspunderii Guvernului sau în procedură de urgență;

b) actelor legislative ce trebuie să producă un efect imediat;

c) actelor legislative sau al unor prevederi ale acestora, care au generat efecte negative neprevăzute.

În procesul de evaluare ex-post se va lua în considerare evaluarea ex-ante efectuată la etapa de elaborare a actului legislativ, inclusiv analiza impactului de reglementare, precum și rezultatele monitorizării procesului de implementare a legislației, realizate de organele centrale de specialitate ale administrației publice în baza metodologiei aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.1181/2010 privind monitorizarea procesului de implementare a legislației [4].

În rezultatul evaluării ex-post de impact trebuie să fie prezentate recomandări și formulate unele opțiuni disponibile pentru actul legislativ:

a) menținerea actului legislativ – dacă rezultatul evaluării a fost unul cert pozitiv, beneficiile actului legislativ depășesc costurile, obiectivele actului legislativ au fost îndeplinite, iar relevanța și utilitatea acestuia rămân evidente în continuare;

b) modificarea actului legislativ – în cazul în care sunt necesare amendamente în ceea ce privește abordarea instituțională/managerială, finanțarea bugetară sau structura actului legislativ;

c) succesiunea actului legislativ – dacă rezultatele evaluării au stabilit că acesta are nevoie de modificări fundamentale în conținut sau în aria de acoperire (de exemplu, trebuie redefinit grupul-țintă) sau dacă există careva efecte adverse substanțiale și evidente, condiționate de actul legislativ;

d) sistarea actului legislativ – în cazul în care obiectivele sale au fost realizate în volum deplin sau în cazul în care structura actului legislativ nu soluționează problemele trasate, sau dacă nu

s-au dovedit legături cauzale între intervenția și rezultatele actului legislativ [5].

Ca parte a procesului de integrare europeană, controlul parlamentar asupra executării legii permite de a evalua calitatea punerii în aplicare a legislației noi și celei modificate și de a asigura progresul necesar în procesul de asociere.

Astfel, instituția controlului parlamentar asupra executării legii asigură supravegherea modului de implementare a actelor legislative și identifică cazurile care necesită intervenția promptă care trebuie să exercite statul în consolidarea statului de drept și pentru asigurarea bunăstării cetățenilor.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE:

1. Arseni A. Drept parlamentar, Chișinău: CEP USM, 2015.
2. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994. Republicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.78/140 din 29.03.2016.
3. Enache M. Modalitățile controlului parlamentar, București: Universul Juridic, 2014.
4. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova nr. 1181/2010 privind monitorizarea procesului de implementare a legislației. În: Monitorul Oficial nr.254-256/1297 din 24.12.2010.
5. Hotărîrea nr.2/2018 a Biroul permanent al Parlamentului pentru aprobarea Metodologiei de evaluare ex-post privind implementarea actelor legislative.
6. Institutul de Politici Publice. Evaluarea post adoptare a actelor legislative. Practici, experiențe și recomandări, Chișinău, 2017.
7. Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative. În: Monitorul Oficial nr.7-17/34 din 12.01.2018
8. Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern. În: Monitorul Oficial nr.252/412 din 19.07.2017.
9. Legea nr.797/1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului. Republicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.50/237 din 07.04.2007.