

Marian ENACHE

*MODALITĂȚILE
CONTROLULUI PARLAMENTAR*

MARIAN ENACHE

**MODALITĂȚILE
CONTROLULUI PARLAMENTAR**

Universul Juridic
București
-2014-

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2014, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al

S.C. Universul Juridic S.R.L.

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOȚIT DE SEMNĂTURA
AUTORULUI ȘI ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE
INTERIORUL ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

ENACHE, MARIAN

Modalitățile controlului parlamentar / Marian

Enache. - București : Universul Juridic, 2014

Bibliogr.

ISBN 978-606-673-517-9

342.53(498)

328/329(498)

REDACTIE:

tel./fax: **021.314.93.13**

tel.: **0732.320.666**

e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL

tel.: **021.314.93.15**

DISTRIBUȚIE:

fax: **021.314.93.16**

e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

Lucrarea este dedicată împlinirii unui sfert de secol de existență a primului Parlament al României desemnat prin alegeri libere și democratice, la 20 mai 1990.

CUVÂNT ÎNAINTE

Lucrarea **Modalitățile controlului parlamentar** este, fără îndoială, un demers științific de o reală importanță și actualitate pentru cercetarea din domeniul constituțional românesc.

Revoluția română din decembrie 1989 a condus la abolirea structurilor de putere ale regimului dictatorial comunist și a deschis calea spre democrație și libertate, inclusiv la construcția unui nou sistem constituțional care să valorifice tradițiile democratice românești și care să se alinieze la exigențele contemporane ale sistemului vest-european. Poporul român s-a angajat într-o construcție complexă, dificilă și de mare perspectivă. În contextul preocupărilor autorului cărții evocăm adoptarea în anul 1990 a unei legi electorale în temeiul căreia s-au ales, prin vot popular, Președintele și Parlamentul României. Autoritatea legislativă a României aleasă la 20 mai 1990 a îndeplinit funcția de legiferare, dar și funcția de Adunare Constituantă. În această calitate Parlamentul a elaborat și a adoptat în anul 1991 Constituția României. O constituție modernă care, deși nu a prevăzut *expressis verbis*, a organizat statul potrivit separației și echilibrului puterilor și a consacrat un sistem de drepturi și libertăți publice în acord cu marile instrumente juridice internaționale.

Revizuirea constituțională din anul 2003 a răspuns unor cerințe rezultate din evoluția generală a societății cât și din exprimarea opțiunii României pentru integrarea în Uniunea Europeană. Putem aprecia însă că această revizuire nu a răspuns unor cerințe rezonabile, iar textele modificate nu constituie în totalitate o reușită. Efortul pentru revizuirea Constituției trebuie apreciat totuși sub aspectul receptării unor cerințe populare.

Un loc aparte în Constituția României îl ocupă Parlamentul, caracterizat în articolul 61 ca organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării. În acest sens, Parlamentul are cele mai importante funcții precum: legiferarea; controlul parlamentar; stabilirea direcțiilor principale ale activității social-economice, culturale, statale și juridice; alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități statale; conducerea în politica externă; organizarea și funcționarea proprie.

Cartea de față, pe care o recomandăm ca pe o lucrare științifică, abordează, într-o schemă teoretică și practică, funcția de control parlamentar.

Această abordare este justificată din cel puțin două considerente. Astfel, pe de o parte, identificăm importanța și ponderea funcției de control în activitatea parlamentară, cercetarea autorului vizând intervalul de timp 1990–2012, respectiv șase legislaturi ale Parlamentului. Pe de altă parte, remarcăm metoda analitică a dinamicii și rezultatelor controlului parlamentar prin utilizarea unor instrumente statistice de bază. În decursul anilor, începând din 1990 și până în prezent, chiar dacă această funcție a fost exercitată, fapt reflectat în statistici, ea nu s-a ridicat la nivelul unui control parlamentar exigent și eficient. De aceea, lucrarea **Modalitățile controlului parlamentar** trebuie apreciată nu numai ca o realizare științifică de excepție, ci și ca o provocare atât pentru cercetarea științifică în domeniu care trebuie să devină mai bogată și mai ofensivă, cât și pentru îmbunătățirea activității parlamentare care să corespundă mai bine așteptărilor cetățenilor.

Lucrarea impresionează nu numai prin explicațiile teoretice ci, mai ales, prin statisticile clare și substanțiale, care pot constitui surse de inspirație pentru cercetătorii în domeniu.

Problematika tratată cuprinde o evaluare asupra întregii activități de control, atât la Camera Deputaților cât și la Senatul României, avansându-se și propuneri privind optimizarea procedurilor și a procesului de control parlamentar. Statisticile prezentate și analiza acestora ne conduc la întrebarea dacă puterile statului se află sub un real control parlamentar. Fără a intra în detalii, problema fiind complexă, se poate observa că nu s-a exercitat un control constituțional adecvat și asupra unor instituții specifice autorității judecătorești. Este adevărat că nu putem identifica dispoziții constituționale exprese și explicite în această privință, dar oare o interpretare sistemică a Constituției și a legislației în materie nu ar putea duce și la alte concluzii? Formularea unui răspuns nu este simplă. Răspunsul trebuie căutat prin raportarea la categoria de sistem statal care, prin el însuși, presupune reguli și proceduri, precum și controlul modului în care acestea se aplică.

Autoritățile publice sunt părțile unui sistem unitar ale unei ordini constituționale. Parlamentul, ca organ reprezentativ suprem și unică autoritate legiuitoare, trebuie să se afle în raporturi constituționale de separație și control reciproc cu celelalte puteri ale statului în scopul realizării unui echilibru funcțional al ordinii politice și juridice. Autoritățile statului sunt organizate și funcționează pe baza separației și echilibrului puterilor, în baza Constituției și legilor organice adoptate de către Parlament.

Pentru ca dispozițiile constituționale ce caracterizează Parlamentul să fie aplicabile în sistem, trebuie ca acesta să poată controla, prin proceduri specifice și diferențiate, activitatea puterilor statului. Nereușitele, nemulțumirile sau orgoliile în domeniu ar putea fi evitate printr-o perspectivă constituțională fundamentată științific în conformitate cu modelul de civilizație al democrației de tip occidental.

Până în prezent, nu s-au manifestat, în mod vădit, asemenea preocupări în eforturile privind revizuirea constituțională, dar timpul permite dezbaterile acestor probleme în vederea identificării soluțiilor desfășurării activității autorităților publice în condiții optime.

Cartea **Modalitățile controlului parlamentar** pe care o recomandăm tuturor specialiștilor în drept constituțional și drept parlamentar reprezintă deci o realizare științifică, prezentând interes nu numai prin conținutul consistent de idei, ci și prin accentuarea unei direcții practice în cercetarea funcțiilor și activității Parlamentului.

Calitatea științifică aparte a cărții este explicată și prin calitățile profesionale ale autorului, Marian Enache, cunoscut printr-o serie de studii și cărți publicate cât și pentru demnitățile publice pe care le-a onorat.

Prof. univ. dr. Ioan Muraru



INTRODUCERE

Se împlinește un sfert de secol¹ de la renașterea parlamentarismului în România, consecință firească a Revoluției române din decembrie 1989. Marcarea acestui eveniment crucial în istoria politică a țării trebuie susținută și prin cercetarea, din varii perspective, a activității Parlamentului României, instituție reprezentativă supremă a poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării.

Prin rolul și prin funcțiile sale, cu precădere de legiferare și de control politic, Parlamentul României² constituie autoritatea publică de prim rang care a fondat și a modelat noul așezământ politico-juridic al statului român, arhitectura ansamblului instituțional al democrației, a statuat și a garantat identitatea constituțională a poporului român, drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, a creat premisele integrării României în structurile euroatlantice, trasând un nou destin cursului istoric al țării.

În întreaga viață politică, socială, economică și culturală a țării, Parlamentul a configurat marile axe și sensuri ale dezvoltării și modernizării democrației și civilizației românești³.

Evocăm în susținerea acestor afirmații adoptarea și revizuirea Constituției, edictarea legilor necesare construcției statului de drept și desfășurării democratice a vieții sociale, controlul parlamentar asupra Executivului și asupra celorlalte autorități supuse controlului politic al forului legislativ.

Preocuparea noastră în lucrarea de față vizează domeniul controlului parlamentar și prezentarea dinamicii acțiunilor de control ale Parlamentului în perioada 1990-2012. În acest cadru, considerăm necesară și utilă reliefaarea pentru acest interval a modalităților în care s-a exercitat funcția de control politic a Parlamentului, reflectată în instrumentele statistice oficiale utilizate în lucrare.

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.

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 și senatorii, cu atât mai mult cei din opoziția parlamentară,

¹ La 20 mai 1990 în România au fost organizate, după 45 de ani de regim totalitar comunist, primele alegeri libere și democratice în Parlamentul țării, respectiv Adunarea Deputaților și Senat. În anul 2015 se împlinesc 25 de ani de la alegerea primului Parlament democratic al României după căderea sistemului dictatorial.

² Prin Decretul-lege nr. 92/1990 pentru alegerea Președintelui României și Parlamentului, adoptat de C.P.U.N. și publicat în M. Of. nr. 35 din 18 martie 1990, s-a realizat opțiunea politică pentru alegerea unui Parlament cu structură bicamerală, formă care apoi a fost consacrată de Constituția României, aprobată prin referendum la 8 decembrie 1991.

³ În pofida faptului că Parlamentul are în prezent, cel puțin în sondajele publice, o imagine precară, din cauza unor situații politice conjuncturale sau a conduitei unor lideri mai puțin inspirați în anumite momente ale procesului politic, putem afirma că Parlamentul, ca instituție fundamentală în stat, și-a îndeplinit, esențialmente, rațiunea pentru care a fost instituit, asemenea oricărui alt Parlament care funcționează în orice sistem constituțional și democratic autentic.

monitorizează politic activitatea Guvernului și verifică modul de aplicare a legilor în sfera autorităților și instituțiilor publice supuse acestui control.

Rolul Parlamentului nu se reduce 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 Executivul 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 la titlul III capitolul IV în cadrul raporturilor Parlamentului cu Guvernul. Întinderea funcției de control parlamentar este limitată la raporturile Parlamentului cu Guvernul, ceea ce elimină exercitarea controlului parlamentar asupra Consiliului Superior al Magistraturii, asupra instanțelor judecătorești și asupra parchetelor organizate pe lângă acestea. De asemenea, controlul parlamentar vizează autoritățile și instituțiile publice a căror activitate este verificată potrivit Constituției și legilor în vigoare.

Totodată, credem că inserarea unui capitol distinct în lucrare referitor la unele reglementări legale ale controlului parlamentar asupra guvernelor din statele Uniunii Europene reprezintă un cadru de informare și cunoaștere atât pentru cei care exercită funcții publice, cât și pentru toți cei interesați de specificul acestui domeniu al activității și vieții parlamentare.

Documentarea, ordonarea statistică a informației, stabilirea corectă a sensurilor lingvistico-juridice ale textelor din legislația europeană, cât și cunoașterea practică a aplicării mecanismelor și procedurilor specifice activității parlamentare au fost indispensabile pentru articularea și conținutul demersului privind controlul parlamentar.

Controlul parlamentar este o funcție complexă. Este admis și recunoscut îndeobște faptul că această funcție a Parlamentului trebuie să reprezinte un control necesar, deplin și diferențiat. Din această perspectivă, lucrarea oferă o serie de răspunsuri, rămânând în dezbateră publică afirmarea opiniilor deschise privind deplinătatea controlului în sistemul constituțional românesc actual.

Adresez sincere mulțumiri specialiștilor din cadrul Camerei Deputaților pentru recomandările și observațiile dezinteresate pe care mi le-au sugerat în vederea apariției în condiții optime a acestei lucrări.

*Doresc să-mi exprim recunoștința față de conducerea Editurii **Universul Juridic** și față de colaboratorii săi competenți care sprijină în mod constant proiecte și apariții ale unor lucrări care privesc problematica și activitatea Parlamentului României.*

CAPITOLUL I

CONTROLUL PARLAMENTAR

1. Funcția de control parlamentar

Acțiunea umană a fost dintotdeauna, în mod inevitabil, comensurată și apreciată prin intermediul unor judecăți de valoare, iar sistematizarea științifică a acestei evaluări s-a produs mult mai târziu, și anume odată cu apariția teoriei organizării și științei conducerii, Henry Fayol fiind unul dintre cei care s-au dedicat studierii fenomenului social al organizării și controlului. În concepția acestuia, controlul reprezintă o componentă a procesului de conducere, alături de previziune, organizare, comandă și coordonare¹.

Luther Gulick a elaborat cunoscuta formulă conceptuală „Podscorb”, în cadrul căreia fiecare literă semnifică un element component al procesului de conducere (planificare, organizare, personal, dirijare, coordonare, raportare și buget). În această concepție, 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 acestuia².

Prin intermediul controlului parlamentar pot fi identificate mecanisme de feed-back prin care orientările generale ale practicii administrative și judecătorești pot fi corectate și puse în acord cu sensurile politice promovate de electorat, dându-se în acest mod expresie suveranității naționale.

Parlamentul este autoritatea deliberativă căreia îi revine în principal funcția legislativă și, în mod necesar, acesta trebuie să instituie structuri în stat care să pună în executare legea, respectiv autorități executive, și să confere autorității legiuitoare controlul asupra modului în care se execută sau se organizează executarea legii.

Fundamentarea științifică a controlului parlamentar asupra activității executive nu poate fi făcută în afara observării funcțiilor Executivului și a conținutului acestora. La rândul ei, determinarea funcțiilor Executivului nu poate face abstracție de natura și rolul puterii executive în cadrul sistemului organizării autorităților statale.

Fundamentul funcției de control îl constituie în mod cumulativ exigențele principiului separației puterilor în stat, caracterul de autoritate reprezentativă a Parlamentului, dispozițiile Legii fundamentale, precum și contractul de guvernare care presupune platforma politică a Executivului și principiul responsabilității guvernamentale, element definitoriu al regimului parlamentar³.

Așa cum precizează profesorul Ioan Muraru, „teoria separației puterilor a avut un rol aparte, poate decisiv în promovarea sistemului reprezentativ, adică în valorificarea democratică

¹ H. Fayol, *General and industrial management*, Londra, Isaac Pitman & Sons, Ltd., 1949, p. 3.

² L. Gulick, *Notes on the theory of organization*, în L. Gulick and Urwick, *Papers on the science of administration*, New York, 1937, p. 13.

³ Modul de aplicare a principiului separației puterilor în stat nu numai că stă la baza definirii sistemelor politice contemporane, dar și valorizează gradele diferite de separare a puterilor în stat, demarcând nivelurile specifice între separația rigidă, cooperarea și echilibrul puterilor, asimetria acestora ori confuziunea puterilor.

a relației dintre deținătorul suveran al puterii (poporul, națiunea) și organizarea statală a puterii politice, în căutarea, chiar în organizarea și funcționarea puterii, a garanțiilor exercitării drepturilor omului și cetățeanului”¹.

Principiul separației puterilor în stat nu se manifestă pur și simplu în separația puterilor, cât, mai ales, în faptul că, odată ce autoritățile sunt configurate, excesele sau tendințele dominante ale unei puteri trebuie oprite prin acțiunea celorlalte puteri.

Autorii lucrării *Drept parlamentar* aprofundează fundamentarea controlului parlamentar pornind de la principiul separației puterilor în stat și arată că funcția de control parlamentar este o consecință nemijlocită a principiului reprezentării. Deputații și senatorii, fiind reprezentanți ai națiunii, au nu numai dreptul, dar și obligația, în virtutea mandatului reprezentativ, de a controla afacerile publice. Datorită acestor motive, în orice Parlament democratic, controlul Executivului și al vieții social-politice, în general, constituie o prerogativă esențială².

Așadar, fundamentarea controlului parlamentar pune în prim-plan ideea de democrație, acesteia fiindu-i asociate puterea poporului și suveranitatea națională, alegerea reprezentanților deținătorului suveran al puterii și îndrituirea acestora de a exercita un control nu numai asupra Executivului, ci și asupra altor activități, care se află sub imperativul binelui public și al interesului național. Parlamentul are vocația exercitării unui control general în numele și ca reprezentant al titularului puterii politice.

Prevederile art. 61 din Constituția României stipulează că Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării. Legea fundamentală se limitează la a creiona pârghiile de echilibru dintre Legislativ și Executiv, astfel încât societatea modernă să promoveze principiile statului de drept și ale separației și echilibrului puterilor în stat.

Remarcăm faptul că literatura de specialitate, în identificarea funcțiilor Parlamentului, asociază, structural, funcția de control parlamentar în apropierea funcției legislative. Acest fapt, în opinia noastră, nu este deloc întâmplător. Constituția României nu prevede expres terminologia de control parlamentar, însă stabilește și descrie pe larg formele, procedura și ordinea elementelor de conținut ale acestei funcții. Încadrarea terminologică a informărilor, întrebărilor, interpelărilor, comisiilor de anchetă, moțiunilor, petițiilor și declarațiilor politice³ în conceptul de control parlamentar a fost configurată de doctrină.

În dreptul comparat, funcția de control parlamentar este asimilată unei funcții tradiționale, inerente demersului democratic, întrucât presupune proceduri de cenzurare a acțiunilor guvernamentale⁴, activități de informare, interpelare, anchete și posibilitatea angajării răspunderii Guvernului⁵.

Motivația noțiunii de control parlamentar rezidă în faptul că, *lato sensu*, acesta reprezintă operațiunea politico-juridică prin care funcționează principiul separației și echilibrului puterilor în stat. *Stricto sensu*, puterea Parlamentului asupra Guvernului presupune un control continuu asupra fiecărui act al puterii executive⁶. În opinia noastră, funcția de control parlamentar este o funcție politică prin excelență, întrucât rezidă în puterea suverană a poporului⁷, care nu poate exclude antrenarea răspunderii juridice a celor controlați atunci când se constată că legea a fost încălcată.

¹ I. Muraru, *Drept constituțional și instituții politice*, ed. a VI-a, Ed. Actami, București, 1995, p. 6 și 7.

² M. Constantinescu, I. Muraru, *Drept parlamentar*, Ed. Gramar, București, 1994, p. 249 și urm.

³ *Guide de la Pratique Parlementaire*, UNESCO, Union interparlementaire, Geneva, 2003, p. 9.

⁴ M. Villiers, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Armand Colin/Mason Editeurs, Paris, 1998, p. 54.

⁵ P. Avril, J. Giquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, Paris, 1996, p. 221.

⁶ M. Enache, *Democrația parlamentară*, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 70 și urm.

⁷ *Idem*.