



PR. 26/10.02.15  
CEB, DJ

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 198  
Tel. 24-36-41

Nr. 06/422 din 02.03 2015  
La nr.26 din 10 februarie 2015

**Parlamentul Republicii Moldova**

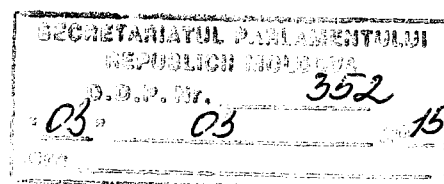
Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege privind modificarea și completarea Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, Legea nr.181 din 25.07.2014.

Anexă:

- 1) Raportul de expertiză anticorupție - 5 (cinci) file,
- 2) Anexa la raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

**Director adjunct**

**Cristina ȚARNĂ**





**RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**  
**asupra nivelului coruptibilității proiectului**  
**de lege pentru modificarea și completarea Legii finanțelor**  
**publice și responsabilității bugetar-fiscale, Legea nr.181 din**  
**25.07.2014**

**I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI**

**1. Evaluarea fundamentării proiectului**

*1.1 Fundamentarea generală a proiectului*

**a. Autor al inițiativei legislative** este un grup de deputați în Parlament, autor nemijlocit - deputați în Parlamentul RM, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

**b. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

**c. Scopul promovării proiectului.** Proiectul de lege are drept scop responsabilizarea Guvernului în ceea ce privește aprobarea proiectelor de legi bugetare anuale în termenii stabiliți de normele legislației naționale și prezentarea acestora Parlamentului pentru a fi adoptate. Astfel, prin proiect se propune modificarea termenelor limită de adoptare și prezentare Parlamentului a proiectelor legilor bugetare anuale, precum și a termenului de aprobare a cadrului bugetar pe termen mediu și prezentare Parlamentului a proiectului legii privind limitele macrobugetare pe termen mediu și, în caz de necesitate, proiectul legii pentru modificarea unor acte legislative, în acest sens. O altă propunere a autorului este de obliga Parlamentul să inițieze procedura de exprimare a votului de neîncredere Guvernului în cazul neprezentării proiectului legii bugetare anuale în termenii stabiliți de Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, nr.181/2014.

**d. Suficiența argumentării.** La general, considerăm că argumentele invocate de către autor în nota informativă justifică necesitatea promovării proiectului, cu excepția normelor care prevăd obligația Parlamentului de a iniția procedura de exprimare a votului de neîncredere Guvernului, însă asupra acestei norme ne vom expune în cadrul evaluării în fond.

*1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului*

Reieșind din argumentele expuse de autor în nota informativă, cât și din prevederile proiectului, implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare suplimentare de la bugetul de stat.

### ***1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public***

Proiectul este purtător de interese iar acestea nu corespund interesului public general în măsura în care se impune deputaților aleși votarea moțiunii de cenzură împotriva Guvernului pentru neprezentarea spre adoptare a proiectelor de legi bugetare anuale, în termenii legali. Astfel, în condițiile legislației în vigoare (art.106 din Constituția R.Moldova, Legea.64-XII din 31.05.1990 cu privire la Guvern etc.), precum și admiterii unei lacune în ceea ce privește consecințele juridice care pot surveni în cazul nerespectării obligației date de către deputații aleși se pot crea condiții pentru apariția unor crize politice anuale, ceea ce contravine interesului societății în ansamblu.

## **2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție**

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

**Asigurarea transparenței în procesul decizional.** Cu referire la transparența în procesul decizional constatăm că proiectul prenotat este plasat pe pagina oficială a Parlamentului, cerință impusă de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008, potrivit căreia autoritățile publice sunt obligate de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, plasând proiectul pe pagina web oficială a acestora.

## **II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI**

### ***1. Formulări lingvistice ambigui***

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

### ***2. Conflicte ale normelor de drept***

La pct.4 Articolul I potrivit proiectului de lege – Capitolul IV se completează cu un nou articol 47/1 cu următorul cuprins: „În cazul neprezentării proiectului legii bugetare anuale în termenii stabiliți, Parlamentul inițiază procedura de exprimare a votului de neîncredere Guvernului”.

18

Utilizarea sintagmei „Parlamentul inițiază procedura de exprimare a votului de neîncredere” acordă normei un caracter onerativ, adică impune subiectul (în cazul dat Parlamentul) la săvârșirea unei acțiuni concrete, și anume inițierea procedurii de exprimare a votului de neîncredere vis-a-vis de Guvern, dacă acesta nu prezintă proiectul legii bugetare anuale în termenii stabiliți de Legea nr.181/2014, fapt ce contravine normelor din Constituție și din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797 din 02.04.1996. Potrivit acestor acte legislative, înaintarea moțiunii de cenzură este tratată ca un mecanism de care poate dispune oricând Parlamentul precum și ca un drept al deputaților aleși. Astfel, Constituția R.Moldova la alin.(1) art.106 stabilește că „Parlamentul, la propunerea a cel puțin o pătrime din deputați, își poate exprima neîncrederea în Guvern, cu votul majorității deputaților”. De asemenea, Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797 din 02.04.1996, prevede la art.116 că „Moțiunea de cenzură asupra activității Guvernului poate fi inițiată de cel puțin 1/4 din numărul deputaților aleși”.

Cu referire la Legea nr.64-XII din 31.05.1990 cu privire la Guvern, aceasta la fel, face trimitere la prevederile Constituției, în ceea ce privește modul de demisionare a Guvernului fără careva reglementări speciale în acest sens. Prin urmare, exprimarea votului de neîncredere în funcționalitatea puterii executive din stat este un drept al legislativului, întrucât la latitudinea și propunerea a ¼ din deputați, Parlamentul „își poate exprima” voința de retragere al mandatului acordat Guvernului.

Vis-a-vis de cele expuse menționăm că norma propusă de autor vine să impună Parlamentului o conduită anumită, materializată prin obligarea acestuia de a iniția procedura de exprimare a votului de neîncredere asupra Guvernului în exercițiu, contrar legislației sus-citate.

Atenționăm că inițiativa de exprimare a neîncrederii, potrivit comentariului Constituției R.Moldova, editat de Curtea Constituțională, este o măsură de raționalizare a procedurii parlamentare. În fond, demiterea Guvernului este un act tot atât de important ca și investirea lui, iar deschiderea unei crize guvernamentale poate avea ca și consecință și dizolvarea Parlamentului. De aceea, oportunitatea unei asemenea prevederi este extrem de sensibilă sub aspect juridic și politic. Reieșind din cele expuse, semnalăm că prevederea dată la aplicare va crea un conflict ale normelor de drept, prioritate și forță juridică superioară avînd reglementările constituționale.

***Recomandarea: Considerăm oportun excluderea pct.4 art.1 din proiectul de lege.***

### ***3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb***

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

### ***4. Discreții excesive ale autorităților publice***

Nu sînt identificate discreții excesive ale autorităților publice, capabile să genereze coruptibilitate.

### ***5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor***

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

19

## **6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței**

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

## **7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control**

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

## **8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare**

**La pct.4 Articolul I potrivit proiectului de lege – Capitolul IV se completează cu un nou articol 47/1 cu următorul cuprins: „În cazul neprezentării proiectului legii bugetare anuale în termenii stabiliți, Parlamentul inițiază procedura de exprimare a votului de neîncredere Guvernului”.**

După cum am menționat anterior, norma propusă vine să dicteze Parlamentului o anumită conduită față de Guvern, obligându-l să inițieze procedura de exprimare a votului de neîncredere, în cazul în care acesta nu aprobă și nu prezintă Parlamentului legile bugetare anuale în termenii stabiliți de Legea nr.181/2014.

Deși apreciem inițiativa legislativă de a disciplina Guvernul în activitatea sa, totodată, menționăm că proiectul nu stabilește expres care ar fi consecințele juridice în cazul în care Parlamentul nu respectă o asemenea obligație. La fel, nu este clar în ce termen Parlamentul trebuie să-și exprime votul de neîncredere și este oare acesta în drept să inițieze procedura în cauză, pentru anii anteriori. Dat fiind acest fapt, stabilim că odată ce autorul obligă Parlamentul să își exprime votul de neîncredere în condițiile sus-indicate, respectiv, trebuie stabilite și anumite consecințe juridice vis-a-vis de Parlament în cazul când acesta nu își onorează obligațiile legale. Implementarea unor prevederi echivoce, în acest sens, va favoriza interpretarea restrictivă sau extensivă a normelor, în dependență de interesele și scopurile propuse.

**Recomandarea: Recomandăm autorului de a exclude pct.4 art.I din proiect.**

## **9. Alte obiecții**

**La pct.3 Articolul I potrivit proiectului de lege – La articolul 47 alineatul (1) litera c), textul „până la 15 octombrie” se substituie cu textul „până la 1 octombrie”.**

În cazul dat, semnalăm că trimiterea la „lit c)” este eronată, deoarece proiectul face referire la litera dată la pct.2 articolul I din proiect. Reieșind din contextul normei, presupunem că autorul s-a referit la lit.d) alin.(1) art.I, care reglementează termenii de aprobare și prezentare Parlamentului a proiectelor legilor bugetare anuale.

**Recomandarea: În scopul asigurării clarității normei, recomandăm autorului de a substitui litera „c)” cu litera „d)”.**

20

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

  
Cristina Diacenco  
inspector superior al Direcției legislație și expertiză anticorupție  
20 Februarie 2015

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a  
Centrului Național Anticorupție - [www.cna.md](http://www.cna.md)*

## Anexa la raportul de expertiză anticorupție

### asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege pentru modificarea și completarea Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale,  
Legea nr.181 din 25.07.2014

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	La pct.4 Articolul I potrivit proiectului de lege – Capitolul IV se completează cu un nou articol 47/1 cu următorul cuprins: „În cazul neprezentării proiectului legii bugetare anuale în termenii stabiliți, Parlamentul inițiază procedura de exprimare a votului de neîncredere Guvernului”.	Prevederi incompatibile cu legislația în vigoare	Utilizarea sintagmei „Parlamentul inițiază procedura de exprimare a votului de neîncredere” acordă normei un caracter onerativ, adică impune subiectul (în cazul dat Parlamentul) la săvârșirea unei acțiuni concrete, și anume inițierea procedurii de exprimare a votului de neîncredere vis-a-vis de Guvern, dacă acesta nu prezintă proiectul legii bugetare anuale în termenii stabiliți de Legea nr.181/2014, fapt ce contravine normelor din Constituție și din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797 din 02.04.1996. Potrivit acestor acte legislative, înaintarea motiunii de cenzură este tratată ca un mecanism de care poate dispune oricând Parlamentul precum și ca un drept al deputaților aleși. Astfel, Constituția R.Moldova la alin.(1) art.106 stabilește că „Parlamentul, la propunerea a cel puțin o pătrime din deputați, își poate exprima neîncrederea în Guvern, cu votul majorității deputaților”. De asemenea, Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797 din 02.04.1996, prevede la	Considerăm oportun excluderea pct.4 art.I din proiectul de lege.

art.116 că „Moțiunea de cenzură asupra activității Guvernului poate fi inițiată de cel puțin 1/4 din numărul deputaților aleși”.

Cu referire la Legea nr.64-XII din 31.05.1990 cu privire la Guvern, aceasta la fel, face trimitere la prevederile Constituției, în ceea ce privește modul de demisionare a Guvernului fără careva reglementări speciale în acest sens. Prin urmare, exprimarea votului de neîncredere în funcționalitatea puterii executive din stat este un drept al legislativului, întrucât la latitudinea și propunerea a 1/4 din deputați, Parlamentul „își poate exprima” voința de retragere al mandatului acordat Guvernului.

Vis-a-vis de cele expuse menționăm că norma propusă de autor vine să impună Parlamentului o conduită anumită, materializată prin obligarea acestuia de a iniția procedura de exprimare a votului de neîncredere asupra Guvernului în exercițiu, contrar legislației sus-citate.

Atenționăm că inițiativa de exprimare a neîncrederii, potrivit comentariului Constituției R.Moldova, editat de Curtea Constituțională, este o măsură de raționalizare a procedurii parlamentare. În fond, demiterea Guvernului este un act tot atât de important ca și învestirea lui, iar deschiderea unei crize guvernamentale poate avea ca și consecință și dizolvarea Parlamentului. De aceea, oportunitatea unei asemenea prevederi este extrem de sensibilă sub aspect juridic și politic. Reieșind din cele expuse, semnalăm că prevederea dată la aplicare va crea un conflict ale normelor de drept, prioritate și forță juridică



			superioară avînd reglementările constituționale.	
2	La pct.4 Articolul I potrivit proiectului de lege – Capitolul IV se completează cu un nou articol 47/1 cu următorul cuprins: „În cazul neprezentării proiectului legii bugetare anuale în termenii stabiliți, Parlamentul inițiază procedura de exprimare a votului de neîncredere Guvernului”.	Lipsa responsabilității clare a persoanelor și autorităților	După cum am menționat anterior, norma propusă vine să dicteze Parlamentului o anumită conduită față de Guvern, obligîndu-l să inițieze procedura de exprimare a votului de neîncredere, în cazul în care acesta nu aprobă și nu prezintă Parlamentului legile bugetare anuale în termenii stabiliți de Legea nr.181/2014. Deși apreciem inițiativa legislativă de a disciplina Guvernul în activitatea sa, totodată, menționăm că proiectul nu stabilește expres care ar fi consecințele juridice în cazul în care Parlamentul nu respectă o asemenea obligație. La fel, nu este clar în ce termen Parlamentul trebuie să-și exprime votul de neîncredere și este oare acesta în drept să inițieze procedura în cauză, pentru anii anteriori. Dat fiind acest fapt, stabilim că odată ce autorul obligă Parlamentul să își exprime votul de neîncredere în condițiile sus-indicate, respectiv, trebuie stabilite și anumite consecințe juridice vis-à-vis de Parlament în cazul cînd acesta nu își onorează obligațiile legale. Implementarea unor prevederi echivoce, în acest sens, va favoriza interpretarea restrictivă sau extensivă a normelor, în dependență de interesele și scopurile propuse.	Recomandăm autorului de a exclude pct.4 art.I din proiect.
3	La pct.3 Articolul I potrivit proiectului de lege – La articolul 47 alineatul (1) litera c), textul „pînă la 15 octombrie” se substituie cu	Alte obiecții	În cazul dat, semnalăm că trimiterea la „lit c)” este eronată, deoarece proiectul face referire la litera dată la pct.2 articolul I din proiect. Reieșind din contextul normei, presupunem că autorul s-a referit la lit.d) alin.(1) art.I, care reglementează	În scopul asigurării clarității normei, recomandăm autorului de a substitui litera „c)” cu litera „d)”.

	textul „pînă la 1 octombrie”.		termenii de aprobare și prezentare Parlamentului a proiectelor legilor bugetare anuale.	
--	-------------------------------	--	--	--