



P. 220/09.08.20
CFP
CAP

CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

Nr. 31-06-8708

Chișinău

23 09. 2020

Biroul Permanent al Parlamentului

În temeiul art.58 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996, se prezintă Avizul la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (inițiativă legislativă nr.221/2020), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 705 /2020.

Anexe:

1. Hotărârea Guvernului privind aprobarea Avizului (în limba română – 1 filă și în limba rusă – 1 filă);
2. Avizul la proiectul de lege (în limba română -14 file).

Secretar general adjunct al Guvernului


Roman CAZAN

Ex.E.Grosu
Tel.:250274

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>2213</u>
" <u>24</u> "	<u>09</u> 20 <u>20</u>
Ora	

Casa Guvernului,
MD-2033, Chișinău,
Republica Moldova

Telefon:
+ 373 22 250 101

Fax:
+ 373 22 242696



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÂRE nr. 405

din 23 septembrie 2020

Chișinău

**Privind aprobarea Avizului la proiectul de lege
pentru modificarea și completarea unor acte legislative**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Prim-ministru

Contrasemnează:

**Viceprim-ministru,
ministrul finanțelor**

Ministrul justiției



ION CHICU

Serghei PUȘCUȚA

Fadei Nagacevschi

Aprobat
prin Hotărârea Guvernului nr. 705/2020

AVIZ
la proiectul de lege pentru modificarea
și completarea unor acte legislative

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 221 din 4 iunie 2020) de către dl Igor Munteanu, deputat în Parlament, și comunică următoarele.

Potrivit notei informative, prevederile proiectului sunt orientate spre eliminarea deficiențelor și incoerențelor normative în vederea depășirii problemelor legate de responsabilizarea conducerii entităților auditate, asigurarea continuității și transparenței activității Curții de Conturi, sporirea impactului rapoartelor de audit și simplificarea procedurii de sesizare a organelor de urmărire penală. Astfel, scopul amendamentelor propuse prin acest proiect legislativ este de a conduce în cele din urmă la instituirea unor mecanisme funcționale de răspundere managerială superioară celor existente pentru buna guvernare și sporirea impactului rapoartelor de audit cu efecte reale asupra administrării resurselor financiare publice și utilizării patrimoniului public. În acest sens, proiectul prevede operarea unor modificări în mai multe acte normative: Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014, Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Legea nr. 260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova, Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern, Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, Legea nr. 80/2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică și Codul de procedură penală al Republicii Moldova nr. 122/2003.

Proiectul necesită a fi revizuit conceptual, în vederea corespunderii acestuia cu legislația în vigoare.

La articolul I:

La punctul 1, dispozițiile propuse pentru alineatele (4), (4¹) și (4²) ale articolului 4 din Legea finanțelor publice și responsabilităților bugetar fiscale nr. 181/2014 deviază în mare parte de la obiectul de reglementare al articolului în cauză. Mai mult decât atât, dispozițiile alineatelor (4¹) și (4²) sunt ambigue. Astfel, alineatul (4¹) nu oferă claritate privind finalitatea examinării conducătorului funcției deținute, iar în alineatul (4²) nu este clar cum se raportează prevederile incluse la alineatele (4) și (4¹).

Totodată, accentuăm că formularea actuală a articolului 4 alineatul (4) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014 oferă o abordare mult mai complexă/generalizată privitor la răspunderea conducătorului

autorității/instituției bugetare sau al autorității bugetare independente în cazul emiterii de către Curtea de Conturi a opiniei contrare asupra situației financiare a instituției. Astfel, alineatul (4) prevede că în cazul emiterii de către Curtea de Conturi a opiniei contrare sau în cazul refuzului auditorului public extern de a emite opinia asupra situației financiare, conducătorul autorității/instituției bugetare sau al autorității bugetare independente poartă răspundere conform legislației.

În acest context, răspunderea conducătorului autorității/instituției bugetare sau al autorității bugetare independente, care în același timp are statut de persoană cu funcție de demnitate publică, este reglementată de articolul 23 din Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Potrivit acestui articol:

„(1) Demnitarul își exercită mandatul cu bună-credință. În cazul încălcării acestei prevederi, demnitarul poartă răspundere personal.

(2) Încălcările comise în exercitiul mandatului atrag răspunderea disciplinară, civilă, contravențională sau penală în condițiile legii.

(3) Neexecutarea sau executarea necorespunzătoare de către persoana cu funcție de demnitate publică a obligațiilor, prerogativelor și competențelor sale, indiferent de prezența culpei, poate atrage după sine revocarea sau eliberarea din funcție. Temeiul și cauzele revocării sau eliberării din funcție din motive imputabile demnitarului se vor indica în actul administrativ corespunzător.

(4) Demnitarul are dreptul să atace în instanța judecătorească actul administrativ de eliberare din funcție doar în cazul când legea statuează acest drept.”

Mai mult decât atât, articolul 24 din Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică stabilește că dispozițiile legii în cauză se completează cu prevederile legislației muncii, cu reglementările de drept comun civile, administrative sau penale, după caz, în măsura în care nu contravin legilor ce reglementează activitatea persoanei cu funcție de demnitate publică.

În cele din urmă, nu se consideră oportună operarea amendamentelor propuse la articolul 4 din Legea finanțelor publice și responsabilităților bugetar fiscale nr. 181/2014.

La punctul 2, referitor la articolul 78 alineatul (4), propunem ca litera c) să fie completată cu cuvintele „în baza hotărârilor emise”.

La articolul II. Alineatul (3) al articolului 23 din Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică prevede că „neexecutarea sau executarea necorespunzătoare de către persoana cu funcție de demnitate publică a obligațiilor, prerogativelor și competențelor sale, indiferent de prezența culpei, poate atrage după sine revocarea sau eliberarea din funcție. Temeiul și cauzele revocării sau eliberării din funcție din motive imputabile demnitarului se vor indica în actul administrativ corespunzător”. Această normă poartă caracter general și se aplică pentru toate cazurile de neexecutare sau

executare necorespunzătoare de către persoana cu funcție de demnitate publică a obligațiilor, prerogativelor și competențelor sale, inclusiv acoperă situația de neprezentare fără motive întemeiate a datelor, informațiilor, actelor sau documentelor solicitate de Curtea de Conturi în condițiile și termenele legale, împiedicare în orice formă a activității legitime a auditorilor publici, în exercițiul funcțiunii sau în cazul imposibilității auditorului public extern de a exprima opinia asupra situației financiare a autorității/instituției bugetare, din cauze imputabile conducătorului.

Astfel, completarea articolului 23 cu alineatul (3¹) se consideră inoportună.

La **articolul III**, referitor la punctul 2: articolul 64 alineatul (1) din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public stabilește cazurile în care are loc destituirea din funcția publică. Astfel, potrivit literelor a) și b) ale alineatului precitat, destituirea din funcție poate avea loc ca urmare a sancțiunii disciplinare aplicate pentru săvârșirea unei abateri disciplinare, dacă anterior au fost aplicate sancțiuni disciplinare nestinse în modul stabilit, precum și pentru săvârșirea unei abateri disciplinare care a avut consecințe grave. În continuare, drept abatere disciplinară, potrivit articolului 57 al legii citate, se consideră: refuzul nejustificat de a îndeplini sarcinile și atribuțiile de serviciu, precum și dispozițiile conducătorului; neglijența și/sau tergiversarea, în mod repetat, a îndeplinirii sarcinilor; încălcarea normelor de conduită a funcționarului public; încălcarea prevederilor referitoare la obligații și restricții stabilite prin lege; acțiunile care aduc atingere prestigiului autorității publice în care activează etc. În cele din urmă, coroborând abaterile disciplinare citate, remarcăm următoarele: cazurile propuse la literele c⁴), c⁵) și c⁶) ale articolului 64 alineatul (1) se încadrează în categoria abaterilor disciplinare, respectiv cad sub incidența literelor a) și b) ale alineatului (1) al articolului 64 din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Totodată, Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, în conformitate cu articolul 1 alineatul (1), *reglementează regimul general al funcției publice și statutul funcționarului public*. În acest sens, în scopul evitării unor confuzii în interpretarea categoriei de funcționari publici asupra cărora vor fi aplicate mecanismele de răspundere propuse, destinate conducătorului entității auditate, propunem detalierea suplimentară sau reexaminarea relevanței modificărilor propuse la Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, ținând cont de prevederile articolului 55 alineatul (1) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, care relevă că reglementările de același nivel și având același obiect de reglementare se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ (în acest caz – Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014), iar în cazul în care proiectul actului normativ cuprinde prevederi ce se regăsesc în alte acte normative în vigoare, se face trimitere expresă la actul normativ care le conține.

Suplimentar, referitor la dispozițiile articolului I punctul 1, articolului II și articolului III punctul 2 din proiect, menționăm că, potrivit articolului 36 alineatul (2) din Legea nr. 260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, entitățile auditate sunt obligate:

a) să asigure accesul auditorilor publici pe teritoriul lor, în sediile sau în alte localuri ale lor și să le creeze condiții de lucru adecvate;

b) să prezinte, la cererea auditorului public, actele, documentele, informațiile și bazele de date necesare într-un termen rezonabil, care nu va depăși limita stabilită de auditor;

c) să prezinte, la cererea auditorului public, explicații verbale și scrise.

Alineatul (3) al aceluiași articol stabilește că neexecutarea prevederilor alineatului (2) literele a) și b) se sancționează în temeiul Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008.

Totodată, potrivit articolului 36 alineatul (4) din același act normativ, în cazul neasigurării îndeplinirii obligațiilor prevăzute la alineatul (2) de către conducerea entității auditate, președintele Curții de Conturi poate informa despre aceasta Parlamentul, Președintele Republicii Moldova, Guvernul sau organul deliberativ al administrației publice locale.

Astfel, considerăm că organul care are competența de numire a demnitarului/funcționarului public va examina informația prezentată de către președintele Curții de Conturi și va decide asupra sancțiunii ce urmează a fi aplicată în privința persoanei care a admis abaterea corespunzătoare.

Mai mult decât atât, urmează a fi reținut faptul că autorul proiectului propune stabilirea posibilității revocării demnitarului/eliberării funcționarului public în cazul neprezentării fără motive întemeiate a datelor, informațiilor, actelor sau documentelor solicitate de Curtea de Conturi în condițiile și termenele stabilite.

Trebuie menționat că articolul 36 alineatul (3) în coroborare cu articolul 36 alineatul (2) litera b) din Legea nr. 260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi stabilește o altă sancțiune pentru aceeași faptă, și anume: neprezentarea, la cererea auditorului public, a actelor, documentelor, informațiilor și bazelor de date necesare se sancționează în temeiul Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008.

De asemenea, formularea propusă pentru articolul 4 alineatele (4)-(4²) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014 prevăd stabilirea sancțiunii disciplinare pentru aceeași faptă care a fost citată mai sus.

Astfel, se propune ca pentru una și aceeași faptă să existe posibilitatea aplicării diferitor sancțiuni (sub formă de sancțiune disciplinară, de revocare/eliberare din funcție sau sub formă de amendă).

La acest capitol, accentuăm că în Hotărârea nr. 26 din 23 noiembrie 2010 Curtea Constituțională a statuat:

„Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – **accesibilitate, previzibilitate și claritate** – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă

precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție [...].”

Totodată, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a menționat că nu poate fi considerată „lege” decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite persoanei să-și corecteze conduita. În special, o normă este previzibilă atunci când oferă o garanție contra atingerilor arbitrare ale puterii publice (cauza *Amann c. Elveției*, Hotărârea din 16 februarie 2000, §56). Testul preciziei legii impune ca legea, în situațiile în care oferă o anumită marjă de discreție, să indice cu suficientă claritate limitele acesteia (cauza *Silver și alții c. Regatului Unit*, Hotărârea din 25 martie 1983, §80).

În acest sens, în Hotărârea nr. 26 din 27 septembrie 2016, Curtea Constituțională a stabilit că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. De asemenea, textul legislativ trebuie să corespundă principiului unității materiei legislative sau corelației între textele regulatorii, pentru ca persoanele să-și poată adapta comportamentul la reglementările existente, ce exclud interpretările contradictorii sau concurența între normele de drept aplicabile.

Totodată, în Hotărârea nr. 2 din 30 ianuarie 2018 Curtea Constituțională a statuat că:

„Legea trebuie să reglementeze în mod unitar, să asigure o legătură logico-juridică între dispozițiile pe care le conține și să evite paralelismele legislative, ce generează incertitudine și insecuritate juridică. Or, în procesul de legiferare este interzisă instituirea acelorași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative.”

Prin urmare, Curtea Constituțională a stabilit că previzibilitatea și claritatea constituie elemente *sine qua non* ale constituționalității unei norme, care în activitatea de legiferare nicidecum nu pot fi omise (§45-46).

De asemenea, în Hotărârea nr. 10 din 10 mai 2016, Curtea Constituțională a subliniat că în lipsa unei sancțiuni relativ determinate și a altor mecanisme de individualizare a sancțiunii persoana nu are nicio posibilitate reală și adecvată de a beneficia pe cale judiciară de protejarea drepturilor sale, inclusiv de o sancțiune echitabilă. Individualizarea sancțiunii trebuie să reflecte relația dintre sancțiune (proporția și natura acesteia) și gradul pericolului social al faptei.

În acest sens, Curtea Constituțională a mai statuat că lipsa posibilității instanței de judecată de a aplica criteriile pentru individualizarea sancțiunii în cauza concretă și aplicarea unei sancțiuni absolut determinate nu asigură caracterul ei echitabil (§50 din Hotărârea Curții nr. 2 din 30 ianuarie 2008).

Astfel, considerăm că eventualele litigii judiciare, inițiate ca urmare a revocării/eliberării persoanei, ar putea avea ca efect obligarea autorităților publice la plata prejudiciului sub formă de salariu pentru absența forțată de la muncă, repararea prejudiciului moral și a cheltuielilor judiciare.

La articolul IV:

Punctul 3 trebuie exclus, deoarece vine în contradicție cu prevederile legislației în vigoare, având în vedere următoarele.

Potrivit articolului 130 alineatul (1) din Constituția Republicii Moldova, formarea, administrarea, utilizarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sunt reglementate prin lege.

Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014 este o lege specială, care reglementează exclusiv cadrul juridic general în domeniul finanțelor publice, și anume elaborarea, aprobarea, executarea, raportarea și controlul bugetelor și fondurilor componente ale bugetului public național, norme care trebuie respectate de toate autoritățile publice, inclusiv de cele independente/autonome.

Astfel, potrivit articolului 2 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014, dispozițiile legii în cauză se aplică la elaborarea, aprobarea, executarea, raportarea și controlul bugetelor și fondurilor (în continuare – *bugete*) componente ale bugetului public național, precum și la asigurarea monitoringului financiar al activității autorităților/instituțiilor publice la autogestiune, a întreprinderilor de stat/municipale și a societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public.

Totodată, articolul 1 alineatul (2) din legea precitată stabilește că actele legislative ce reglementează domenii specifice și/sau activitatea unor autorități/instituții bugetare nu vor cuprinde prevederi ce țin de elaborarea, aprobarea și executarea bugetelor, precum și alte proceduri aferente procesului bugetar, acestea fiind obiectul exclusiv al legii respective.

Concomitent, Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014 stabilește o procedură clară de adoptare a bugetului propriu al autorității bugetare independente/autonome ținând cont de normele și principiile de bază în domeniul finanțelor publice. Astfel, potrivit alineatului (2) al articolului 51¹ din această lege, proiectul bugetului autorității bugetare independente/autonome se aprobă, *cu avizul consultativ al Ministerului Finanțelor*, de către această autoritate și se înaintează Guvernului, în termenul prevăzut de calendarul bugetar, pentru a fi inclus în proiectul bugetului de stat care va fi prezentat Parlamentului spre adoptare.

În așa mod, stabilirea prin Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014 a unei proceduri de elaborare și aprobare a bugetelor autorităților independente/autonome, inclusiv al Curții de Conturi, nu semnifică lipsirea de autonomie financiară a acestora.

Reglementând procedura de adoptare a bugetului autorității publice independente/autonome, Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014, în articolul 51¹, după cum a fost menționat mai sus, prevede că:

a) autoritatea bugetară independentă/autonomă elaborează proiectul de buget în conformitate cu prevederile articolului 51 alineatul (5) din legea respectivă;

b) proiectul bugetului autorității bugetare independente/autonome se aprobă, cu avizul consultativ al Ministerului Finanțelor, de către această autoritate și se înaintează Guvernului, în termenul prevăzut de calendarul bugetar, pentru a fi inclus în proiectul bugetului de stat care va fi prezentat Parlamentului spre adoptare;

c) autoritatea bugetară independentă/autonomă prezintă Parlamentului, după caz, obiecțiile la proiectul de buget aprobat de către Guvern pentru soluționarea divergențelor. Iar potrivit articolului 52 alineatul (5) din legea respectivă, divergențele autorităților bugetare independente/autonome nesoluționate în cadrul consultărilor bugetare la Ministerul Finanțelor se soluționează în cadrul examinării proiectului legii bugetare anuale la Parlament. Astfel, în cazul în care divergențele referitoare la proiectul autorității independente și avizul consultativ nu sunt soluționate în procesul consultărilor cu Ministerul Finanțelor, acestea se soluționează de către Parlament în cadrul examinării proiectului legii bugetare, autoritatea independentă/autonomă având posibilitatea de a-și prezenta argumentele.

Totodată, accentuăm că în conformitate cu interpretările Curții Constituționale, efectuate prin Hotărârile nr. 29/2001, nr. 5/2011, nr. 6/2014 etc., orice normă de reglementare prevăzută într-un proiect de lege referitoare la posibilitatea de aprobare a bugetului autorității independente nu substituie și nu modifică principiul de legiferare a cheltuielilor bugetare doar cu condiția identificării surselor de finanțare, care este valabilă pentru *toate categoriile de bugete*, și prin urmare, obligativitatea acceptului expres al Guvernului. Or, prin Hotărârea nr. 5/2011, Curtea Constituțională a stabilit în mod expres că în calitate de garant al realizării principiului separației puterilor, statuat în articolul 6 din Constituție, în conformitate cu articolul 131 alineatul (3) din Constituția Republicii Moldova, are obligația de a declara neconstituțională orice abatere de la acest principiu.

De asemenea, Constituția Republicii Moldova nu indică expres actul prin care Parlamentul urmează să aprobe bugetul acestor autorități. În principiu, pentru a fi parte integrantă a legii bugetului de stat, actul normativ prin care se consimte cuantumul resurselor financiare alocate autorităților vizate trebuie să fie investit cu aceeași forță juridică. Aprobarea bugetului autorităților menționate prin hotărâre a Parlamentului nu se înscrie în enumerarea domeniilor în care Parlamentul adoptă hotărâri, specificate în articolul 12 din Legea nr. 100/2017 cu privire actele normative. Potrivit articolului 131 alineatul (2) din Constituția

Republicii Moldova, în cadrul procedurii legislative de adoptare/modificare a legii bugetului de stat unica autoritate competentă să elaboreze proiectul bugetului de stat este Guvernul. În procesul de elaborare a proiectului bugetului de stat Guvernul, prin intermediul Ministerului Finanțelor, colaborează cu toate autoritățile bugetare, inclusiv cu cele independente/autonome. Prin urmare, unica autoritate care prezintă proiectul bugetului de stat în Parlament este Guvernul.

Mai mult decât atât, alineatul (4) al articolului 131 din Legea Supremă stabilește dependența decizională a Parlamentului față de Guvern nu numai la adoptare, dar și în cadrul procesului de modificare sau amendare a legilor din acest domeniu. Condiția cuprinsă în norma constituțională, care prevede că propunerea legislativă sau amendamentul care atrage majorarea sau reducerea veniturilor sau cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce Guvernul le acceptă, are drept scop menținerea echilibrului bugetar. Condiția imperativă privind controlul *a priori* al autorității executive asupra procesului bugetar este determinată de dreptul și obligația Guvernului de a asigura realizarea politicii interne și externe a statului, expusă în programul său de activitate, acceptat de Parlament (articolul 96, articolul 98 alineatul (3) din Constituția Republicii Moldova) (a se vedea, *mutatis mutandis*, Hotărârea Curții Constituționale nr. 29 din 7 iunie 2001, § 2).

În acest sens, vom reproduce considerentele Curții Constituționale expuse în Hotărârea nr. 2 din 28 ianuarie 2014, în care s-a apreciat că norma articolului 131 alineatul (4) din Constituția Republicii Moldova este unica normă constituțională ce impune o dependență decizională directă a Parlamentului față de Guvern. O astfel de reglementare a fost edictată de legislator în vederea corelării eforturilor autorității ce adoptă bugetul național, ca plan al finanțelor publice anuale, cu eforturile autorității ce execută acest buget. De asemenea, scopul normei constituționale este de a preveni intervențiile legislative imprevizibile, ce pot perturba toate procesele bugetare planificate de executiv în baza programelor legislative. Or, planurile bugetare au o programare de lungă durată, ce necesită corelări cu posibilitățile și capacitățile financiare publice de minimum un an, iar estimările se efectuează de autoritățile executive (a se vedea, *mutatis mutandis*, § 74). Prevederile Legii Supreme consacră obligativitatea existenței acceptului prealabil al Guvernului în privința amendamentelor sau propunerilor legislative care implică majorarea sau reducerea cheltuielilor, veniturilor sau împrumuturilor drept o condiție imperativă de la care legislativul nu poate deroga în procesul aprobării bugetului public național, nerespectarea căreia constituie o încălcare a procedurii stabilite de Constituția Republicii Moldova, în materie de legiferare în domeniul bugetar. Acest principiu constituțional este incident procedurii bugetare (§ 48).

Ținând cont de cele elucidate, Curtea Constituțională a menționat că, în conformitate cu exigențele constituționale, orice inițiativă sau propunere legislativă cu impact bugetar urmează a fi prezentată numai după identificarea

sursei de finanțare și cu acceptul prealabil al Guvernului (a se vedea, *mutatis mutandis*, Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 28 ianuarie 2014 § 63).

Mai mult decât atât, potrivit prevederilor articolului 54 alineatul (3) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014, Parlamentul examinează proiectul legii bugetare anuale, de regulă, în două lecturi. Astfel, și din punctul de vedere al procedurii de adoptare, aprobarea de către Parlament a bugetului pentru autoritățile indicate prin hotărâre nu reprezintă voința majorității deputaților aleși, ci doar a celor prezenți, și nici nu corespunde etapelor de examinare specifice legii bugetului de stat, act legislativ în care urmează să se încorporeze.

În consecință, nu poate fi justificată aprobarea repetată de către Parlament a bugetului Curții de Conturi, inițial prin hotărâre și ulterior ca parte integrantă a legii bugetare anuale.

Autorul propune ca proiectul de buget al Curții de Conturi înaintat direct Parlamentului să fie introdus de acesta în bugetul de stat. Aceasta ar însemna că sarcina de a asigura acordul executivului ar fi transmisă de la autoritățile bugetare către legislativ. Prin aceasta, de fapt, se urmărește excluderea Guvernului din procesul de elaborare a bugetului de stat în partea ce ține de bugetele unor autorități independente/autonome. În acest sens, accentuăm că Guvernul este responsabil de executarea bugetului de stat. Răspunderea politică în acest caz decurge din competența sa de a elabora bugetul de stat. Dacă, eventual, Guvernul ar fi exclus din procesul de elaborare a bugetului de stat, responsabilitatea sa pentru executarea bugetului de stat ar trebui să revină celor care își arogă acest rol al puterii executive. Excluderea, fie și parțială, a Guvernului din procedura de elaborare a bugetului de stat echivalează cu comiterea unei imixtiuni în activitatea acestuia.

Totodată, dacă, potrivit Constituției Republicii Moldova, Parlamentul nu poate adopta și nici modifica legea bugetului de stat fără acordul Guvernului, atunci nici autoritățile independente/autonome nu pot pretinde la excluderea Guvernului (care oferă aviz consultativ) din procesul de elaborare a proiectelor propriilor bugete.

Principiul separației și colaborării puterilor presupune un dialog constructiv pe orizontală, și nicidecum evitarea oricărui contact între autorități. Legea fundamentală a investit Parlamentul cu funcția legislativă, iar Guvernul – cu cea executivă, inclusiv cu competența de elaborare/avizare a bugetului de stat. În cazul în care fiecare dintre aceste autorități își va exercita atribuțiile în limitele legale, fără abuzuri, colaborarea între aceste instituții nu va fi calificată ca imixtiune.

În acest context, Curtea de Conturi, fiind finanțată din sursele bugetului de stat, nu poate fi considerată în afara sistemului finanțelor publice ale statului, urmând să respecte principiile, regulile și responsabilitățile stabilite de legislația în domeniu.

La punctele 5 și 8, dispozițiile propuse pentru articolul 7 alineatul (3¹) și articolul 15 litera i¹) din Legea nr. 260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi vin în contradicție cu alineatul (1) al articolului citat, conform căruia Curtea de Conturi colaborează cu autoritățile, instituțiile publice, inclusiv organele de drept, călăuzindu-se de principiile legalității și *neadmiterii imixtiunii în activitatea acestora*. Astfel, stabilirea dreptului Curții de Conturi de a solicita organelor competente aplicarea sancțiunilor contravenționale față de persoanele responsabile de utilizarea resurselor financiare publice va influența în mare parte decizia autorităților competente la determinarea sancțiunilor contravenționale, ceea ce este contrar legislației. Or, potrivit articolului 5 alineatul (1) din Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008, nimeni nu poate fi declarat vinovat de săvârșirea unei contravenții, nici supus sancțiunii contravenționale decât în conformitate cu legea contravențională. Prin urmare, Curtea de Conturi, potrivit articolului 7 alineatul (2) din Legea nr. 260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, este în drept să sesizeze organele de drept despre depistarea încălcărilor ale căror constatare și examinare țin de competența acestora, fără imixtiune în activitatea acestora.

Subsecvent, formularea normelor propuse este ambiguă, deoarece nu prevede în ce temei Curtea de Conturi poate cere organelor competente aplicarea sancțiunilor contravenționale.

Referitor la punctul 7 (inclusiv la **articolul VII** din proiect), considerăm necesar ca nota informativă să prevadă argumentele temeinice care justifică necesitatea asistării președintelui Curții de Conturi de un cabinet propriu. De asemenea, atragem atenția că crearea subdiviziunii respective va atrage după sine cheltuieli bugetare suplimentare (cheltuieli de personal), care nu sunt estimate și a căror sursă de finanțare nu este stabilită în nota informativă la proiect.

Suplimentar, atragem atenția că la elaborarea proiectului nu au fost respectate prevederile articolului 25 alineatul (2) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, potrivit căruia în cazul unui proiect care prevede reglementări cu impact asupra bugetului și/sau care prevede reorganizări și reforme structurale ori instituționale, în calitate de studiu de cercetare se realizează analiza inițiativei de elaborare a actului normativ, conform metodologiei de analiză *ex ante* aprobate de către Guvern.

În ceea ce privește punctul 9, considerăm oportună argumentarea suplimentară, în nota informativă la proiect, a majorării limitei de vârstă, până la 65 de ani, pentru numirea în funcția de membru al Curții de Conturi, propuse la articolul 16 alineatul (2) litera a) din Legea nr. 260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova, având în vedere că autorul invocă necesitatea corelării acesteia cu limita de vârstă pentru numirea în alte funcții publice. Or, prevederile articolului 27 alineatul (1) litera d) din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public stabilesc limita de vârstă de 63 de ani pentru a candida la o funcție publică, iar

prevederile articolului 41 alineatul (1) din Legea nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii fixează vârsta standard de pensionare de 63 de ani.

La punctul 10 în coroborare cu punctul 1, formularea propusă pentru propoziția a doua din articolul 23 alineatul (2) din Legea nr. 260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi stabilește: „Personalul cu atribuții de audit public este constituit din auditori publici certificați, auditori publici și stagiați în audit public extern”. Astfel, în contextul în care, potrivit articolului IV punctul 1 din proiect, noțiunea „auditor public” semnifică angajat al Curții de Conturi care este în drept să conducă și/sau să efectueze misiuni de audit public extern, nu este clar care este sensul termenului „auditori publici certificați”, sau care este diferența dintre aceste două funcții. Or, auditorul public, potrivit noțiunii propuse are același drept de a conduce și/sau efectua misiuni de audit public extern la fel ca în noțiunea în vigoare a termenului indicat, prevăzută în articolul 2 din Legea nr. 260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi. Mai mult decât atât, luând în considerare că, potrivit articolului 27 din legea precitată, personalul cu atribuții de audit public sunt certificați conform procedurilor prevăzute în Regulamentul privind certificarea auditorilor publici, aprobat de Curtea de Conturi, este imperios a stabili diferența dintre termenul de auditor public și auditor public certificat.

La punctul 12, completarea articolului 32 cu dispoziții ce prevăd acordarea Curții de Conturi a dreptului de a prelucra datele cu caracter personal obținute în exercitarea atribuțiilor prevăzute de lege fără consimțământul subiecților datelor cu caracter personal este nejustificată. Or, nota informativă nu prevede argumente concludente în acest sens. Subsecvent, ținem să precizăm faptul că prelucrarea datelor cu caracter personal fără consimțământul subiectului datelor cu caracter personal este posibilă doar în cazurile prevăzute în articolul 5 alineatul (5) din Legea nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal și doar în conformitate cu această lege.

La punctul 13, atenționăm că alineatul (2) al articolului 33¹ necesită a fi exclus, deoarece temeiurile de eliberare și destituire a funcționarului public sunt stabilite în legea specială cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Subsecvent, subliniem faptul că, potrivit articolului 23 alineatul (3) din Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, neexecutarea sau executarea necorespunzătoare de către persoana cu funcție de demnitate publică a obligațiilor, prerogativelor și competențelor sale, indiferent de prezența culpei, poate atrage după sine revocarea sau eliberarea din funcție. Temeiul și cauzele revocării sau eliberării din funcție din motive imputabile demnitarului se vor indica în actul administrativ corespunzător.

Referitor la formularea alineatului (3) al articolului 33¹, subliniem că privarea de dreptul de a deține anumite funcții este o sancțiune contravențională. Or, potrivit articolului 35 alineatul (3) din Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008, privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate

sau privarea de dreptul de a deține anumite funcții poate fi aplicată de instanța de judecată pentru un termen de la 3 luni la un an. Această sancțiune se aplică în cazurile în care, ținând cont de caracterul contravențiilor comise de persoana vinovată, legea declară ca fiind inadmisibilă desfășurarea unei anumite activități sau deținerea unei anumite funcții de către aceasta. Respectiv, cuvintele „vor avea interdicția de a ocupa asemenea funcții pe viitor” din norma propusă la alineatul (3) al articolului 33¹ sunt ambigue și nu sunt conforme Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008.

La punctele 14 și 15, dispozițiile propuse pentru articolul 34 alineatul (2)² și articolul 36 alineatul (3) se dublează în ceea ce privește răspunderea contravențională.

Totodată, Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008, potrivit articolului 319² și articolului 349 alineatul (5), stabilește răspunderea doar a persoanei cu funcție de răspundere.

Subsecvent, referitor la completarea cu litera d¹) a alineatului (2) al articolului 36 din Legea nr. 260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, menționăm că nu este clar care ar fi mecanismul aplicat în privința recomandărilor/cerințelor din hotărârile Curții de Conturi în privința cărora există viziuni divergente între entitatea auditată și Curtea de Conturi sau care nu pot fi executate integral, bazându-se pe argumente obiective, susținute de reforme în derulare sau prevederile cadrului normativ în vigoare. În practică, aceste subiecte cu viziuni divergente pot fi discutate pe o platformă de discuții interinstituțională. Mai mult decât atât, se consideră incorectă aplicarea sancțiunilor contravenționale până la clarificarea statutului final asupra chestiunilor divergente.

La articolul V, completările ce se propun pentru Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern nu sunt necesare, deoarece legislația în vigoare reglementează acest aspect în mod detaliat.

Astfel, articolul 7 alineatul (2) din legea citată stabilește că Guvernul coordonează și controlează activitatea ministerelor și a altor autorități administrative centrale subordonate Guvernului. Totodată, conform articolului 32 alineatul (3) din același act normativ, Corpul de Control al Prim-ministrului efectuează controlul realizării de către Cancelaria de Stat, ministere, alte autorități administrative centrale și structuri organizaționale din sfera lor de competență a atribuțiilor prevăzute de cadrul normativ și a sarcinilor stabilite în actele Guvernului, în programul de activitate al Guvernului și în alte documente de politici publice, precum și în indicațiile Prim-ministrului.

La articolul VI punctul 1, completarea propusă la articolul 14 alineatul (2) litera z) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală nu se integrează armonios în textul de bază, fapt pentru care se recomandă a fi reformulată.

Subsecvent, dat fiind faptul că teritoriul Republicii Moldova este organizat sub aspect administrativ în două niveluri, completările la Legea nr. 436/2006

privind administrația publică locală urmează a fi efectuate și la articolele 43 (competențele consiliului raional) și 53 (Președintele consiliului raional).

La definitivarea proiectului urmează a se ține cont de regulile de tehnică legislativă care rezultă din Legea nr. 100/ 2017 cu privire la actele normative.

Prin urmare, în conformitate cu articolul 62 din legea citată, modificarea actului normativ constă în schimbarea oficială a textului actului, inclusiv a dispozițiilor finale sau tranzitorii, realizată prin modificări, excluderi sau completări ale unor părți din text. Prin urmare, nu este necesară referința la completare, deoarece modificările includ completări. Prin urmare:

- din denumirea proiectului se vor exclude cuvintele „și completarea”;
- în tot cuprinsul proiectului, cuvintele „cu modificările și completările ulterioare” și „se modifică și se completează după cum urmează” necesită a fi substituite cu cuvintele „cu modificările ulterioare” și, respectiv, „se modifică după cum urmează”.

Referințele la actele normative se vor expune ținând cont de prevederile articolului 42 alineatul (5) și articolul 55 alineatul (5) din legea citată, astfel încât la indicarea datei de adoptare a actului normativ să se indice numărul de ordine, ca element de identificare, la care să se adauge anul în care a fost adoptat, aprobat sau emis acesta, fiind despărțite de o bară „/”, conform următorului exemplu: „Legea nr. 100/2017”.

La articolul I:

La punctul 1, la intenția de completare a articolului 4 cu noi alineate, textul „alineatele 4¹ și 4²” se va substitui cu textul „alineatele (5) și (6)”.

La articolul II, întrucât articolul prevede un singur amendament, dispozițiile articolului se vor reformula, în scopul expunerii după cum urmează: „articolul 23 din Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 194-196, art. 637), cu modificările ulterioare, se completează cu alineatul (3) cu următorul cuprins:”, după care se va introduce noul text. (Obiecție similară valabilă și pentru articolele VII și VIII.)

La articolul III, menționăm că cuvintele „se introduc” nu sunt caracteristice limbajului normativ și prin urmare acestea se vor substitui cu cuvintele „se completează cu”. Totodată, la schimbarea unor cuvinte din conținutul textului unui act normativ, pentru exprimarea corectă, se menționează despre substituirea „cuvintelor” respective, iar la schimbarea unor cifre, semne și cuvinte din conținutul textului unui act normativ, se menționează despre substituirea „textului” respectiv. (Obiecție valabilă pe tot parcursul textului proiectului.)

La articolul IV:

Punctele 1 și 2 necesită a fi comasate, deoarece ambele prevăd modificarea articolului 2 din Legea nr. 260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi. Totodată, cuvintele „se expune în redacție nouă” utilizate în contextul

articolului IV, precum și în alte articole din proiect, urmează a fi substituite cu cuvintele „va avea următorul cuprins:”.

Subsecvent, la punctul 2 se va revedea utilizarea termenului „misiune follow up” și a cuvântului „pervazive”, deoarece potrivit articolului 54 alineatul (1) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc. Se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire. În cazul în care se impune folosirea unor termeni și expresii din alte limbi, se indică, după caz, corespondentul acestora în limba română.

La punctul 4, formularea propusă pentru articolul 6 alineatul (1) litera c) necesită a fi revizuită, în scopul corespunderii acesteia cu reglementările alineatului (1). Totodată, cuvintele „în mod obligatoriu” necesită a fi excluse. Or, nu este necesară stipularea că o anumită regulă este obligatorie, deoarece *per a contrario* se poate presupune că celelalte reguli, dispoziții și norme nu sunt obligatorii.

La punctul 13, cuvântul „nou” este inutil, fapt pentru care se va exclude. Subsecvent, amplasarea pozițiilor în ordinea succesiunii acestora nu necesită o menționare în acest sens. Astfel, în cazul în care se completează cu un nou element structural, numerotat cu indice, nu se va menționa după care articol, punct, alineat, literă etc. se amplasează acesta.

La articolul V punctul 2, recomandăm expunerea normei după cum urmează: „la articolul 22 alineatul (2), litera g) se completează cu textul „, inclusiv cu privire la rapoartele de audit ale Curții de Conturi”.



ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 705

от 23 сентября 2020 г.

Кишинэу

**Об утверждении Заключения по проекту Закона о внесении
изменений и дополнений в некоторые законодательные акты**

Правительство ПОСТАНОВЛЯЕТ:

Утвердить и представить Парламенту Заключение по проекту Закона
о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты.

Премьер-министр

ИОН КИКУ

Контрасигнуют:

Зам. Премьер-министра,
министр финансов

Сергей ПУШКУЦА

Министр юстиции

Фадей Нагачевски