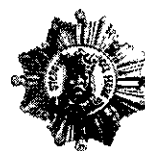




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



PR. 58/09.03.21
CPE, CEB, CJ

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-1885 din 25.03.2021

La nr. 58 din 09.03.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea articolului 15 din Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

R. Flocea

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	732
"29"	03 2021
Ora	

.

.

.

.

.



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7194 din 25.03.2021

la proiectul de lege pentru modificarea articolului 15 din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată evitarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop *"[...] excluderea interdicției statuată la art.15 alin. (2) lit.d) din Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern, care prevede că Guvernul al cărui mandat a încetat nu este în drept să încheie tratate internaționale care implică angajamente financiare pentru Republica Moldova."*

Autorul a mai precizat că, *"În aceste circumstanțe legale, Guvernul demisionar nu dispune de instrumente pentru o bună gestionare a crizei din țară. În același timp, art.15 alin.(1) statuează că „Guvernul al cărui mandat a încetat îndeplinește numai atribuții de administrare a treburilor publice”.*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune abrogarea literei d) de la alineatul (2) al articolului 15 din Legea nr.136 cu privire la Guvern. Potrivit notei informative: *"Pornind de la faptul că, limitarea acestei competențe a guvernului al cărui mandat a încetat ar reprezenta lipsă de ofertă a unui instrument relevant pentru susținerea întregii economii a Republicii Moldova, se propune abrogarea acestei interdicții.*

[...] acest proiect de lege urmărește finalitatea de a identifica instrumentul care ar reprezenta soluția asumării de către un Guvern demisionar a competenței care ar relansa și dezvolta capacitatea de asigurare a cetățenilor cu vaccinuri, ar mișca economia țării, ar consolida stabilitatea macro-financiară, asigurând și garantând, în același timp, respectarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor Republicii Moldova."

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Reieșind din argumentele expuse de autor în nota informativă, proiectul promovează interesul public privind perfecționarea cadrului normativ cu referire la atribuțiile și limitele Guvernului în exercițiu, în vederea deblocării competențelor Guvernului pentru realizarea procesului de negocieri cu partenerii externi.

Cu toate acestea, soluția propusă prin proiect de a atribui Guvernului demisionat competența de a încheia tratate internaționale care implică angajamente financiare pentru Republica Moldova, nu asigură interesul public invocat, or, conform raționamentelor Curții Constituționale, într-un stat de drept este inadmisibilă adoptarea de norme ce ar permite permanentizarea unei guvernări în condiții de interimat.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.

Argumentele invocate de autor în nota informativă nu justifică pe deplin necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite parțial cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative. În acest sens, nota informativă nu cuprinde argumente plauzibile referitor la oportunitatea atribuirii unui Guvern în exercițiu competența de a încheia tratate internaționale care implică angajamente financiare pentru țară, argumente din care rezultă că acestea nu încalcă normele constituționale referitor la atribuțiile Guvernului demisionat.

Astfel, prin abrogarea lit.d) de la alin.(2) al art.15 din Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern se oferă dreptul Guvernului al cărui mandat a încetat să încheie tratate internaționale care implică angajamente financiare pentru Republica Moldova. Acest fapt poate afecta activitatea instituției Guvernului Republicii Moldova.

Potrivit art.103 din Constituția Republicii Moldova, “(1) Guvernul își exercită mandatul pînă la data validării alegerilor pentru un nou Parlament. (2) Guvernul, în cazul exprimării votului de neîncredere de către Parlament, al demisiei Prim-ministrului sau în cazul alineatului (1), îndeplinește numai funcțiile de administrare a treburilor publice, pînă la depunerea jurămîntului de către membrii noului Guvern.”

Totodată, potrivit comentariului la Constituția Republicii Moldova, “Prin sintagma „îndeplinește funcțiile de administrare a treburilor publice” înțelegem că Guvernul realizează acele sarcini și activități de conducere și gospodărire a chestiunilor ce privesc întreaga colectivitate umană, întregul popor. Administrarea treburilor publice poate fi efectuată prin emiterea actelor juridice ce poartă un caracter general obligatoriu, în cazurile în care acestea țin de asigurarea securității interne și externe a statului, menținerea stării de legalitate, a stabilității sociale, economice și politice și evitarea efectelor fenomenelor naturale și faptelor imprevizibile care prezintă un pericol public. [...]. De această dată, funcționarea Guvernului este consecința prorogării atribuțiilor sale.”

În acest sens se invocă Hotărârea Curții Constituționale nr.7/18.05.2013 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, în redacția Legilor nr.107 și nr.110 din 3 mai 2013, și a Decretelor Președintelui Republicii Moldova nr.634-VII și nr.635-VII din 16 mai 2013 și a Hotărârii Guvernului nr.295 din 16 mai 2013, unde Curtea a reținut că, “66. [...] mandatul Prim-ministrului se exercită ca urmare a voinței Parlamentului, organul reprezentativ suprem al poporului, iar interimatul se asigură în baza prevederilor constituționale cuprinse în articolul 101 alin.(2) din Constituție corelate cu articolul 103. 67. Dispozițiile constituționale enunțate exclud egalarea mandatului de Prim-ministru cu interimatul acestei funcții, prin care se asigură continuitatea exercitării atribuțiilor Guvernului în exercițiu, în special, se asigură conducerea Guvernului pentru exercitarea funcției de administrare a treburilor publice, și nu se pune începutul unui mandat deplin de Prim-ministru. [...] 94. În context, Curtea Constituțională subliniază că într-un stat de drept este inadmisibilă adoptarea de norme ce ar permite permanentizarea unei guvernări în condiții de interimat.[...] 112. Administrarea treburilor publice se referă la deciziile zilnice,

curente ale Guvernului, care sunt necesare funcționării neîntrerupte a serviciului public. Această activitate se reduce la faptul că, în așteptarea finalizării negocierilor pentru formarea unei noi echipe guvernamentale, să se evite o lipsă totală a puterii executive, care este una operativă și vitală pentru necesitățile societății.”

Astfel, conchidem că lipsește cazuistica necesară și clarificarea propriu-zisă, fapt ce denotă că există riscul permanentizării unei guvernări în condiții de interimat. Or, acordarea unui Guvern demisionat unor astfel de atribuții importante ar reprezenta un factor de influență asupra politicii Guvernului ce urmează a fi investit.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

Potrivit notei informative: *”Proiectul dat nu implică alocații suplimentare din partea Guvernului.”*

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative *„textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Prevederile proiectului se referă la activitatea Guvernului al cărui mandat a încetat, care, odată cu adoptarea modificărilor propuse prin proiect, va fi în drept să încheie tratate internaționale care implică angajamente financiare pentru Republica Moldova.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova și are drept scop excluderea interdicției prevăzute la art.15 alin.(2) lit.d) din Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern, care prevede că Guvernul al cărui mandat a încetat nu este în drept să încheie tratate internaționale care implică angajamente financiare pentru Republica Moldova.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

Argumentele invocate de autor în nota informativă nu justifică pe deplin necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite parțial cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative. În acest sens, nota informativă nu cuprinde argumente plauzibile referitor la oportunitatea atribuirii unui Guvern în exercițiu competența de a încheia tratate internaționale care implică angajamente financiare pentru țară, argumente din care rezultă că acestea nu încalcă normele constituționale referitor la atribuțiile Guvernului demisionat.

Astfel, conchidem că lipsește cazuistica necesară și clarificarea propriu-zisă, fapt ce denotă că există riscul permanentizării unei guvernări în condiții de interimat. Or, potrivit art.103 din Constituția Republicii Moldova, *“(1) Guvernul își exercită mandatul până la data validării alegerilor pentru un nou Parlament. (2) Guvernul, în cazul exprimării votului de neîncredere de către Parlament, al demisiei Prim-ministrului sau în cazul alineatului (1), îndeplinește numai funcțiile de administrare a treburilor publice, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern.”*

25.03.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal

.

.

.

.

.

.