

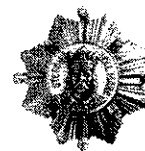
Pr. 328/16.07.20
CJ



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2-5537 din 14.09.2020

La nr. 328 din 16.07.2020

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru completarea articolului 27 din Legea nr.344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Găgăuz-Yeri).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>2204</u>
" <u>22</u> "	<u>09</u> <u>2020</u>
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6802 din 14.09.2020

la proiectul de lege pentru completarea articolului 27 din Legea nr.344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Găgăuz-Yeri)

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 privind 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, 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

Nota informativă nu stabilește un scop bine definit, însă acesta poate fi dedus din normele formulate prin proiect. În sensul dat, proiectul are drept scop instituirea unui nou mecanism de abordare a promovărilor legislative, care să țină cont de interesul național, cât și de interesul autonomiei, precum și sporirea credibilității dintre autorități în cadrul asigurării dezvoltării durabile a UTA Găgăuzia.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea art.27 din Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Găgăuz-Yeri), fiind instituite reglementări care prevăd că *"Proiectele de legi pentru modificarea și/sau completarea prezentei legi pot fi adoptate de Parlament numai după avizarea lor pozitivă de către Adunare Populară a UTA Găgăuzia. Avizul se adoptă prin hotărârea Adunării Populare cu votul majorității deputaților aleși"*.

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

Reieșind din argumentele expuse de autor în nota informativă, proiectul promovează interesul public privind dezvoltarea și modernizarea legislației cu privire la statutul juridic special al unității teritoriale autonome Găgăuzia.

Cu toate acestea, prin instituirea unui nou mecanism de promovare a procesului legislativ referitor la Găgăuzia, prevederile propuse nu asigură interesul public invocat, or Parlamentul reprezintă expresia manifestării suveranității naționale, a voinței poporului, iar impunerea cerinței de avizare a proiectelor de legi referitoare la Găgăuzia cu Adunarea Populară a UTA Găgăuzia este o cerință excesivă și limitează atribuțiile Parlamentului în domeniul legislativ, ceea ce este contrar prevederilor Constituției.

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 necesitatea elaborării proiectului, nefiind întrunite 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 stabilirii unui nou mecanism de promovare a modificărilor ce se vor opera la Legea nr.344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Găgăuz-Yeri) și care se vor adopta de Parlament, doar după avizarea pozitivă de către Adunarea Populară a UTA Găgăuzia.

Conform art.2 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, *„Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție”.*

Art.60 din Constituția Republicii Moldova stabilește că Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului.

Potrivit Comentariului la Constituția Republicii Moldova, *“Art. 60 din Constituție califică Parlamentul ca organ reprezentativ suprem al poporului, atribuindu-i locul de frunte în ierarhia autorităților publice. [...] Parlamentul îndeplinește una din cele mai importante funcții ale statului – stabilirea cadrului legislativ. [...] De aceea Constituția califică Parlamentul ca organ reprezentativ suprem al poporului. [...]”*

Parlamentul reprezintă expresia manifestării suveranității naționale, a voinței poporului, respectiv atribuțiile Parlamentului în domeniul legislativ nu pot fi limitate contrar prevederilor Constituției. Curtea Constituțională a invocat în Hotărârea nr.31 din 10.11.97 cu privire la interpretarea art. 61 alin. (2) și (3), art. 63 alin. (1), (2) și (3), art. III din Titlul VII că, Parlamentul Republicii Moldova reprezintă expresia manifestării suveranității naționale, a voinței poporului - unicul titular al puterii politice.

Totodată, se invocă și Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000 cu modificările și completările operate prin Legea nr.726-XV din 7 decembrie 2001 și Legea nr.833-XV din 7 februarie 2002, nr. 46 din 21.11.2002, unde Curtea a menționat că Parlamentul emite legi în toate domeniile vieții sociale vitale pentru organizarea și desfășurarea vieții societății pe baze democratice și în condițiile respectării drepturilor fundamentale ale omului.

Conform raționamentelor reiterate supra, Parlamentul are calitatea de organ reprezentativ suprem și este unică autoritate legislativă. Există riscul ca prin stabilirea cerinței de avizare pozitivă cu Adunarea Populară a UTA Găgăuzia a proiectelor de legi referitoare la Găgăuzia, Parlamentul nu va putea să adopte modificările legislației referitoare la Găgăuzia, iar rolul său de unică autoritate legislativă să fie irealizabil.

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: *“Realizarea prevederilor proiectului de lege nu necesită alocarea unor mijloace financiare suplimentare.”*

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 *"textului 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 100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu prevederile Constituției Republicii Moldova, fapt ce va aduce atingere rolului Parlamentului Republicii Moldova la adoptarea actelor normative referitoare la Găgăuzia (a se vedea tabelul cu analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție prezentat în compartimentul III al raportului de expertiză anticorupție).

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

Proiectul conține reglementări privind activitatea Parlamentului și a Adunării Populare a UTA Găgăuzia, fiind instituit un nou mecanism privind promovarea actelor normative, prin care este impusă cerința de avizare a acestora cu Adunarea Populară a UTA Găgăuzia.

În acest sens, în formula propusă de autor, reglementările proiectului investesc Adunarea Populară a UTA Găgăuzia cu atribuții care depășesc competențele acesteia și contravin normelor constituționale. Pericolul coruptibil în acest sens constă în faptul că Adunarea Populară va deține dreptul de a aviza sau nu anumite proiecte de legi cu referire la Găgăuzia. Promovarea normei date va crea un impediment Parlamentului Republicii Moldova de a adopta ulterior orice proiect de lege pentru modificarea Legii nr.344-XIII din 23.12.1994 privind statutul special al Găgăuziei (Gagauz Yeri).

Analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

Obiecție generală asupra proiectului

Obiecții:

Potrivit normelor propuse prin proiect, orice modificare a Legii nr.344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Găgăuz-Yeri) se va adopta de Parlament, doar după avizarea pozitivă a proiectelor de legi de către Adunarea Populară a UTA Găgăuzia. Cerința respectivă se consideră a fi excesivă și lasă la discreția Adunării Populare a UTA Găgăuzia de a decide oportunitatea/inoportunitatea promovării proiectelor de legi referitoare la Găgăuzia, iar ca urmare există riscul ca rolul Parlamentului Republicii Moldova de unică autoritate legislativă să fie irealizabil. Respectiv, Parlamentul Republicii Moldova nu va putea adopta nici o modificare la legislația referitoare la Găgăuzia, fără avizul pozitiv al Adunării Populare.

Conform art.2 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, „*Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție*”.

Art.60 din Constituția Republicii Moldova stabilește că Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului.

Potrivit Comentariului la Constituția Republicii Moldova, „*Art. 60 din Constituție califică Parlamentul ca organ reprezentativ suprem al poporului, atribuindu-i locul de frunte în ierarhia autorităților publice. [...] Parlamentul îndeplinește una din cele mai importante funcții ale statului – stabilirea cadrului legislativ. [...] De aceea Constituția califică Parlamentul ca organ reprezentativ suprem al poporului. [...]*”

Parlamentul reprezintă expresia manifestării suveranității naționale, a voinței poporului, respectiv atribuțiile Parlamentului în domeniul legislativ nu pot fi limitate contrar prevederilor Constituției.

Curtea Constituțională a invocat în Hotărârea nr.31 din 10.11.97 cu privire la interpretarea art. 61 alin. (2) și (3), art. 63 alin. (1), (2) și (3), art. III din Titlul VII că, Parlamentul Republicii Moldova reprezintă expresia manifestării suveranității naționale, a voinței poporului - unicul titular al puterii politice.

Totodată, se invocă și Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000 cu modificările și completările operate prin Legea nr.726-XV din 7 decembrie 2001 și Legea nr.833-XV din 7 februarie 2002, nr. 46 din 21.11.2002, unde Curtea a menționat că Parlamentul emite legi în toate domeniile vieții sociale vitale pentru organizarea și desfășurarea vieții societății pe baze democratice și în condițiile respectării drepturilor fundamentale ale omului.

Astfel, termenul de „*aviz pozitiv*” utilizat de autor în textul normei propuse prin proiect va fi considerat drept o condiție care depinde exclusiv de voința Adunării Populare, iar ca urmare va limita dreptul Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova.

Art.3 și 4 din Carta Europene pentru autoadministrarea locală, ratificată de Parlamentul Republicii Moldova prin Hotărârea nr.1253-XIII din 16 iulie 1997, reglementează că raza de acțiune a autonomiei locale, competențele de bază ale colectivităților locale sunt fixate prin Constituție și prin lege, iar prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă ale colectivităților locale de a rezolva și a gira, în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populației, o parte importantă din treburile publice.

Potrivit Hotărârii Curții Constituționale privind controlul constituționalității art.20 alin.(2) din Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) nr.344-XIII din 23 decembrie 1994, Curtea a menționat că *"Adunarea Populară a Găgăuziei este o autoritate reprezentativă, investită cu dreptul de a adopta acte normative, în limitele competențelor sale, în activitatea sa fiind subordonată principiilor generale stabilite de Constituția Republicii Moldova. Activitatea acestui organ trebuie să fie abordată și în strânsă legătură cu rolul său politic.*

Adunarea Populara este competentă să adopte acte normative (în limita competențelor stabilite de Parlamentul Republicii Moldova), a căror executare este obligatorie pe teritoriul Găgăuziei."

Conform art.111 alin.(7) din Constituție, *"Legea organică care reglementează statutul special al unității teritoriale autonome Găgăuzia poate fi modificată cu votul a trei cincimi din numărul deputaților aleși în Parlament."*

Respectiv, în formula propusă de autor, reglementările proiectului investesc Adunarea Populară a UTA Găgăuzia cu atribuții care depășesc competențele acesteia și contravin normelor constituționale. Pericolul coruptibil în acest sens constă în faptul că Adunarea Populară va deține dreptul de a aviza sau nu anumite proiecte de legi cu referire la Găgăuzia. Promovarea normei date va crea un impediment Parlamentului Republicii Moldova de a adopta ulterior orice proiect de lege pentru modificarea Legii nr.344-XIII din 23.12.1994 privind statutul special al Găgăuziei (Gagauz Yeri).

De asemenea, se reține că în toate cazurile organul reprezentativ este în drept să adopte legi fără avizul autorităților administrației publice locale.

Recomandări:

Revizuirea prevederilor propuse prin proiect prin prisma Constituției, astfel încât să fie asigurat rolul Parlamentului, care are calitate de organ reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unică autoritate legislativă.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlament și are drept scop instituirea unui nou mecanism de abordare a promovărilor legislative, care să țină cont de interesul național, cât și de interesul autonomiei, precum și sporirea credibilității dintre autorități în cadrul asigurării dezvoltării durabile a UTA Găgăuzia.

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 necesitatea elaborării proiectului, nefiind întrunite 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 stabilirii unui nou mecanism de promovare a modificărilor ce se vor opera la Legea nr.344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Găgăuz-Yeri) și care se vor adopta de Parlament, doar după avizarea pozitivă de către Adunarea Populară a UTA Găgăuzia.

Astfel, prin instituirea unui nou mecanism de promovare a procesului legislativ referitor la Găgăuzia, prevederile propuse nu asigură interesul public invocat, or Parlamentul reprezintă expresia manifestării suveranității naționale, a voinței poporului, iar impunerea cerinței de avizare a proiectelor de legi referitoare la Găgăuzia cu Adunarea Populară a UTA Găgăuzia este o cerință excesivă și limitează atribuțiile Parlamentului în domeniul legislativ, ceea ce este contrar prevederilor Constituției.

În formula propusă de autor, reglementările proiectului investesc Adunarea Populară a UTA Găgăuzia cu atribuții care depășesc competențele acesteia și contravin normelor constituționale. Pericolul coruptibil în acest sens constă în faptul că Adunarea Populară va deține dreptul de a aviza sau nu anumite proiecte de legi cu referire la Găgăuzia. Promovarea normei date va crea un impediment Parlamentului Republicii Moldova de a adopta ulterior orice proiect de lege pentru modificarea Legii nr.344-XIII din 23.12.1994 privind statutul special al Găgăuziei (Gagauz Yeri).

14.09.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal

