



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege privind drepturile și responsabilitățile opoziției

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. 6-11 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001. Potrivit art. 7 alin. (2) din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, în clauza de adoptare a legii se menționează categoria acesteia. Autorul proiectului nu menționează categoria legii propuse. Recomandăm autorului să specifice categoria legii.

c. Scopul promovării proiectului. Potrivit autorului, elaborarea prezentului proiect a fost determinată de anumite practici negative ce s-au stabilit în relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție. Prezentul proiect vine să ofere opoziției parlamentare unele garanții pentru îndeplinirea funcțiilor acesteia. Proiectul urmărește să asigure o activitate eficientă a Parlamentului în general, și a opoziției parlamentare, în special.

d. Suficiența argumentării. Una din principalele funcții ale opoziției este de a oferi o alternativă politică de încredere. Prin evaluarea continuă a acțiunilor întreprinse de Guvern, activitatea opoziției vine să asigure transparența în procesul de luare a deciziilor. Opoziției parlamentare trebuie să i se ofere mijloace procedurale eficiente pentru a-și putea îndeplini funcțiile. Existența unor politici divergente (ale opoziției și ale majorității parlamentare) joacă un rol important în modelarea politicilor promovate. Cea mai bună garanție a unei bune guvernări este monitorizarea eficientă din partea opoziției.

În Rezoluția 1601 (2008) „Orientări procedurale privind drepturile și responsabilitățile opoziției într-un parlament democratic”, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei invită parlamentele statelor membre să reformeze și să actualizeze prevederile privind drepturile opoziției, precum și încurajează definirea statutului opoziției în parlament.

Din analiza prevederilor prezentului proiect constatăm că autorul a ținut cont de drepturile opoziției, prevăzute la pct. 13 al Rezoluției 1601 (2008) „Orientări procedurale privind drepturile și responsabilitățile opoziției într-un parlament democratic”.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

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

Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea unor interese/beneficii de grup sau individuale în detrimentul interesului public.

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 domeniile în care proiectul nu satisface cerințele sau sunt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Articolul 7 din Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional prevede obligația autorităților publice 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. Astfel, conform art.9 alin. (1) din Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, la inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, cu cel puțin 15 zile lucrătoare până la examinarea deciziei, anunțul respectiv pe pagina web oficială. Acest anunț urmează să conțină: a) argumentarea necesității de a adopta decizia; b) termenul-limită, locul și modalitatea în care cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate pot avea acces la proiectul de decizie și pot prezenta sau expedia recomandări; c) datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor. La momentul examinării proiectul de lege (nr. 35 din 04.02.2013) era plasat pe pagina web a Parlamentului (<http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/1580/Default.aspx>).

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

art. 7 alin. (3) lit. a), art. 9 alin. (1)

- se face referire la „organele executive specifice/corespunzătoare”. Nu este clar la care „organe executive” se referă autorul proiectului, ce vor fi supravegheate de către opoziția parlamentară sau vor trebui să prezinte informația solicitată.

La art. 24 din Legea nr. 64-XII din 31.05.90 cu privire la Guvern sunt prevăzute organele centrale de specialitate ale administrației publice și alte autorități administrative centrale.

Legea nr.847-XIII din 24.05.96 privind sistemul bugetar și procesul bugetar și Legea nr. 1264-XV din 19.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere se referă la „instituțiile publice” iar Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10.02.2000 și Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public – la „autoritățile publice”.

Conform art. 19 lit. e) din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, terminologia

utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative.

Recomandarea: Recomandăm substituirea cuvintelor „organele executive specifice/corespunzătoare” cu „autorități sau instituții publice”.

art. 7 alin. (3) lit. g)

- este prevăzută participarea opoziției parlamentare la „la revizuirea constituțională a legilor”. Potrivit art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, art. 4 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 317-XIII din 13.12.94 cu privire la Curtea Constituțională și art. 4 alin. (1) lit. a) din Codul jurisdicției constituționale nr. 502-XIII din 16.06.95, Curtea Constituțională exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

Recomandarea: Recomandăm substituirea cuvintelor „participarea la revizuirea constituțională a legilor” cu „sesizarea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte”.

art. 11 alin. (2) din proiect

- este prevăzută repartizarea funcțiilor de președinte, vice-președinte și secretar al comisiilor permanente între „grupurile” parlamentare. Potrivit art. 17 alin. (2) din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797-XIII din 02.04.1996, componența nominală a comisiilor permanente se stabilește ținându-se cont de reprezentarea proporțională a fracțiunilor (și nu a grupurilor) în Parlament. Articolul 4 alin. (1) din Regulamentul Parlamentului prevede că în vederea formării organelor de lucru și organizării activității Parlamentului, deputații constituie fracțiuni (și nu grupuri) parlamentare.

Recomandarea: Recomandăm autorului să substituie cuvântul „grupurile” cu cel de „fracțiunile”.

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sunt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

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

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

4. Discreții excesive ale autorităților publice

art. 10 lit. h)

- autorul se referă la „alte aspecte prevăzute de legislația în vigoare” când opoziția parlamentară va fi în mod obligatoriu consultată. Presupunem că autorul proiectului are în vedere situațiile când Președintele Parlamentului consultă fracțiunile parlamentare (inclusiv cele din opoziție).

Recomandarea: Pentru a nu lăsa loc de interpretări, în sensul dacă trebuie sau nu consultată opoziția parlamentară într-o anumită situație sau în privința unui anumit subiect, recomandăm a prevedea în mod expres situațiile sau subiectele ce sunt în mod obligatoriu consultate cu opoziția parlamentară.

art. 11 alin. (4) din proiect

- prevede că dacă opoziția parlamentară „nu a reușit” să prezinte candidaturile pentru posturile de vice-președinte al Parlamentului, președinte, vice-președinte și secretar al comisiilor permanente, Parlamentul va alege persoanele în funcțiile respective conform procedurii generale. Cuvintele „nu a reușit” presupune existența unui anumit termen limită, fără a fi însă clar care ar fi acesta. Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797-XIII din 02.04.1996, nu stabilește un anumit termen pentru desemnarea candidaturilor. În acest mod se lasă la discreția majorității parlamentare stabilirea termenului pentru prezentarea candidaturilor. Astfel, existând intenția ca opoziția parlamentară să nu reușească să prezinte candidaturile respective, poate fi stabilit un termen restrâns.

Sunt diferite situațiile când „nu s-a reușit” și când „nu s-au prezentat” candidaturile respective de către opoziția parlamentară.

Recomandarea: Recomandăm autorului să revadă prevederea de la alin. (4) al art. 11, stabilind în mod clar situația când Parlamentul va alege persoanele în funcțiile respective conform procedurii generale. Referirea la faptul că „nu s-a reușit” presupune existența unui anumit termen, care urmează a fi prevăzut în mod expres, pentru a nu lăsa la discreția majorității parlamentare stabilirea acestuia.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

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

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

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

9. Alte obiecții

art. 16 alin. (3) și (4)

- deși titlul articolului este „Controlul Guvernului”, alin. (3) și (4) se referă la dreptul opoziției de a solicita Curții de Conturi efectuarea unor acțiuni de audit și respectiv comisiile de anchetă formate la cererea opoziției parlamentare (reprezentarea în aceste comisii de anchetă).

Recomandarea: Recomandăm autorului să excludă alin. (3) și (4) de la art. 16, deoarece activitatea Curții de Conturi, respectiv a comisiilor de anchetă, nu ține de activitatea Guvernului. Prevederile de la aceste alineate pot fi menționate în alte articole din proiect.

art. 17 alin. (3) din proiect

- se face trimitere la legea privind procesul bugetar. Autorul proiectului se referă la Legea nr.847-XIII din 24.05.96 privind sistemul bugetar și procesul bugetar.

Recomandarea: Recomandăm substituirea cuvintelor „privind procesul bugetar” cu „privind sistemul bugetar și procesul bugetar”.

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 pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 47 din 03.05.2007, de către

Valeriu Cupcea
inspector principal Direcția legislație și expertiză anticorupție
15 Februarie 2013

Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a Centrului Național Anticorupție - www.cccec.md