



Parlamentul
Republicii Moldova

Dbj-08 nr. 269
14 iunie 2020

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea articolului 38 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996 (nr. 205 din 22.05.2020)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege menționat prin prisma prevederilor art. 73 și a art. 54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr. 797/1996 și ale Legii cu privire la actele normative nr. 100/2017 și comunică următoarele.

I. Observații de ordin general și procedural

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați, fapt ce corespunde prevederilor art. 73 din Constituție și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.
2. Domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu prevederile art. 64 și art. 66 din Constituție.
3. Potrivit Notei informative a proiectului de lege, reglementarea propusă vine cu soluții juridice noi întru asigurarea procesului deliberativ al Parlamentului în condițiile declarării stării de urgență. Modificările propuse vin să reglementeze modalitatea desfășurării ședințelor Biroului permanent, comisiilor permanente și ale plenului prin mijloace electronice.

Referitor la procedura de înaintare a proiectului de lege, atenționăm următoarele considerente:

-potrivit art. 30 alin.(1) lit. e) din Legea nr. 100/2017 și art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură, nota informativă trebuie să conțină informații privind fundamentarea economico-financiară;

-conform art. 35 alin.(1) din Legea nr. 100/2017 expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele de acte normative inclusiv pentru proiectele actelor normative elaborate de deputații în Parlament;

-potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, la proiect de act normativ se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate, precum și rezultatele consultărilor publice.

-de altfel, art. 58 din Regulamentul Parlamentului stabilește că proiectele de acte legislative și propunerile legislative înaintate de deputați se remit Guvernului spre avizare. Deși, Nota informativă indică că normele propuse nu necesită cheltuieli financiare legate de implementarea acestuia, reținem atenția asupra faptului că organizarea ședințelor de la distanță și on-line implică inclusiv și asigurarea participanților la ședințe cu tehnică și echipamente necesare pentru desfășurarea ședințelor parlamentare (ședințele comisiilor permanente, biroului permanent, ședințele plene). Totodată, atenționăm că, Nota informativă a proiectului de lege nu conține o informație referitoare la nivelul de dotare a Parlamentului cu echipamente tehnice necesare întru asigurarea implementării proiectului.

În această situație, adoptarea prezentului proiect de lege este condiționată **și de existența avizului pozitiv al Guvernului**, acest fapt reiese din conținutul normei art.131 alin.(4) al Constituției, care prevede că orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern.

Cu referință la conceptul proiectului de lege menționăm următoarele considerente:

4. În pofida faptului că proiectul de lege propus spre examinare promovează interesele publice, constatăm insuficiența argumentării în Nota informativă, or un cadru normativ perfecționat trebuie asigurat cu *un mecanism de implementare bine stabilit și să ofere soluții pentru toate aspectele ce rezultă din aceste amendări*. În condiția în care, atât proiectul de lege cât și nota informativă abordează limitativ și necorespunzător mecanismul aplicării prezentei modificări, există riscul ca prevederea dată să poarte un caracter *strict declarativ*.

5. Altfel, instituționalizarea unor reguli clare în privința **procedurii legislative**, în Regulamentul Parlamentului, și respectarea acestora constituie o garanție a exercitării caracterului deliberativ al ședințelor. În redacția propusă de autor, nu sînt descrise aspectele ce țin nemijlocit de drepturile deputatului reglementate de Regulamentul Parlamentului, mai ales în partea ce ține de: *dreptul de a face propuneri și observații asupra ordinii de zi a ședinței; participarea la dezbateri; interpelări; adresarea întrebărilor raportorilor și președintelui ședinței; solicitarea de răspunsuri; argumentarea propunerilor; pronunțarea în chestiuni de procedură; înaintarea amendamentelor la proiectele de legi; punerea obligatorie la vot a propunerilor și amendamentelor la lege formulate de deputat, etc.*

Or, în măsura în care normele privind procedura legislativă au o consacrare constituțională, acestea trebuie să fie în concordanță cu norma și spiritul Constituției.

6. În altă ordine de idei, expunem că norma propusă de autor, lasă nereglementate o serie de proceduri care fac parte din procesul legislativ.

- nu este clar cum se va asigura *cvorumul decizional*;
- și *procesul de vot* în cadrul ședințelor desfășurate on-line.

Or, acestea constituie **cerințe de ordin constituțional**.

7. În partea ce ține de desfășurarea ședințelor Biroului permanent, comisiilor permanente și ale plenului petrecute on-line, în proiectul de lege vizat este important de menționat că:

- cvorumul constituie o condiție prealabilă, care trebuie întrunită imediat înaintea votării în scopul asigurării unei prezențe semnificative a deputaților la adoptarea legii;
- Constituția prevede prin art. 63 alin. (1) că Parlamentul este ales pentru un mandat de 4 ani. Fiind în corespundere cu art. 60 alin. (1) din Constituție, organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova, Parlamentului îi revine un rol deosebit în sistemul statal. De aceea și competențele sale trebuie să răspundă necesității de a crea condițiile necesare exprimării voinței poporului care l-a ales și pe care îl reprezintă **direct și nemijlocit**¹;
- în temeiul art. 64 alin. (1) din Constituție, în baza principiului autonomiei regulamentare, Parlamentul are prerogativa de a-și stabili prin Regulament structura și modul de organizare și funcționare, dar acesta nu poate fi contrar spiritului Constituției și **ordinii publice instituite pentru procedura de adoptare a legilor**, fapt statuat în Hotărârea Curții Constituționale nr. 20/2014;
- în HCC nr. 15/2012, Curtea relevă că orice inițiativă legislativă, *pentru a fi materializată într-un act final adoptat, urmează să parcurgă un anumit mecanism procedural, care determină întregul proces legislativ, în care prerogativele parlamentare intră în forță;*
- procedura legislativă parlamentară cuprinde totalitatea regulilor pentru pregătirea examinării, *examinarea și votarea unui proiect de lege în Parlament* (HCC nr. 4/2012);
- determinarea *strictă* a procedurii de votare a legilor în cazul organizării ședințelor on-line derivă și din constatările HCC nr.21/1999, care a reiterat că *votul deputatului în Parlament, după natura și caracterul său, este personal, de regulă este public, liber exprimat și egal, indiferent de vârsta, calitatea, funcția, apartenența deputatului la grupul parlamentar majoritar ori minoritar;*
- procedura votării în faza adoptării deciziei în limitele procedurii legislative este reglementată de art. 89 din Regulamentul Parlamentului, potrivit căruia: *"deputatul votează personal prin vot deschis sau secret, iar modalitatea de vot care va fi stabilită în cadrul ședinței ține de competența Parlamentului, în afară de cazul în care procedura de vot se stabilește prin Regulament"*;
- în conformitate cu prevederile art. 93 din Regulamentul Parlamentului, *pe durata procedurii de vot, deputaților nu li se oferă*

¹ Hotărârea Curții Constituționale cu privire la interpretarea art. 61 alin.(2) și (3). Art.63 alin.(1), (2) și (3) art. III din Titlul VII "Dispoziții finale și tranzitorii" din Constituția Republicii Moldova nr. 31 din 10.11.1997

cuvânt, ei fiind obligați să respecte liniștea, ordinea și să se afle la locurile lor prestabilite;

În ansamblul normelor vizate, dispozițiile care cuprind reguli cu caracter procedural incidente în materia legiferării se corelează și sunt subsumate valorilor fundamentale, consacrate de art.1 din Constituție, aceste valori la rândul său, stau la temelia statului de drept. De altfel, și Comisia de la Veneția, în raportul intitulat *Rule of law checklist*, adoptat la cea de-a 106-a sesiune plenară (Veneția, 11–12 martie 2016), **reține că procedura de adoptare a legilor reprezintă un criteriu în aprecierea legalității, care constituie prima dintre valorile de referință ale statului de drept** (pct. II A5). Sub acest aspect sunt relevante, între altele, potrivit aceluiași document, existența unor reguli constituționale clare în privința procedurii legislative, dezbaterile publice ale proiectelor de legi, justificarea lor adecvată, existența evaluărilor de impact înainte de adoptarea legilor. Referitor la rolul acestor proceduri, Comisia reține că statul de drept este legat de democrație prin faptul că promovează responsabilitatea și accesul la drepturile care limitează puterile majorității.

În concluzie, este important de reținut că, ținând cont de natura și caracterul *votului deputatului în Parlament*, acesta vizează în primul rând exprimarea nemijlocită a dreptului de vot prin prisma respectării mecanismului procedural și modalității de vot, care va fi stabilită în cadrul ședințelor desfășurate on-line, **or actele normative adoptate în cadrul ședințelor plenare cu încălcarea normelor procedurale stabilite de cadrul legislativ în domeniul vizat sunt susceptibile a fi declarate neconstituționale².**

8. Subsecvent, în cadrul identificării și analizării soluțiilor privind aplicarea mijloacelor tehnice în procesul de desfășurarea a ședințelor plenare, a Biroului permanent precum și a comisiilor permanente, urmează să se țină cont de următoarele **aspecte esențiale:**

- examinarea soluțiilor prin prisma actualelor dotări tehnice;*
- evaluarea provocărilor legate de potențiala implementare a soluțiilor propuse reieșind din experiența de referință în domeniu,*
- gradul de pregătire/nivelul de efort pentru potențialii utilizatori, implementatori privind introducerea și utilizarea mijloacelor tehnice moderne în acest proces;*
- asigurarea serviciilor de audio și videoconferință, distribuirea de tablete, telefoane or alte mijloace tehnice pentru ședințele parlamentare online și vot la distanță.*

În această situație, considerăm oportun solicitarea opiniei Direcției generale tehnologii informaționale și comunicații a Secretariatului Parlamentului, care urmează să se expună asupra *nivelului tehnic de*

² Hotărârea Curții Constituționale nr. 1/2012 privind controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului nr. 266/2011 cu privire la rezultatele alegerilor ordinare pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova

dotare a Parlamentului și a provocărilor legate de potențiala implementare a soluțiilor propuse în prezentul proiect de lege.

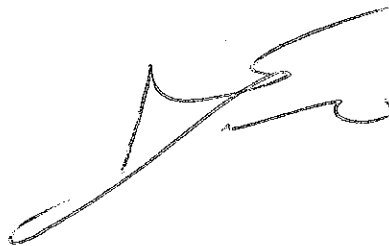
9. Referitor la dispozițiile finale de la **art. II alin.(2)** a proiectului supus avizării atenționăm că instituirea unui termen redus de implementare a modificărilor propuse (3 zile), comportă un risc sporit de nerealizare, având în vedere complexitatea procedurii. Astfel, ținând cont de etapele elaborării documentului de natură organizatorică și în coroborare cu prevederile art. 8-12 din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, se recomandă revizuirea acestuia întru respectarea normelor menționate *supra*.

II. Obiecții de ordin tehnico-juridic și redacțional:

10. Cu referire la formularea de la **art. I alin.(1¹)**, atenționăm despre necesitatea coroborării acestora cu Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război. Or, potrivit art. 12 alin.(1) din Legea menționată *supra*, *Starea de urgență, de asediu sau de război se declară prin Hotărâre a Parlamentului* dar nu se constată de către autoritățile abilitate așa cum este redat în textul proiectului. De asemenea, reținem asupra faptului că potrivit tehnicii juridice, dacă o noțiune sau un termen poate avea înțelesuri diferite, semnificația acestuia în context se stabilește prin actul normativ ce le instituie.

11. La **art. I alin.(1²)** din proiect, întru respectarea rigorilor art. 13 alin.(2) din Regulamentul Parlamentului sugerăm autorului substituirea cuvântului "*Decizia*" cu cuvântul "*Hotărâre*", or potrivit Regulamentului Parlamentului, *Biroul permanent adoptă hotărâri în limitele competenței prevăzute de Regulament*.

Prin conținutul său normativ proiectul de lege se încadrează în categoria legilor organice, iar din analiza argumentelor expuse *supra*, recomandăm autorului revizuirea proiectului de lege prin prisma obiecțiilor expuse în prezentul aviz.



**Șef Direcție generală
Ion CREANGĂ**