



Parlamentul
Republicii Moldova

DBY-01 nr. 199
3 mai 2024

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative
(cu privire la contractele de stat)
(nr.114 din 10.04.2024)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996 și ale Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative și reieșind din analiza efectuată relatăm următoarele:

Aspecte de ordin general și procedural:

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către Guvernul Republicii Moldova, fiind aprobat prin Hotărârea nr.247 din 10 aprilie 2024, conform prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Prin natura relațiilor sociale reglementate, inițiativa legislativă face parte din categoria legilor organice, fapt ce corespunde art.72 din Constituția Republicii Moldova.

3. Proiectul de lege conține norme de modificare a Legii nr.595/1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova și a Legii nr.136/2017 cu privire la Guvern, scopul acestora fiind, potrivit Notei informative, clarificarea procedurilor necesare a fi urmate de către Republica Moldova pentru încheierea tratatelor internaționale și a delimitării clare a unui tratat internațional, în sensul prevederilor Convenției de la Viena cu privire la dreptul tratatelor, de alte acorduri cu elemente caracteristice contractelor comerciale, în special a acordurilor cu caracter financiar care conțin condiții ce nu pot fi supuse negocierilor, unde modul de soluționare a litigiilor și legea aplicabilă sunt fie normele dreptului internațional privat sau chiar dreptul domestic al uneia dintre părțile contractante.

Potrivit autorilor, această problemă este cel mai des întâlnită la încheierea acordurilor de asistență externă nerambursabilă sau acordurilor privind prestarea unor servicii, acorduri care de regulă reprezintă acorduri conexe sau suplimentare încheiate în vederea realizării unor acorduri de împrumut care, la fel, nu constituie tratate internaționale.

La fel, autorul menționează că modificările operate la Legea nr.595/1999, în anul 2016, care au urmărit scopul de a reglementa încheierea acordurilor privind asistența externă nerambursabilă în formă simplificată, astfel asigurându-se avizarea și semnarea acestora în termeni utili și intrarea în vigoare la data semnării, nu și-au atins obiectivul, fără însă a menționa impedimentele cu care se confruntă, or Parlamentul în cadrul

avizării și aprobării semnării nu a creat nici un impediment de operativitate în promovarea unor astfel de acorduri.

Analizând normele formulate, constatăm că prin proiect se propune:

- definirea noțiunii de „tratată internațional” ca fiind acordul guvernat de normele dreptului internațional public;
- reglementarea noțiunii de „contract de stat” care cuprinde toate tipurile de înțelegeri care nu sunt guvernate exclusiv de dreptul internațional public;
- exceptarea contractelor de stat și acordurilor care nu sunt guvernate de dreptul internațional public de la aplicarea procedurilor prevăzute de Legea nr.595/1999;
- obligația solicitării opiniei Ministerului Afacerilor Externe privind oportunitatea încheierii acordurilor cu element de extraneitate din punct de vedere al promovării obiectivelor politicii externe a Republicii Moldova;
- împuternicirea Guvernului de a aproba semnarea contractelor de stat;
- aprobarea de către Guvern a procedurii privind semnarea contractelor de stat și prezentarea acestora spre aprobare Parlamentului;
- excluderea prevederii privind raportarea de către Guvern despre implementarea tratatelor internaționale privind acordarea asistenței externe nerambursabile;
- eliberarea de către Ministerul Afacerilor Externe a deplinelor puteri în corespundere cu decizia privind inițierea negocierilor sau, după caz, cu decizia privind aprobarea semnării tratatului;
- posibilitatea examinării de către Parlament a tratatelor internaționale care sunt încheiate la nivel de ministere și alte autorități administrative centrale, obiectul cărora se încadrează în una din categoriile menționate la art.11 lit.b) al Legii nr.595/1999.

4. *Cu referire la procedura de înaintare a proiectului de lege spre examinare în Parlament*, atenționăm că în conformitate cu prevederile art.35 din Legea nr.100/2017, expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative și are menirea de a asigura corespunderea prevederilor proiectului standardelor anticorupție naționale și internaționale și a preveni apariția unor reglementări care ar favoriza corupția, prin elaborarea anumitor recomandări în vederea revizuirii reglementărilor respective sau în scopul diminuării efectelor negative ale acestora.

Potrivit art.28 alin.(4) al Legii integrității nr.82/2017, expertiza anticorupție se efectuează de către Centrul Național Anticorupție doar asupra proiectului definitivat în baza propunerilor și obiecțiilor expuse în procesul de avizare și/sau de consultare a părților interesate. Autorul sau, în cazul proiectelor de acte legislative incluse în procedura legislativă, comisia permanentă sesizată în fond, în temeiul alin.(7) al articolului prenotat, supune proiectul expertizei anticorupție repetate dacă acesta, în redacția propusă pentru adoptare, diferă conceptual de proiectul expertizat anterior.

Menționăm că, redacția proiectului prezentat Parlamentului diferă conceptual de proiectul expertizat de Centrul Național Anticorupție, motiv pentru care considerăm oportună expertizarea repetată a inițiativei legislative.

Observații de ordin juridic și redacțional:

5. Sub aspect conceptual, se impune a fi subliniat faptul că, prevederile propuse în proiect duc la divizarea în mod deliberat a procedurilor de încheiere a tratatelor internaționale, afectând grav principiile care guvernează acest domeniu. Prin redefinirea noțiunii de „tratată internațional” și includerea noțiunii de „contract de stat” va fi evitată procedura legală prevăzută la art.7 și 8' din Legea nr.595/1999 necesară a fi respectată la negocierea, semnarea și ratificarea tratatelor internaționale, în ceea ce

privește avizarea consultativă a tratatelor internaționale care implică un angajament financiar și alte acorduri încheiate în numele Republicii Moldova de către Comisia politică externă și integrare europeană, fiind eludat în acest mod Parlamentul și oricare formă de control parlamentar.

Reamintim că, de nenumărate ori Curtea Constituțională a reiterat că Parlamentul, ca organ reprezentativ suprem al Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului, este abilitat cu funcția de control și informare a poporului despre modul de realizare a prerogativelor puterii poporului. Controlul parlamentar reprezintă o necesitate imperioasă, prin intermediul căreia se evaluează modul în care opțiunea politică se transformă într-o decizie normativă, care se aplică imediat ori treptat în viața socială. Scopul oricărui control parlamentar este de a verifica actele și acțiunile exponentilor puterii executive sub aspectul conformității cu legea, respectării drepturilor și libertăților omului, precum și al corespunderii cu interesul general al societății (a se vedea HCC nr.29 din 23 septembrie 2013, § 64-68; HCC nr.12 din 7 mai 2020, § 92).

În context, Curtea prin Hotărârea nr.12/2020, menționată supra, a constatat că, art.66 lit.i) din Constituție prevede că Parlamentul „exercită controlul asupra... încheierii acordurilor privind împrumuturile și creditele de stat din surse străine”. Textul „exercită controlul” din această normă presupune că Parlamentul avizează inițierea negocierilor asupra unui tratat internațional în domeniul menționat, aceasta nefiind o formalitate, ci o atribuție constituțională de bază a organului reprezentativ suprem. Necesitatea controlului parlamentar asupra procedurii încheierii tratatelor internaționale referitoare la împrumuturile și creditele de stat din surse străine are la bază două aspecte.

În primul rând, conform art.96 din Constituție, Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului în baza direcțiilor principale ale politicii interne și externe a statului aprobate de Parlament, așa cum prevede art.66 lit.d) din Constituție. Astfel, Parlamentul trebuie să beneficieze de atribuții reale și eficiente în vederea verificării și asigurării acestei conformități, inclusiv în domeniul activității economice externe.

În al doilea rând, Parlamentul aprobă bugetul de stat și exercită controlul asupra acestuia, conform art.66 lit.h) din Constituție. La aprobarea bugetului de stat, Parlamentul stabilește, în acord cu Guvernul, plafonul datoriei de stat externe. Astfel, deoarece împrumuturile de stat din surse străine influențează datoria de stat externă, constituanța a pus în sarcina Parlamentului competențele de a aproba principiile utilizării împrumuturilor și creditelor străine.

Curtea reține că, pentru a asigura controlul parlamentar eficient, legislatorul a stabilit la art. 7 alin.(2) din Legea nr.595/1999 că până la adoptarea deciziei cu privire la inițierea negocierilor asupra unui tratat care implică angajamente financiare este necesară consultarea Comisiei politice externe și integrare europeană a Parlamentului.

În același sens, potrivit art.8¹ alin.(1) din Legea prenotată, în cazul tratatelor care implică angajamente financiare, dacă textul negociat conține diferențe de fond față de textele asupra cărora au fost inițiate negocierile, semnarea tratatului internațional este precedată de consultarea Comisiei politice externe și integrare europeană a Parlamentului.

Din prevederile proiectului constatăm că, Comisia politică externă și integrare europeană a Parlamentului va fi consultată doar la etapa de inițiere a negocierilor, iar Guvernul urmează să aprobe semnarea contractelor de stat în lipsa avizului Comisei cu

privire la aprobarea semnării, chiar dacă textul negociat va conține diferențe de fond. Astfel, Parlamentul va fi pus în fața unui cadru financiar pe care poate doar să-l accepte aprobând formal ceea ce a hotărât Guvernul fără posibilitatea de a prezenta amendamente.

În contextul celor expuse, pentru a asigura un remediu deplin împotriva eventualelor acțiuni abuzive ale autorităților publice și pentru a evita situații în care un tratat nu este susținut de forul legislativ este esențial ca Parlamentul să-și exercite controlul efectiv asupra negocierii și semnării tratatelor indiferent de faptul că sunt guvernate de normele dreptului internațional public sau constituie acorduri cu elemente caracteristice contractelor comerciale.

6. La Art.I, se propune completarea art.2 din Legea nr.595/1999 cu noțiunea de „contract de stat” ca fiind *acordul încheiat de către organul responsabil în numele statului, al Guvernului, al ministerelor, al altor autorități administrative centrale sau al altor instituții abilitate ale statului cu alt stat, guvern, organizație internațională, respectiv, cu instituțiile financiare străine fondate de acestea, care nu au calitatea de subiect de drept internațional, în domeniul economic, comercial, financiar și în alte domenii și care nu este guvernat de dreptul internațional public.* În redacția propusă, definiția nu oferă suficientă claritate și este interpretabilă în ceea ce privește aplicabilitatea sa practică.

În acest context, în partea ce ține de textul *„alt stat, guvern, organizație internațională, respectiv, cu instituțiile financiare străine fondate de acestea, care nu au calitatea de subiect de drept internațional,....”* necesită a fi făcute unele precizări. Reamintim că, statele constituie principalele subiecte de drept internațional. Acestea au calitatea de subiecte ale dreptului internațional, întrucât numai statele, în virtutea suveranității lor au dreptul nelimitat de a participa la elaborarea normelor de drept internațional și își pot asuma în totalitate drepturile și obligațiile prevăzute de dreptul internațional.

Având la bază acest principiu, nici o reglementare normativă nu poate combate faptul că un tratat, indiferent sub ce formă se prezintă, între state reprezintă un tratat internațional, iar cele cu caracter financiar, nu diferențiază de alte categorii de tratate și urmează să parcurgă aceleași proceduri legale.

Astfel, se creează o evidentă confuzie ce poate determina calificări eronate a acordurilor încheiate de către Republica Moldova. Or, normele neclare sunt potențial generatoare de corupție, fiind aplicate la discreția celui care aplică legea.

La fel, ținem să precizăm faptul că, sensul larg al noțiunii de contract de stat depășește intenția urmărită de autor la elaborarea proiectului de lege, cea de a facilita procesul de încheiere a acordurilor ce vizează asistența nerambursabilă sau a asistenței pentru prestarea serviciilor acordate autorităților naționale întru acoperirea necesităților stringente pentru modernizarea țării. Contractul de stat, având o natură în esență comercială, desemnează orice acord comercial între un stat și un investitor. Printre exemple notabile de contracte de stat sunt contractele de privatizare, contractele de asociere în participațiune, precum și diverse proiecte de infrastructură sau contracte de concesiune.

7. La pct.1, pentru un plus de claritate, recomandăm concretizarea normei propuse pentru art.1 alin.(3) al Legii nr.595/1999 în partea ce ține „și alte acorduri ce nu sunt guvernate de dreptul internațional public”. Or, prin normele de completare propuse în cadrul proiectului se constată că contractele de stat și acordurile excluse din noțiunea de „contract de stat” și anume acordurile încheiate în conformitate cu Legea nr.131/2015

privind achizițiile publice sau Legea nr.419/2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat nu cad sub incidența Legii nr.595/1999.

8. La pct.5, modificarea propusă la art.9 alin.(1) și (2) necesită a fi coordonată cu prevederile art.2 din Legea nr.595/1999, care definește deplinele puteri ca fiind documentul, eliberat de ministrul afacerilor externe și integrării europene, prin care se desemnează una sau mai multe persoane împuternicite să reprezinte statul pentru negocierea, adoptarea sau autentificarea textului unui tratat internațional, pentru a exprima consimțământul Republicii Moldova de a fi legată printr-un tratat sau pentru a efectua oricare alt act cu privire la tratat. Prin urmare, întru evitarea disonanței normative și interpretărilor eronate, se recomandă modificarea sensului noțiunii de „depline puteri” reliefată în conținutul art.2 din Legea nr.595/1999. Totodată, în vederea respectării cerințelor de tehnică legislativă propunerea de modificare se va expune prin substituirea cuvintelor „ministrul afacerilor externe și integrării europene” cu cuvintele „Ministerul Afacerilor Externe”.

9. La pct.6, este prevăzută posibilitatea examinării de către Parlament a tratatelor internaționale care sunt încheiate la nivel de ministere și alte autorități administrative centrale, obiectul cărora se încadrează în una din categoriile menționate la art.11 lit.b) al Legii nr.595/1999.

Menționăm că, art.11 alin.(1) lit.b) vizează: tratate de pace; tratatele politice sau care implică un angajament politic; tratate cu caracter militar, care vizează capacitatea de apărare a Republicii Moldova, problemele dezarmării sau ale controlului internațional asupra armamentului, asigurarea păcii și securității; tratate cu privire la teritoriu, etc. Ținând cont de domeniile reglementate, considerăm că ministerele și alte autorități administrative centrale nu pot fi îndreptățite să-și asume oportunitatea unor angajamente care excedează domeniile lor de competență. Oare nivelul de încheiere a unor asemenea categorii de tratate nu necesită a fi ridicat cel puțin la nivel guvernamental? În realizarea atribuțiilor ce le revin, ministerele și alte autorități administrative centrale urmează să negocieze și încheie, în condițiile legii, tratate interdepartamentale cu organele similare din alte state în limitele competenței stabilite de legislație.

Prezintă relevanță în acest sens și prevederile art.7 lit.h) al Legii nr.136/2017 potrivit cărora, în vederea realizării funcțiilor și atribuțiilor sale, Guvernul decide asupra inițierii negocierilor, aprobă semnarea tratatelor internaționale și aprobă tratate interguvernamentale și interinstituționale, în condițiile legii.

La art.11 alin. (1) lit. b), se recomandă următoarea redacție pentru liniuța a șasea „ – tratate privind constituirea organizațiilor internaționale și/sau participarea Republicii Moldova în cadrul organizațiilor internaționale. ”

10. La pct.7, cu referire la reglementarea declarațiilor pe care le poate depune Republica Moldova, precizăm că în dreptul internațională, există deosebiri între rezervă și declarație. Rezerva modifică înseși obligațiile înscrise în tratat, alegând între dispozițiile față de care statul se angajează să le respecte și cele cu care nu este de acord, pe care nu se angajează să le respecte. Rezerva are astfel un caracter juridic, fixând cadrul exact al angajamentelor. Prin declarație se exprimă doar o părere despre o anumită dispoziție din tratat, o atitudine negativă față de această dispoziție cu care statul care formulează declarația nu poate fi pe deplin de acord. Neformulând însă o rezervă față de acea dispoziție, statul va fi obligat să o respecte ca și pe celelalte, declarația are astfel un caracter pur politic, fără efect juridic.

Astfel, ținând cont de regimul juridic distinct al acestora, considerăm că condițiile în care pot fi formulate rezervele nu pot fi aplicabile și declarațiilor. În susținerea celor invocate, relevante sunt și prevederile art.19 din Convenția din 23.05.69 de la Viena cu privire la Dreptul Tratatelor, care reglementează condițiile în care un stat poate formula o rezervă în momentul semnării, ratificării, acceptării sau aprobării unui tratat.

11. La pct.8, se propune abrogarea alin.(6) la art. 23, care prevede prezentarea de către Guvern, semestrial, către data de 15 martie și 15 septembrie, Parlamentului, informația despre implementarea tratatelor internaționale privind acordarea asistenței externe nerambursabile la care Republica Moldova este parte. Potrivit Notei informative la proiectul de referință, motivul abrogării acestui alineat ar fi că raportarea despre implementarea tratatelor internaționale privind acordarea asistenței externe nerambursabile urmează a fi reglementată de alt act normativ în modul în care va fi stabilit de Hotărârea Guvernului nr.377/2018 cu privire la reglementarea cadrului instituțional și mecanismul de coordonare și management al asistenței externe.

Ținem să menționăm că, sub incidența Legii nr.595/1999 rămân să cadă acordurile de asistență externă nerambursabilă care reieșind din conținutul acestora constituie un tratat internațional. Ținând cont de faptul că, încheierea acordurilor privind asistența externă nerambursabilă se realizează în formă simplificată, fără ratificarea acestora de către Parlament, în cazul excluderii normei prenotate, nu va exista un mecanism de monitorizare din partea Parlamentului asupra categoriei respective de tratate. Vor fi situații când Parlamentul nici nu va cunoaște despre asistența financiară nerambursabilă acordată Republicii Moldova.

Evocăm că potrivit art.66 lit.f) din Constituție, Parlamentul exercită controlul parlamentar asupra puterii executive, sub formele și în limitele prevăzute de Constituție. În temeiul art.104 din Constituție, Guvernul este responsabil în fața Parlamentului și prezintă informațiile cerute de acesta, de comisiile lui și de deputați.

Dat fiind că până în prezent Parlamentul nu a fost informat despre implementarea tratatelor internaționale privind acordarea asistenței externe nerambursabile la care Republica Moldova este parte, denotă faptul că prevederea în cauză nu este executată și urmează a fi responsabilizat Guvernul, Cancelaria de Stat și Ministerul Afacerilor Externe pentru a-și realiza angajamentele ce-i revin dar nu abrogarea prevederii în cauză. Astfel, pentru a menține echilibrul puterilor în stat și pentru a respecta principiul preeminenței dreptului, considerăm inoportună abrogarea respectivei norme.

12. La pct.9, în scop de rigoare redacțională, cuvintele „Pe tot parcursul textului legii” se vor substitui cu cuvintele „În textul legii”.

13. La art.II din proiect, modificările propuse la pct.2 și 4 nu pot fi acceptate întrucât contravin prevederilor art.102 alin.(5) din Constituție, în conformitate cu care Dispozițiile se emit de Prim-ministru pentru organizarea activității interne a Guvernului. Totodată, modificările propuse nu corespund scopului declarat al proiectului, motiv pentru care necesită a fi excluse.

14. Prevederile de la Art.III din proiectul de lege, au drept scop reglementarea unei proceduri care va veni să stabilească dispoziții legale care vor fi aplicate contractelor de stat în perioada de până la intrarea în vigoare a Regulamentului privind procedura de aprobare a semnării contractelor de stat și de prezentare a acestora spre aprobare Parlamentului.

Analizând conținutul alin.(1) și (2) al Art.III din proiect, semnalăm că intervenția legislativă preconizată este lipsită de claritate și poate genera confuzii în aplicarea actului normativ. În conformitate cu norma de la alin.(1), semnarea contractelor de stat se

aprobă de Guvern. Potrivit normei de la alin.(2), intrarea în vigoare a contractului de stat semnat care implică un angajament financiar din partea Republicii Moldova este precedată de aprobarea acestuia de Parlament. Astfel, din proiect nu reiese clar dacă toate contracte de stat vor fi prezentate spre aprobare Parlamentului sau doar contractele de stat care implică angajament financiar din partea Republicii Moldova?

15. Prin propunerea de la alin.(2) al articolului prenotat, se intenționează consultarea Parlamentului ulterior momentului semnării contractelor de stat care presupun și o implicare bugetară. În acest caz, reiterăm faptul că, Parlamentul va fi pus în fața unui cadru financiar pe care poate doar să-l accepte aprobând formal ceea ce a hotărât Guvernul fără posibilitatea de a prezenta amendamente. Competențele în sfera procesului bugetar se stabilesc în baza principiului constituțional de separare a puterilor și de limitare a atribuțiilor lor. Astfel, examinarea, aprobarea și controlul asupra executării bugetului anual, potrivit art.66 lit.h) din Constituție, sunt puse în sarcina Parlamentului. Prin urmare, în cazul unor contracte de stat care implică angajament financiar se vor încălca prevederile art.66 lit.i) din Constituție care stabilește că Parlamentul exercită controlul asupra încheierii acordurilor privind împrumuturile și creditele de stat din surse străine. Acest element de transparență decizională este obligatoriu înainte de semnare.

16. Norma de la alin.(3) atribuite în sarcina Guvernului stabilirea procedurii de semnare a contractelor de stat și de prezentare spre aprobare Parlamentului.

În acest sens, importanță prezintă faptul că, Hotărârile Guvernului se adoptă pentru organizarea executării legilor și au caracter regulamentar, normativ. Hotărârile Guvernului, fiind acte de organizare a executării legii, nu pot reglementa relațiile sociale primare, deoarece acestea țin de domeniul legilor și sânt de competența legiuitorului, ele trebuie să concretizeze unele momente de procedură sau de fond ale legilor, dar nu le pot substitui. Hotărârile executivului trebuie să corespundă scopului și logicii interne a legii întru executarea căreia și în conformitate cu care au fost emise. Prin urmare, normele juridice primare de drept material și de drept procedural privind inițierea, semnarea și intrarea în vigoare a contractelor de stat nu pot fi stabilite prin acte normative adoptate întru executarea legii. Aceasta contravine principiilor transparenței, previzibilității sau securității raporturilor juridice. În context, se propune completarea Legii nr.595/1999 cu prevederi ce reglementează procedura care va fi urmată la încheierea contractelor de stat.

17. Norma de la alin.(4) este o dispoziție tranzitorie, fapt ce determină stipularea acesteia la art.IV din proiect, iar o pliere a procedurilor de aprobare a contractelor de stat cu cea a contractelor de împrumut extern va genera confuzii.

În temeiul celor expuse, recomandăm autorului să reexamineze normele propuse în proiect, prin prisma obiecțiilor sus-menționate și revizuirea acestora astfel, pentru a reda clar sensul și scopul propus.



Ion CREANGĂ
Șef Direcție generală