



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



PR. 469/25. 11.20
CM

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

Nr. 06/2-8073 din 17.12.2020

La nr. 469 din 26.11.2020

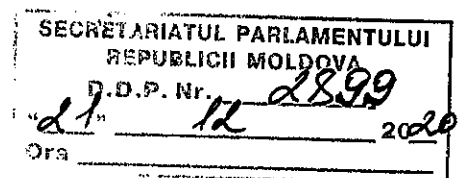
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Regulamentului Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 5 (cinci) file.

Director

Ruslan FLOCEA



✓



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/7017 din 16.12.2020

la proiectul de lege pentru modificarea Regulamentului Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996

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

Autori al proiectului de act normativ este un grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova, ceea ce corespunde art.102 din Constituție.

Categoria actului normativ propus este o lege organică, ceea ce corespunde art.102 din Constituție, 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."*

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, *„Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice”.* Mai mult ca atât, art.11 alin.(2/2) al aceleiași legi prevede că *„Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea*

proiectului de decizie”.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova la data de 26.11.2020, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului. Totodată, proiectul a fost remis spre efectuarea expertizei anticorupție la 30.11.2020, respectiv nu a fost asigurat termenul de 10 zile lucrătoare pentru recepționarea propunerilor și/sau obiecțiilor.

Astfel, în procesul de promovare a proiectului nu au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2/2) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În cadrul notei informative autorul stabilește că: *„La 19 noiembrie 2020 Curtea Constituțională, prin Hotărârea nr.28 a interpretat Constituția în partea ce ține de unele proceduri legislative. În dispozitivul Hotărârii, Curtea a reținut următoarele:*

1. În sensul articolelor 64 alin.(1) teza I și 72 alin. (3) lit. c) din Constituție, este interzis Parlamentului să stabilească un regulament temporar pentru examinarea proiectelor de legi și a amendamentelor, fără modificarea Regulamentului Parlamentului, adoptat prin lege organică.

2. În sensul articolului 73 din Constituție, deputații pot depune amendamente la proiecte de legi în baza dreptului lor la inițiativă legislativă. [...]

3. În sensul articolului 131 alin.(4) din Constituție, Parlamentul este obligat să solicite avizul Guvernului privind amendamentele depuse în procedura prevăzută de articolul 131 alin.(4) din Constituție [...]

Întru ajustarea prevederilor procedurale legislative cu tezele enunțate mai sus, a fost elaborat prezentul proiect de modificare a Regulamentului Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996. [...]

Proiectul stabilește regimurile de examinare a proiectelor de acte normative înregistrate în Parlament, divizându-le în mod ordinar, în mod prioritar, în procedură de urgență și în procedură simplificată. [...]”

Analizând prevederile propuse se constată că acesta are drept scop reglementarea procedurii de examinare a actelor normative de către Parlament, oferind mai multe metode de examinare, în dependență de caracteristicile actului, fie de necesitatea urgentării procesului legislativ. Prin urmare, normele elaborate servesc scopul declarat de către autor în nota informativă.

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

Proiectul promovează interesele naționale prin oferirea unui mecanism mai flexibil de adoptare a actelor normative în cadrul Parlamentului. Totodată, în proiect au fost identificate unele prevederi ce pot determina apariția unor abuzuri în procesul de promovare și adoptare a proiectelor de acte normative, manifestate prin:

- stabilirea unui termen restrâns pentru prezentarea avizelor/rapoartelor asupra proiectelor de act normativ,

- adoptarea hotărârilor de Parlament într-o procedură simplificată, fără criterii clare la acest capitol etc., ceea ce prezintă un risc de corupție (a se vedea Art.I pct.2, pct.3 din proiect).

Prin urmare, se constată că promovarea proiectului este conformă interesului public, în măsura în care riscurile identificate vor fi excluse din proiect de către autor.

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".

Nota informativă stabilește necesitatea elaborării proiectului. La fel, în notă sunt analizate principalele prevederi și condițiile care au impus elaborarea proiectului, în conformitate cu cerințele statuate la art.30 al Legii nr.100/2017 privind actele normative.

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".

Reieșind din argumentele expuse de autor în nota informativă, cât și din prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat.

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, [...]"

În ansamblu, proiectul întrunește rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Totuși, unele texte de dispoziții sunt formulate confuz, în mod special normele care vin să reglementeze termenul de prezentare a rapoartelor și avizelor în cadrul promovării proiectelor de acte normative (a se vedea Art.I pct.2 și pct.3 din proiect). Totodată, proiectul introduce termeni noi fără a oferi o reglementare

concisă asupra sensului acestora, precum: „*mod protocolar*”, „*hotărârile care nu conțin norme de drept*”.

Formulări ambigui permit interpretarea abuzivă a normei ceea ce constituie un factor de coruptibilitate. Aspectele date sunt analizate în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În urma efectuării expertizei anticorupție s-a constatat că normele proiectului conțin prevederi contradictorii, care la aplicare pot determina neconcordanțe și multiple interpretări. În acest sens, semnală prevederile de la art.44/1 propus de proiect, în speță prevederile ce reglementează timpul acordat dezbaterilor (a se vedea art.44/1 alin.(4) în raport cu alin.(7) din proiect). Totodată, unele prevederi contravin Legii privind actelor normative nr.100/2017, sub aspectul reglementării normei de drept și a caracteristicilor acesteia.

Într-o altă ordine de idei, menționăm că stabilirea unui termen restrâns și general expus pentru elaborarea și prezentarea rapoartelor comisiei permanente și a avizelor Guvernului riscă să atenteze asupra principiului transparenței în procesul decizional și asigurarea accesului la informație, acesta fiind și una măsurile anticorupție declarate la art.10 din Convenția ONU împotriva corupției, ratificată prin Legea nr.158/2007.

Aspectele date urmează a fi analizate detaliat în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Normele elaborate vizează direct activitatea Parlamentului în ceea ce privește procesul de legiferare, în speță regimurile de examinare a proiectelor de acte normative. Totodată, prin proiectul se stabilesc cerințe suplimentare-excesive pentru Guvern, privind termenul de avizare, care în opinia noastră este unul general, fără a se garanta un minim de timp pentru examinarea și întocmirea avizului în cauză. Aspectul dat urmează a fi analizate detaliat în conținutul compartimentului 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

Art.I pct.1 potrivit proiectului.

Art.44. Regimurile de examinare

(4) Procedura prioritara sau de urgenta a examinării proiectelor de acte legislative se dispune de către Presedintele Parlamentului în cadrul procedurii de admisibilitate.

Obiecții:

Analizând atribuțiile președintelui Parlamentului enunțate la art.14 din Legea nr.797/1996 se constată că aceste atribuții sunt în mare majoritate de ordin reprezentativ și organizatoric în cadrul ședințelor Parlamentului, comparativ cu atribuțiile Biroului permanent al Parlamentului care direct vizează activitatea de întocmire și coordonare a ordinilor de zi a ședințelor Parlamentului (a se vedea art.13 alin.(1) lit.f) din Legea nr.797/1996).

În acest sens, se optează pentru o decizie colectivă asupra proiectelor prioritare și de urgență care urmează a fi dezbătute în plenumul Parlamentului. Totodată, Legea 797/1996 stabilește la art.12 „Biroul permanent al Parlamentului este organul de lucru al acestuia și se formează, ținându-se seama de reprezentarea proporțională a fracțiunilor în Parlament. Din el fac parte, din oficiu, Președintele Parlamentului și vicepreședintele. Componența numerică și nominală a Biroului permanent se stabilește prin hotărâre a Parlamentului, la propunerea fracțiunilor parlamentare.”

(2) Membrii Biroului permanent se numesc prin hotărâri ale fracțiunilor parlamentare, în limitele numărului de locuri ce le revin. Hotărârile se prezintă președintelui ședinței care le aduce la cunoștința Parlamentului.” Astfel, acordarea competenței statuate la art.44 alin.(4) din proiect Biroului permanent al Parlamentului ar asigura o transparență și uniformitate asupra deciziilor luate, Parlamentul fiind unicul organ național care adoptă legi și de deciziile acestuia depinde calitatea actelor normative.

Optăm pentru o reglementare constantă și echilibrată în ceea ce privește proiectele incluse pe ordinea de zi, indiferent de regimul de examinare (urgent sau ordinar).

Prin urmare, se constată că normele propuse contravin cadrului legal național, iar la aplicarea acestora vor apărea conflicte între normele de drept la capitolul competența președintelui Parlamentului și competența Biroului permanent al Parlamentului, ceea ce prezintă un risc de corupție.

Recomandări:

Substituirea sintagmei „de către Președintele Parlamentului în cadrul procedurii de admisibilitate” cu sintagma „de către Biroul permanent al Parlamentului”.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

Art.I pct.2 și pct.3 potrivit proiectului.

1) La art.44/1

(1) În cadrul dispunerii procedurii de urgență, Președintele Parlamentului stabilește termenul limită pentru prezentarea de către comisia permanentă sesizată în fond a raportului privind proiectul de act legislativ, care nu poate depăși 10 zile lucrătoare.

2) Articolul 58 alin.(2) se va completa la final cu textul: "Guvernul este obligat să prezinte Parlamentului avizul în termenul solicitat. Parlamentul nu poate examina în ședință plenară proiectele de legi, propunerile legislative și amendamentele asupra cărora Guvernul nu a prezentat aviz."

Obiecții:

Cu referire la norma propusă la art.44/1 menționăm că aceasta stabilește obligativitatea de a prezenta raporturile comisiilor asupra proiectelor (în procedură de urgență) într-un termen ce nu depășește 10 zile lucrătoare, concomitent autorul specifică că președintele Parlamentului este persoana care stabilește termenul limită exact.

Concomitent, la art.58 alin.(2) din Legea nr.797/1996 se propune completări prin care Guvernul va fi obligat să prezinte avizul său asupra unui proiect în termenul indicat de Parlament (indiferent de regimul de examinare). Astfel, în cazul acestor norme, stabilim că nu le sunt garante acestor structuri/entități (comisiilor permanente și Guvernului) un minim de timp care să le asigure termenul necesar de a analiza normele și de a veni cu o opinie argumentată pe marginea lor. Cu atât mai mult, că atât cadrul legal în vigoare, cât și prezentul proiect nu stabilește careva caracteristici/domenii/aspecte ale proiectelor urgente pentru a putea distinge și argumenta caracterul urgent al acestora.

În opinia noastră pe lângă termenul maxim de 10 zile (pentru a nu tergiversa procesul legislativ) este absolut necesar și stabilirea unui termen minim garantat (pentru a nu crea abuzuri).

În practică pot fi inițiate proiecte de acte normative voluminoase, iar termenul impus să fie unul restrâns, astfel, ca Guvernul/comisiile să nu dispună de timp rezonabil pentru a analiza proiectul și a întocmi avizul/raportul, exercitându-se un abuz și presiune asupra acestor structuri (făcând trimitere la prezentele prevederi).

Ca alternativă de reglementare, aducem exemplul Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, care garantează un termen fix acordat subiecților interesați de a se expune asupra unui proiect de act normativ. Astfel, art.12 din legea sus-citată prevede expres "Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice. La solicitarea părților interesate, autoritatea publică poate prelungi termenul de prezentare a recomandărilor".

Totodată, de consultarea justă a proiectelor, conform unei proceduri clar reglementate, depinde și asigurarea transparenței promovării proiectelor, de altfel transparența în procesul decizional fiind o măsură de asigurare a integrității instituționale, conform Legii integrității nr.82/2017.

Mai mult ca atât, stabilirea unui termen restrâns și general expus pentru elaborarea și prezentarea rapoartelor comisiei permanente și a avizelor Guvernului riscă să atenteze asupra principiului transparenței în procesul decizional și asigurarea accesului la informație, acesta fiind și una măsurile anticorupție declarate și de Convenția ONU împotriva corupției, ratificată prin Legea nr.158/2007. Astfel, art.10 din Convenția dată stabilește expres că "fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale publice, inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea și procesele decizionale, dacă este cazul".

În concluzie, stabilirea unor obligații, fără reguli fixe și clare ce ar permite executarea acestora, prezintă un risc de corupție și afectează direct transparența procesului decizional.

Recomandări:

Stabilirea în ambele norme a unui termen minim (să fie unul rezonabil) garantat comisiilor permanente și Guvernului pentru ca acestea să se expună asupra proiectelor de acte normative, indiferent de regimul de examinare.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

- 3 -

Art.I pct.2 potrivit proiectului.

La art.44/1, alin.(4) și (7).

(4) În cazul procedurii de urgență, Parlamentul poate să limiteze timpul rezervat dezbaterilor proiectului de act legislativ. [...]

(7) Dezbaterile pe marginea proiectului de act legislativ în procedură de urgență nu pot depăși timpul aprobat de Parlament.

Obiecții:

Analizând aceste două prevederi, se atestă că în esență ele se contrazic reciproc, ceea ce riscă să creeze neclarități la aplicare, în cadrul dezbaterilor Parlamentare.

Astfel, dacă alin.(4) admite și permite Parlamentului să limiteze timpul dezbaterilor la promovarea proiectelor urgente, atunci alin.(7) stabilește că nu poate depăși limitele stabilite a timpului inițial acordat pentru dezbateri.

Totodată, amintim despre prezența art.108 în Legea nr.797/1996 care prevede expres modul și procedura de încheiere a dezbaterilor. Astfel, conform acestui articol „(1) La cererea președintelui ședinței sau a unei fracțiuni parlamentare, dezbaterile asupra problemei luate de Parlament în discuție pot fi încheiate. (2) Cererea de încheiere a dezbaterii se adoptă cu votul majorității deputaților prezenți.”

În acest context, pentru a nu multiplica procedura dezbaterilor Parlamentare și a evita aplicarea defectuoasă a normelor de drept considerăm oportun de a revizui aceste două aliniate și a le aduce în concordanță cu cadrul legal în vigoare (art.108 Legea nr.797/1996).

Recomandări:

La art.44/1 din proiect a se exclude alin.(4).

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă

<ul style="list-style-type: none"> ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<ul style="list-style-type: none"> - corupere pasivă ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism
---	---

- 4 -

Art.I pct.2 potrivit proiectului.

La art.44/3

(1) Proiectele de hotărâri cu caracter individual, precum și hotărârile ce nu conțin norme de drept, pot fi examinate în procedură simplificată fără a fi supuse tuturor procedurilor prealabile în organele de lucru ale Parlamentului.

Obiecții:

Din textul propus la alin.(1) nu poate fi destins cu exactitate care hotărâri ale Parlamentului se vor încadra în categoria de „hotărâri ce nu conțin norme de drept”. În acest sens, stabilim că atât Legea nr.797/1996, cât și Legea 100/2017 nu acordă o reglementare asupra termenului de act normativ ce nu conțin norme de drept. La capitolul hotărâri de Parlament, Legea nr.100/2017 stabilește doar că „Hotărârea Parlamentului cu caracter normativ este un act adoptat de către Parlament pentru: a) organizarea activității interne a Parlamentului și a structurilor ce intră în componența acestuia; b) aprobarea sau modificarea structurii organelor și instituțiilor create de către Parlament, precum și pentru organizarea activității acestora; c) reglementarea altor domenii care nu necesită adoptare de legi.”

Prin urmare, se creează o lacună de drept, prin introducerea unui termen fără a acorda o reglementare concisă și detaliată al acestora. La modul exact, nu este clar care hotărâri de Parlament vor intra în această categorie de acte normative, totodată, nefiind clar cine exact va aprecia și stabili lipsa normelor de drept într-o hotărâre. Toate aceste lacune pot determina aplicarea procedurii simplificate în mod preferențial, ceea ce prezintă un factor de risc.

În acest sens, art.54 alin.(1) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative reglementează expres „Textul proiectului actului normativ se elaborează în limba română, cu respectarea următoarelor reguli: a) conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale, de ortografie și de punctuație; [...] c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene [...]”.

Astfel, la aplicare termenul utilizat poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului acestei norme, în dependență de interesul responsabililor de implementare, practici care pot fi abuzive de stabilire a regulilor convenabile propriilor interese.

Recomandări:

Enumerarea clară, exactă și conform cerințelor legale a tuturor tipurilor de hotărâri de Parlament care pot fi adoptate prin procedură simplificată.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

Art.I pct.2 potrivit proiectului.

La art.44/3

(4) În cazurile prevăzute de prezentul regulament sau în cazurile decise de Parlament, unele hotărâri se adoptă în mod protocolar cu consemnarea în stenograma ședinței.

Obiecții:

Cu referire la norma sus-citată, specificăm că autorul instituie o procedură adițională de adoptare a unui proiect de act normativ (hotărâre de Parlament) fără o procedură și criterii clar reglementate. Astfel, din norma dată nu este clar ce presupune adoptarea „în mod protocolar” întrucât Legea nr.979/1996 nu prevede un asemenea mecanism de adoptare, concomitent, nici prezentul proiect nu oferă o reglementare concisă asupra acestei proceduri, doar menționându-l în prezentul aliniat.

O asemenea abordare va admite aplicarea normei și a procedurii menționate, în mod preferențial, ceea ce prezintă un risc de corupție.

În acest sens, art.54 alin.(1) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative reglementează expres „Textul proiectului actului normativ se elaborează în limba română, cu respectarea următoarelor reguli: a) conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale, de ortografie și de punctuație; [...] c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene [...]”.

Mai mult ca atât, autorul face trimitere la anumite cazuri stabilite de Regulamentul Parlamentului precum că admite procedura protocolară de adoptare, fără a indica exact articolul. Repetat menționăm că Legea nr. 979/1996 nu reglementează modul protocolar de adoptare, iar trimiterea dată se prezintă una defectuoasă.

Prin urmare, trimiterile defectuoase și termenii utilizați în prezenta normă poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului acestei norme, în dependență de interesul responsabililor de implementare, practici care pot fi abuzive de stabilire a regulilor convenabile propriilor interese.

Recomandări:

La art.44/3 din proiect a se exclude alin.(4).

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme de trimitere defectuoase
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este o inițiativă legislativă a unui grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova în scopul reglementării regimurilor de examinare a proiectelor de acte normative de către Parlament, oferind mai multe metode de examinare.

Autorul nu a respectat în totalitate cerințele legale privind asigurarea transparenței în procesul decizional, statuate în Legea nr.239/2008.

Implementarea prevederilor proiectului nu necesită cheltuieli suplimentare din bugetul de stat.

În proiect au fost identificați mai mulți factori de corupție, manifestați prin:

- utilizarea unor termeni neconsacrați de legislația națională din domeniu, precum: mod protocolar, hotărâri ce nu conțin norme de drept;
- lipsa unui termen minim garantat pentru prezentarea avizelor/rapoartelor de către Guvern/comisiilor permanente;
- limitarea neîntemeiată a dezbaterilor în cadrul plenului Parlamentului etc.

Prin urmare, este necesară o evaluare a prevederilor proiectului prin prisma obiecțiilor și recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

16.12.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina DIACENCO, Inspector principal

