



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (nr. 214 din 02.09.2021)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului și ale Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative și menționează următoarele considerente.

I. Obiecții de ordin general

1. Proiectul de lege a fost înaintat spre examinare în Parlament cu titlu de inițiativă legislativă de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova, în temeiul art. 73 din Constituție și art. 47 alin. (1) al Regulamentului Parlamentului.

2. Potrivit notei informative la inițiativa legislativă, proiectul de lege vizează modificarea unor acte legislative în scopul stabilirii unor reguli la efectuarea unui control asupra activității autorităților publice autonome responsabile în fața Parlamentului cu posibilitatea revocării conducătorilor/membrilor organelor de conducere a acestor instituții în situația în care aceștia nu-și îndeplinesc atribuțiile stabilite de lege.

3. Prin natura reglementărilor, proiectul de lege se înscrie în categoria legilor organice, iar domeniul de reglementare ține de competența exclusivă a Parlamentului, fiind astfel incidente prevederile articolelor 66 și 72 din Constituția Republicii Moldova.

4. În aceeași ordine de idei, reținem asupra necesității respectării următoarelor prevederi obligatorii stabilite de legislația în vigoare:

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

- prevederile art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului prezumă că la proiectul de lege se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării proiectului de lege, fundamentarea economico-financiară necesară implementării normelor acestuia;

- art. 32 alin.(2) al Legii nr.100/2017 instituie obligativitatea consultării autorităților publice vizate. Propunerile autorităților autonome urmează a

fi incluse în sinteza obiecțiilor și propunerilor autorităților publice, potrivit art. 32 alin.(6) din Legea nr.100/2017. Constatăm lipsa acestor informații în conținutul Notei informative.

5. Menționăm că, Nota informativă la proiectul de lege nu corespunde exigențelor stabilite la art. 30 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative și nu este întocmită conform modelului stabilit în anexa nr. 1 din legea nominalizată.

6. Cu referire la concordanța reglementărilor propuse cu cadrul juridic existent la examinarea proiectului de lege urmează a se ține cont de următoarele prevederi:

1) Potrivit art.3 alin.(4) lit.a) din Legea nr.100/2017, actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune.

2) Iar potrivit alin.(1) lit.c) și d) din același articol, la elaborarea unui act normativ se respectă principiile: legalității și echilibrului între reglementările concurente; oportunității, coerenței, consecutivității, stabilității și predictibilității normelor juridice.

7. Cu titlu de informare aducem la cunoștință că un proiect similar a fost înregistrat în Parlament în anul 2019, cu nr. 234.

II. Obiecții de conținut și tehnică legislativă

8. În partea ce ține de instituirea temeiurilor de revocare a unor titulari cu funcție de demnitate publică, subliniem că aceasta reprezintă prerogativa legiuitorului, în virtutea competențelor acestuia atribuite de cadrul normativ care reglementează, în speță desemnarea în funcție a persoanelor cu funcție de demnitate publică, cât și temeiurile de demitere/revocare a subiecților enunțați.

Este de notat că, prevederile art. 23 alin. (3) din Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcție de demnitate publică, statuează expres și exhaustiv că, neexecutarea sau executarea necorespunzătoare de către persoana cu funcție de demnitate publică a obligațiilor, prerogativelor și competențelor sale, indiferent de prezența culpei, poate atrage după sine revocarea sau eliberarea din funcție.

Astfel, încetarea mandatului persoanelor cu funcții de demnitate publică înainte de termen, potrivit art. 22 alin. (3) din legea enunțată, „are loc prin revocarea sau, după caz, eliberarea din funcție a demnitarului în temeiul actului administrativ al autorității care l-a numit în funcție”.

În același timp, alin. (4) al art. 22 din aceeași sursă concretizează, că „dispozițiile alin.(3) nu se aplică demnitarilor pentru care legea specială ce reglementează activitatea acestora prevede o altă procedură de încetare a mandatului înainte de termen”.

Respectiv, este imperios ca criteriile care stau la baza revocării „**executarea necorespunzătoare sau neexecutarea obligațiilor, prerogativelor sau atribuțiilor sale**” cuprinse în proiectul legii să fie expuse într-un mod clar și predictibil, în vederea calificării acțiunilor/obligațiilor executate/neexecutate necorespunzător, în vederea asigurării principiilor activității de legiferare, în speță stabilitatea și

predictibilitatea normelor juridice, prevăzute la art. 3 alin.(1) lit. d) din Legea nr. 100/2017.

Subsidiar, reținem că formularea textului menționat *supra* este specifică raportului juridic civil contractual/extracontractual.

9. De asemenea, prezintă relevanță explicarea noțiunii „**activitate defectuoasă**” și criteriile care duc la aprecierea comisiei de profil drept activitate defectuoasă a regulatorului pentru anul precedent pentru care își prezintă raportul. Totodată, necesită de remarcat că prezentarea raportului de activitate poate fi realizată de subiecții care nu au activat în perioada de referință, care în rezultat poate fi calificată drept „*activitate defectuoasă*”.

Din acest considerent este inerent de a stabili în mod clar noțiunea enunțată în Legea nr. 192/1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare, Legea concurenței nr. 183/2012, Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, Codul serviciilor media audiovizuale din Republica Moldova nr. 174/2018 și Legea nr. 174/2017 cu privire la energetică. Necesitatea consemnării exprese a noțiunii „*activitate defectuoasă*” în actele normative enunțate vine să asigure claritatea normei potrivit art. 3 alin.(1) lit. c)-d) din Legea nr. 100/2017.

Astfel, cu referire la textul „**executarea necorespunzătoare sau neexecutarea obligațiilor, prerogativelor sau atribuțiilor sale**” și noțiunea „**activitate defectuoasă**”, Curtea Constituțională reține că, pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție, care statuează obligația statului de a garanta fiecărui om dreptul de a-și cunoaște drepturile. (Hotărârea Curții Constituționale nr. 26/2010, pct. 10)

10. Concomitent, potrivit **Art. I** din proiect, temei de revocare a membrilor Consiliului de Administrație din cadrul Comisiei Naționale a Pieței Financiare îl constituie „**executarea necorespunzătoare sau neexecutarea obligațiilor, prerogativelor sau atribuțiilor sale**”. Reținem în acest sens că, prevedere similară este cuprinsă în art. 15 alin.(1) lit. a) din Legea nr. 192/1998, „în urma **exercitării neadecvate a atribuțiilor sale** sau săvârșirii unor acte ilegale, s-au produs efecte de criză pe piața nebancaară”.

Este de menționat că, în pofida faptului că textul „**exercitării neadecvate a atribuțiilor sale**” este lipsit de precizie, totuși norma prevede efectul/consecința care poate duce la revocarea membrilor Consiliului de Administrație, respectiv, aceste persoane pot fi revocate doar în situația în care „s-au produs efecte de criză pe piața financiară nebancaară”.

În acest context, subliniem că prevederea art. 15 alin.(1) lit. a) din Legea nr. 192/1998 a fost supusă controlului de constituționalitate. Respectiv, forul constituant a reținut că, legea utilizează termeni generici, or, aceasta nu poate să detalieze ce anume constituie un act ilegal în situații particulare. Prin urmare, **line de competența organului abilitat cu dreptul de numire și revocare să aprecieze legalitatea actelor întocmite, precum și consecințele acestora asupra pieței financiare nebankare.** (Decizia Curții Constituționale nr. 40/2016, pct. 36).

11. Totodată, la **Art. II** din proiect, sugerăm:

- excluderea cuvintelor „*obligățiilor, prerogativelor*”, întrucât Consiliul Concurenței potrivit art. 39 din Legea nr. 183/2012 exercită atribuții;

- substituirea expresiei „*rapoartele de activitate*” cu expresia „*raportul privind activitatea Consiliului Concurenței*”, în acord cu prevederea consemnată la art. 33 alin.(3) din Legea nr. 183/2012.

12. De asemenea, la **Art. III** din proiect sugerăm:

- excluderea cuvântului „*prerogativelor*”, întrucât în conformitate cu prevederile art. 81 alin.(9), art. 84 alin. (2) din Legea nr. 131/2015, consilierul este obligat să îndeplinească atribuții, iar Agenția Națională pentru Soluționare a Contestațiilor în exercitarea atribuțiilor sale adoptă decizii;

-cu referire la audierea raportului de activitate, reținem, că în corespundere cu art. 80 alin. (4) din lege, Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor prezintă Parlamentului, pînă la data de 15 martie a fiecărui an, un *raport anual de performanță*, care include date și analize cu privire la cazurile de soluționare a contestațiilor, pentru care considerent, se va face substituirea de rigoare.

13. La **Art. IV** din proiect, propunem excluderea cuvintelor „*obligățiilor și prerogativelor*”, deoarece în conformitate cu prevederile consemnate la art. 75 din Cod, regulatorul în domeniu exercită atribuții.

În partea ce ține de revocarea din funcție a membrului Consiliului Audiovizualului, subliniem că, revocarea din funcție ca procedură nu trebuie să încalce principiul independenței funcționale și instituționale. Având în vedere faptul că Codul serviciilor media audiovizuale transpune Directiva 2010/13/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 martie 2010 *privind coordonarea anumitor dispoziții stabilite prin acte cu putere de lege sau acte administrative în cadrul statelor membre cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale* (Directiva serviciilor mass-media audiovizuale), publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 95 din 15 aprilie 2010, acest aspect urmează a fi analizat prin prisma stabilității instituționale.

Reiterând normele Directivei transpuse, și *dat fiind natura specifică a serviciilor mass-media audiovizuale, în special impactul acestor servicii asupra modului în care se formează opinia publică, este esențial ca fiecare stat membru să poată decide asupra detaliilor, fără a aduce atingere oricăror alte dispoziții relevante ale legislației Uniunii, iar pentru a evita*

potențiala insecuritate juridică este necesar de a proteja interesul general legitim.

Astfel, analizând soluțiile propuse supra pentru desemnarea în funcție a Membrilor Consiliului Audiovizualului, constatăm că acestea sunt mai riguroase în comparație cu revocarea din funcție.

În acest context, reținem că pentru a asigura independența persoanei ce exercită o funcție de demnitate publică, legea trebuie să stipuleze cu claritate aceste condiții. Mai mult ca atât, criteriile clare de revocare nu trebuie să lase loc de arbitrar, întrunirea cărora să fie constatate de o autoritate competentă, cu respectarea dreptului la apărare.

Observăm că și Curtea Constituțională a statuat, în privința procedurii de revocare a membrilor organelor de conducere ale unei autorități publice, că “ [...] În scopul garantării independenței persoanei ce exercită o funcție de demnitate publică, normele constituționale și legale impun respectarea termenului mandatului. De regulă, destituirea presupune o procedură mai complicată decât numirea în funcție sau cel puțin una echivalentă. [...]. Această rigiditate decurge din rațiunea asigurării independenței persoanei față de acei care au votat pentru alegerea sau numirea sa.” (Hotărârea nr.27/2013, pct. 65 și pct. 67).

14. La **Art. V.** în partea ce ține de revocarea directorilor Consiliului de administrație al Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică înainte de expirarea termenului mandatului pentru care au fost numiți, considerăm necesar a invoca Hotărârea Curții Constituționale nr.30/2015 pentru controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului nr.224 din 3 decembrie 2015 pentru abrogarea hotărârilor Parlamentului privind desemnarea unor directori ai Consiliului de administrație al Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică.

În Hotărârea sa, Curtea a statuat, la pct.58, că în scopul garantării independenței persoanelor care exercită funcții de demnitate publică, normele constituționale și legale impun respectarea termenului mandatului.

Relevantă, în acest sens, este Hotărârea Curții Constituționale nr. 28/2013 pentru controlul constituționalității unor hotărâri ale Parlamentului privind revocarea și desemnarea directorului general al Consiliului de administrație al Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică, unde Curtea a menționat, că „**necesitatea stabilității mandatului de director al Consiliului de administrație al Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică** este determinată de obligațiile funcționale ale titularului, de rolul important în crearea unui cadru juridic pentru asigurarea eficienței energeticii, aprovizionarea fiabilă a economiei naționale și a populației cu resurse energetice” (pct. 52).

Totodată, Curtea a menționat că instrumentele internaționale în domeniu cuprind o serie de stipulări pentru asigurarea independenței autorității de reglementare a sectorului energetic (pct. 54).

În Directiva 2009/72/CE și, respectiv, Directiva 2009/73/CE se menționează că autoritățile de reglementare din domeniul energeticii și

gazelor naturale **trebuie să fie pe deplin independente față de orice interese publice sau private**, ceea ce nu exclude controlul judiciar și controlul parlamentar. (pct. 57).

Curtea a observat că, potrivit legislației comunitare, independența autorității de reglementare este o cerință legală obligatorie în Uniunea Europeană (pct. 58).

În context, Curtea a reținut, că **actul de eliberare** din funcția de director general al Consiliului de administrație al Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică **a avut ca efect încetarea mandatului** directorului general al Consiliului de administrație. În scopul garantării independenței persoanei ce exercită o funcție de demnitate publică, normele constituționale și legale impun respectarea termenului mandatului. De regulă, **destituirea presupune o procedură mai complicată decât numirea în funcție sau cel puțin una echivalentă** (pct. 64).

Adițional, reținem că Directiva (UE) 2019/944 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iunie 2019 privind normele comune pentru piața internă de energie electrică și de modificare a Directivei 2012/27/UE care abrogă Directiva 2003/54/CE, prevăzută pentru a fi transpusă în Anexa nr. I a Tratatului de instituire a Comunității Energetice, la care Republica Moldova a aderat prin Legea nr. 117/2009, stabilește expres la art. 57 alin.(5) lit. d) *membrii consiliului de administrație al autorității de reglementare sau, în absența acestuia, persoanele cu cele mai înalte funcții de conducere în cadrul autorității de reglementare sunt numite pentru un mandat fix de cinci până la șapte ani, care poate fi reînnoit o singură dată; și*

lit.g) *membrii consiliului de administrație al autorității de reglementare sau, în absența unui astfel de consiliu, persoanele cu cele mai înalte funcții de conducere în cadrul autorității de reglementare pot fi destituite numai pe baza unor criterii transparente în prealabil existente.*

Adițional, conform normei enunțate *membrii consiliului de administrație sau, în absența acestuia, persoanele cu cele mai înalte funcții de conducere pot fi eliberate din funcție în cursul mandatului lor numai în cazul în care nu mai îndeplinesc condițiile prevăzute la prezentul articol sau în cazul în care au comis o abatere în conformitate cu dreptul intern.*

15. De asemenea, potrivit proiectului, comisiile parlamentare de profil urmare a analizei efectuate vor întocmi un raport prin care vor aprecia competențele manageriale și competențele profesionale a membrului Consiliului de Administrație, membrului Plenului Consiliului Concurenței, consilierului pentru soluționarea contestațiilor, membrului Consiliului Audiovizualului, directorului Consiliului de administrație.

Reținem în acest sens că, potrivit art. 25 din Legea nr. 192/1998, art. 40 din Legea nr. 183/2012, art. 81 alin.(1) din Legea nr. 131/2015, art. 79 alin.(1) din Cod, art. 9 din Legea nr. 174/2017, conducerea este realizată de: președintele Comisiei Naționale a Pieței Financiare, președintele

Consiliului Concurenței, directorul general al Agenției pentru Soluționarea Contestațiilor, președintele Consiliului Audiovizualului, directorul general al Consiliului de Administrație. Respectiv, responsabil de managementul instituției se face conducătorul acesteia.

Din acest considerent, se recomandă de a delimita responsabilitatea persoanei cu funcție de demnitate publică, de responsabilitatea conducătorului autorității publice. Or, persoana cu funcție de demnitate publică, în cazul dat, poate fi responsabilă de activitatea profesională desfășurată pe parcursul exercitării mandatului.

Este de notat că, cadrul legal subsecvent Constituției stabilește pentru fiecare categorie de funcție de demnitate publică în parte: regimul juridic, autoritatea competentă să desemneze în funcție persoana sau să desfășoare procedura de alegere a acesteia, conținutul mandatului deținut și termenul desemnării, condițiile de încetare a mandatului, regimul juridic al perioadei cuprinse între intervenirea vacanței funcției și desemnarea efectivă a succesorului de competență, caracterul și volumul competențelor demnitarului în perioada interimatului (pct.21 din Decizia Curții Constituționale nr. 20/2013)

16. Din punct de vedere al respectării cerințelor tehnicii legislative, menționăm că:

- articolele din legea de modificare vor fi divizate în puncte, în scopul respectării prevederilor art. 51 alin.(4) din Legea nr. 100/2017;

- dispozițiile de la Art. I.- Art. V. prin care se descrie procedura de efectuare a revocării persoanei cu funcție de răspundere, urmează a fi divizate separat pe alineate, în vederea respectării prevederilor art. 54 alin.(1), lit. b) din Legea nr. 100/2017;

- verbele din proiectul actului normativ vor fi utilizate la timpul prezent, întru respectarea prevederilor art. 54 alin.(1) lit. j) din Legea nr. 100/2017.

17. Proiectul de lege poate fi înaintat spre examinare în Parlament cu respectarea prevederilor legislației în vigoare, ținând cont de cele expuse în prezentul aviz.


**Șef Direcție generală
Ion CREANGĂ**

Ex.: Olga Barbălată
Tel. 820-183