



10 / 12 / 2010

Dj2 Nr. 529

**AVIZ**  
la proiectul de Lege  
cu privire la principiile, modul de organizare și desfășurare  
a controlului de stat

(nr. 1927 din 28.06.2010)

Direcția juridică a examinat proiectul de lege specificat în titlu, conform art. 54 din Regulamentul Parlamentului și expune următoarele considerente.

**I. Observații generale**

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. Conform notei informative proiectul are drept scop crearea unui cadru legal ce va reglementa pe deplin modul de organizare și desfășurare a controlului de stat, drepturile și obligațiile organelor și persoanelor ce efectuează acest control, precum și modul de protejare a drepturilor și intereselor legale ale persoanelor ce practică activitatea de antreprenariat.

3. Proiectul definește două categorii de controale, cel planificat și neplanificat, sub forma de control documentar sau la fața locului. Conform proiectului, controlul de stat neplanificat, sub formă de verificare la fața locului, va putea fi desfășurat, doar după o coordonare preventivă cu organele procuraturii, de la locul de activitate a întreprinderilor controlate. Considerăm că această inovație legislativă contravine principiilor generale de activitate a procuraturii.

4. Relevant s-a expus Consiliul Europei în privința activității Procuraturii. Potrivit Recomandării (2000) nr. 19 a comitetului de miniștri al statelor membre a Consiliului Europei, privind rolul urmăririi penale în sistemul de justiție penală (adoptată de Comitetul de Miniștri la data de 6 octombrie 2000 la cea de-a 724-a reuniune a delegaților Miniștrilor), funcțiile procurorului public sunt:

a. „Procurorii publici” reprezintă autorități publice care, în numele societății și al interesului public, asigură aplicarea legii atunci **când încălcarea acesteia atrage o sancțiune penală**, luând în considerare atât drepturile individului cât și eficacitatea necesară sistemului de justiție penală.

- b. În toate sistemele de justiție penală. Procurorii publici:
- decid dacă să inițieze sau să continue urmărirea penală;
  - să aducă urmărirea în fața instanței;
  - pot face apel sau să urmeze un apel privind toate sau unele din deciziile instanței.
- c. În anumite sisteme de justiție penală, procurorii publici, de asemenea:
- implementează politica națională privind infracțiunile în timp ce o adaptează, atunci când este cazul, la circumstanțele regionale și locale;
  - conduc, direcționează sau supraveghează investigațiile;
  - se asigură că victimele sunt asistate eficient;
  - decid asupra alternativelor la urmărirea penală;
  - supraveghează executarea hotărârilor instanței, etc.

5. Conform art. 124 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova, Procuratura reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor, **conduce și exercită urmărirea penală**, reprezintă învinuirea în instanțele judecătorești, în condițiile legii.

Regula generală care reiese din acest articol – este subordonarea activității procurorilor față de lege, principiul legalității fiind axa dominantă a activității întregului sistem al justiției.

O altă regulă, privitoare la activitatea procurorilor este cea a imparțialității, care reprezintă o garanție a îndeplinirii justiției – valoarea supremă a statului de drept.

Cele menționate își găsesc reflectarea în Legea cu privire la Procuratură nr. 294-XVI din 25.12.2008, art. 5 al căreia enumeră exhaustiv atribuțiile Procuraturii.

Reieșind din prevederile menționate, rolul procuraturii este redus la activitatea de conducere și exercitare a urmăririi penale, orice ingerință în alte activități fiind interzisă, în virtutea principiului procedural potrivit căruia regulile de competență sunt de strictă interpretare. Ca atare, organele procuraturii acționează numai în sfera activității judiciare, avînd ca suport al activității sale reprezentarea intereselor generale ale societății, apărarea ordinii de drept și a drepturilor și libertăților cetățenilor.

Astfel, coordonarea cu organele procuraturii a controlului neplanificat la fața locului, în privința întreprinderilor și organizațiilor, nu va fi în concordanță cu principiile constituționale privind activitatea procuraturii, enunțate mai sus.

6. Chiar și art. 1 alin. (3) din proiect statuează că, legea nu se va răsfrînge în cadrul activității organelor de urmărire penală. În același timp, atribuie competența de coordonare a controlului de stat organelor Procuraturii, care potrivit art. 124 alin. (1) din Constituție enunțat mai sus, conduce și exercită urmărirea penală, astfel prevederile proiectului fiind în contradicție cu prevederile constituționale.

7. În ce privește procedura de control, efectuat la un agent economic de către un organ de control, e necesar de menționat că, acesta nu se finisează în mod obligatoriu cu stabilirea elementelor constitutive, necesare pentru pornirea unei cauze penale. Rezultatul controlului poate fi: stabilirea faptului corespunderii activității subiectului verificat prevederilor legale, stabilirea unor încălcări minore, care nu atrag răspundere

juridică, fie și o sancționare potrivit Codului contravențional nr. 218-XVI din 24.10.2008, aplicată de către organele competente. În aceste cazuri intervenția procurorului evident nu este necesară.

Din prevederile legale menționate mai sus, reiese că imixtiunea organelor procuraturii în activitatea altor organe, ar fi o acțiune neprevăzută de legislație, ba mai mult ca atît, este prohibită de principiile dreptului internațional în domeniu.

Deci, propunerea de coordonare cu organele procuraturii, a controlului neplanificat la fața locului în privința întreprinderilor și organizațiilor, în caz că va fi acceptată de legislator, va intra în contradicție cu prevederile constituționale, ale legislației naționale și cu principiile dreptului internațional, care bineînțeles prevalează asupra celui național.

8. Totodată, această activitate nouă pentru procuratură, va spori volumul de lucru pentru ultima, ca rezultat, posibil va genera necesitatea de cadre noi, respectiv și de cheltuieli bugetare noi.

Astfel, implementarea proiectului de lege va duce la creșterea cheltuielilor bugetare suplimentare și prin urmare, trebuie să fie însoțit și de o fundamentare economico-financiară, conform prevederilor art. 20 lit. d), cît și de o expertizare conform prevederilor art. 22 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27.12.2001 și art. 47 alin. (6) din Regulamentul Parlamentului.

9. Concomitent, proiectul urmează a fi supus procedurii de acceptare de către Guvern, deoarece, conform art. 131 alin. (4) din Constituție, orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern.

10. Potrivit art. 3 alin. (9<sup>1</sup>) din Legea cu privire la Guvern nr. 64-XII din 31.05.90, Guvernul asigură apărarea drepturilor consumatorilor prin organizarea și **coordonarea controlului și supravegherii de stat a calității produselor (lucrărilor, serviciilor).**

Potrivit art. 20 alin. (1) din aceeași Lege nr. 64-XII din 31.05.90, Guvernul conduce, coordonează și controlează activitatea ministerelor, a altor autorități administrative centrale, inspectoratelor de stat, a comisiilor și consiliilor guvernamentale, altor autorități din subordinea sa, iar conform art. 23 din aceeași Lege, Guvernul exercită controlul legalității și oportunității activității ministerelor, altor autorități administrative centrale și a organelor din subordine.

În concordanță cu această lege a fost adoptată Hotărârea de Guvern nr. 862 din 26.07.2004 privind perfecționarea sistemului de control de stat specializat, prin care s-a aprobat Regulamentul organizării controalelor de stat complexe specializate.

Potrivit pct. 2 din Hotărîrea de Guvern nr. 862, în termen de o lună ministerele și departamentele care au în subordine organe de control, în comun cu Ministerul Finanțelor și Ministerul Economiei, vor prezenta Guvernului spre aprobare propuneri privind delimitarea funcțiilor de control ale organelor de control și a funcțiilor de evaluare a conformității mărfurilor și serviciilor. Întreprinderile existente de evaluare

a conformității vor fi private de exercitarea funcțiilor de control, care vor fi puse în competența unor inspectorate de stat. Ministerul Sănătății, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, Ministerul Transporturilor și Comunicațiilor vor prezenta Guvernului spre aprobare propuneri privind raționalizarea numărului și a structurii organelor de control subordonate, prin comasarea acestora, cu păstrarea funcțiilor de control existente.

De asemenea întru respectarea aceleași Legi nr. 64-XII din 31.05.90, au fost adoptate Hotărârile de Guvern nr. 168 din 18.02.2003 cu privire la coordonarea activității de supraveghere și control și nr. 511 din 18.05.2004 privind unele măsuri de eficientizare a interacțiunii și colaborării organelor de drept și de control.

Astfel, Guvernul în atribuția exclusivă a căruia, intră organizarea, coordonarea controlului și supravegherii de stat, de comun cu autoritățile subordonate, a supus deja reglementării domeniul în discuție.

11. Nota informativă a proiectului nu desfășoară fundamentarea proiectului actului legislativ, după cum se cere de art. 13, art. 20 ale Legii nr. 780-XV din 27.12.2001.

12. Proiectul de act legislativ nu este avizat și consultat public, după cum se cere de art. 21 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative și Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.

## **II. Obiecții de ordin tehnico-legislativ**

1. Conform art. 25 alin. (2) din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative titlul actului legislativ trebuie să fie laconic. Astfel, sugerăm ca titlul proiectului să fie reformulat în „Lege cu privire la controlul de stat”.

2. Urmează de verificat concordanța noțiunii de „activitate de control” din art. 2 al proiectului, cu prevederile proiectului Legii privind controlul financiar public intern nr. 1980 din 2010.

3. La art. 4 alin. (2) al proiectului cuvintele „au următoarele atribuții” sugerăm să fie substituite cu „atribuțiile prevăzute la alin. (1) la nivel local”, iar literele a) – d) de la acest alineat urmează să fie radiate.

4. Nu este clară necesitatea reglementării de la art. 5 alin. (1) lit. a) a proiectului, deoarece cunoașterea legislației, în special a celei de specialitate, este o obligație a fiecărui funcționar.

5. Subdiviziunile însemnate cu cratimă la lit. b), alin. (2) art. 7 din proiect sugerăm să fie redactate și expuse mai succint.

6. La art. 17 alin. (2) lit. a) al proiectului se face trimitere la alin. (12) din art. 6 din proiect, care nu există.

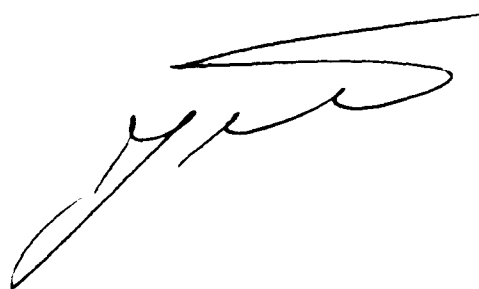
7. Capitolul „Dispoziții finale și tranzitorii” este greșit numerotat cu cifra „3”, în loc de „4”.

8. Data de 01.01.2011 din art. 22 alin. (1) din proiect urmează să fie revizuită, fiindcă nu se va reuși adoptarea proiectului la această dată.

9. Proiectul urmează a fi redactat integral din punct de vedere ortografic, gramatical.

În concluzie, sugerăm autorului să revadă proiectul de lege, prin prisma obiecțiilor enunțate în aviz.

Asupra oportunității adoptării proiectului de lege urmează să se pronunțe Parlamentul în ședința plenară.



**Șef Direcție  
Ion CREANGĂ**