



**CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA**



**NATIONAL ANTICORRUPTION  
CENTRE OF THE REPUBLIC OF  
MOLDOVA**



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova  
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/12016 din 23.07.2024

La nr.221 din 05.07.2024

## **Parlamentul Republicii Moldova**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind aprobarea Codului cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 8 (opt) file.

**Director**

Digitally signed by Pînzari Alexandr  
Date: 2024.07.23 11:13:10 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ



**Alexandr PÎNZARI**

Ex: VAMEȘ Xenia, Tel. 022 257-376

<b>SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA</b>		
D.D.P. Nr.	1869	
"23"	07	2024
Ora		



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO24/9854 din 22.07.2024**

### **la proiectul de lege privind aprobarea Codului cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului**

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**

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și 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 *"etapăle 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."*

Proiectul supus expertizei a fost publicat pe site-ul Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Potrivit autorului, proiectul a fost elaborat în scopul *"[...] asigurării previzibilității și transparenței procesului legislativ, implementării standardelor europene ce țin de fundamentarea legislației, de efectuare a controlului parlamentar, de fortificare a procedurii legislative, de înlăturare a unor lacune și neconcordanțe din practica legislativă, precum și reglementarea unor raporturi juridice între Parlament și alți subiecți de drept."*

Autorul a mai precizat că, *"De asemenea, se impune a menționa necesitatea armonizării proiectului Codului la multiplele recomandări ale Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), care vizează instituțiile democratice, precum și cele rezultate din recomandările societății civile și mass-media, care vizează deschiderea, transparența și accesibilitatea la procesul legislativ."*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune aprobarea codului cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului, fiind reglementate aspectele cu privire la constituirea Parlamentului, majoritatea și opoziția parlamentară, programul legislativ și calendarul de lucru pe sesiuni ale Parlamentului, sesiunile Parlamentului, procedura de urgență și modul prioritar, înaintarea amendamentelor, declararea stării de urgență, de asediu și de război, raporturile Parlamentului cu Președintele Republicii Moldova, Guvernul, autoritățile publice din domeniul justiției, autoritățile administrației publice locale și cu alte autorități publice, cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, controlul parlamentar, controlul parlamentar specializat, relațiile internaționale ale Parlamentului și secretariatul Parlamentului etc.

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

Proiectul promovează interesele Parlamentului Republicii Moldova de a beneficia de un cadru normativ perfecționat privind organizarea și funcționarea, precum și pentru a asigura transparența, publicitatea și accesibilitatea informațiilor de interes public, ceea ce este conform interesului public.

Subsidiar, proiectul conține norme care necesită a fi revizuite pentru a asigura legalitatea, democrația și pluralismul politic, separația și colaborarea puterilor, unitatea poporului, precum și drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor, norme consacrate în Constituția Republicii Moldova.

### **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 de fundamentare care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ;
- c) obiectivele urmărite și soluțiile propuse;
- d) analiza impactului de reglementare;
- e) compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE;
- f) avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ;
- h) modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent;
- i) măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ."

Prin argumentele prezentate în nota informativă, autorul a demonstrat necesitatea elaborării

proiectului, respectând în același timp cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

### **I.5.2. Argumentarea economică-financiară.**

Conform art.30 lit.d) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota de fundamentare trebuie să conțină „d) analiza impactului de reglementare”.

Potrivit autorului: *”Implementarea prevederilor propuse în proiectul de lege nu necesită cheltuieli financiare suplimentare din contul bugetului 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 mare parte, textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

Însă, unele norme din proiect conțin formulări ambigui și astfel vor permite interpretări abuzive la aplicare, nefiind respectate în așa mod rigorile de tehnică legislativă, ale limbajului juridic (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

### **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii cu referire la utilizarea termenilor *”interimatul temporar”, ”urmărirea penală” și ”consumarea procedurii penale”* (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

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

Proiectul conține reglementări ce se referă la modul de constituire, organizare și funcționare a Parlamentului Republicii Moldova, raporturile juridice dintre Parlament și alte autorități, statutul deputatului în Parlament și statutul Secretariatului Parlamentului.

### **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

### III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -	
<b>Obiecție generală asupra proiectului</b>	
<b>Obiecții:</b> Analizând prevederile propuse la art.72 alin.(4) și (5), art.74 alin.(1), art.91 alin.(4), art.92 alin.(7), art.93 alin.(3), art.100 alin.(3) și (4), art.108 alin.(3), art.125 alin.(2), art.126 alin.(2), art.155 alin.(1), art.158 alin.(2) și (4), art.196 alin.(1), art.243 alin.(4) și (5), utilizarea cuvintelor "pot/poate" conferă caracter coruptibil, ori utilizarea acestora în textul normelor analizate au sensuri multiple care rezidă în discreția subiecților responsabili de implementare de a utiliza formulările permise ale competențelor sale, după bunul plac, astfel încât să evite realizarea obligațiilor ce ar trebui să le revină. Caracterul relativ al acestor prevederi, generează un impact negativ la implementare, deoarece există riscul ca subiecții responsabili să aplice norma discreționar reieșind din interesele/scopurile urmărite la examinarea proiectului de act normativ în regim de urgență și în procedură simplificată, revocarea raportului comisiei sesizate în fond, propunerea comisiei privind adoptarea proiectului în prima și a doua lectură, comasarea proiectelor într-un singur proiect, adoptarea proiectelor de legi ordinare și constituționale, timpul alocate pentru dezbaterea amendamentelor, revizuirea Constituției și limitare acesteia, ridicarea imunității Președintelui Republicii Moldova, suspendarea activității autorităților administrației publice locale și comisiile de anchetă.  Normele elaborate defectuos pot determina lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative și atribuții care admit derogări și interpretări abuzive, acestea pot favoriza și încuraja săvârșirea actelor de corupție, făcând imposibilă tragerea la răspundere pentru abuz de serviciu sau depășirea atribuțiilor de serviciu, deoarece formularea normelor pot genera discreții de interpretare care depășesc cadrul legal.	
<b>Recomandări:</b> Recomandăm revizuirea/excluderea cuvintelor „pot/poate” din normele menționate supra, pentru a elimina posibilitatea manifestării comportamentului discreționar din partea responsabililor de aplicare a acestor norme.	
<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</li><li>● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive</li><li>● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</li></ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● Generale<ul style="list-style-type: none"><li>- corupere activă</li><li>- corupere pasivă</li><li>- trafic de influență</li><li>- conflict de interese și/sau favoritism</li></ul></li><li>● Legalizarea actelor de:<ul style="list-style-type: none"><li>- abuz de serviciu</li><li>- depășire a atribuțiilor de serviciu</li></ul></li></ul>

**Art.30 alin.(2) potrivit proiectului**

Articolul 30. Drepturile opoziției parlamentare [...]

(2) Opoziția parlamentară este în drept să pună în discuție probleme și să informeze publicul despre deficiențele activității majorității parlamentare, să abordeze activ, în mod constructiv și chibzuit toate problemele cu care se confruntă cetățenii și, în același timp, să ofere soluții alternative acceptabile din punct de vedere al posibilităților economice și financiare ale statului.

**Obiecții:**

Astfel, proiectul stabilește drepturile opoziției parlamentare, și anume de a aborda activ, în mod constructiv și chibzuit toate problemele cu care se confruntă cetățenii. Analizând norma precitată, se atestă că aceasta posedă un vădit potențial coruptibil, prin utilizarea expresiei "*activ, în mod constructiv și chibzuit toate problemele cu care se confruntă cetățenii*".

În acest context, opoziția are rolul formal de a reprezenta într-un mod oficializat și organizat, critica de ansamblu și punctuală a programului de guvernare. Critica trebuie să fie argumentată, precisă, exigentă, clară, constructivă și să evidențieze responsabilitatea guvernării.

Consecvent, se citează Hotărârea nr.15/04.12.2012 pentru controlul constituționalității unor prevederi referitoare la exercitarea dreptului la inițiativă legislativă, unde, Curtea Constituțională a reținut în pct.82 precum că, "[...] la 23 ianuarie 2008, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE) a adoptat Rezoluția nr.1601 (2008) "Liniile directorii procedurale privind drepturile și îndatoririle opoziției într-un parlament democratic". Acest text subliniază rolul opoziției politice în calitate de "element indispensabil bunei funcționări a democrației" și solicită o anumită instituționalizare a drepturilor opoziției parlamentare, formulând în acest sens un șir de linii directorii, din care parlamentele statelor membre sînt încurajate să se inspire. În Liniile directorii, adoptate de APCE, se menționează că parlamentele naționale ale statelor membre ale Consiliului Europei recunosc opoziției sau minorității parlamentare anumite drepturi și responsabilități, între care: [...] 5. Opoziția politică în parlament trebuie să dea dovadă de maturitate politică și să își exercite opoziția sa într-o manieră responsabilă și constructivă, acționînd cu respect reciproc și făcînd uz de drepturile lor în scopul de a spori eficiența parlamentului în ansamblu."

În concluzie, opoziția trebuie să abordeze activ, precis, exigent, clar, constructiv și responsabil toate problemele cu care se confruntă cetățenii.

**Recomandări:**

Recomandăm revizuirea normei propuse la art.30 alin.(2) potrivit proiectului prin enumerare expresă a tuturor regulilor prin care opoziția trebuie să abordeze toate problemele cu care se confruntă cetățenii - activ, precis, exigent, clar, constructiv și responsabil.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

**Riscuri de corupție:**

- Generale

**Art.35 alin.(1) lit.c) potrivit proiectului**

Articolul 35. Vacanța funcției de Președinte al Parlamentului

(1) Funcția de Președinte al Parlamentului devine vacantă în caz de: [...]

c) imposibilitate definitivă a exercitării atribuțiilor timp de 4 luni.

**Obiecții:**

Norma propusă la art.35 alin.(1) lit.c) generează condiții pentru o interpretare extensivă a situațiilor care reprezintă imposibilitatea de a exercita funcția de Președinte al Parlamentului pentru o perioadă de 4 luni. Formularea ambiguă acordă deputaților posibilitatea să acționeze abuziv și discreționar la stabilirea funcției vacante de Președinte al Parlamentului, în caz de imposibilitate definitivă de exercitare de către acesta a atribuțiilor pentru o perioadă de 4 luni.

**Recomandări:**

Recomandăm reexaminarea normei conform comentariilor expuse supra. Spre exemplu se propune următorul cuprins pentru lit.c) al alin.(1) din art.35 potrivit proiectului: "*c) imposibilitatea exercitării atribuțiilor ce îi revin pentru o perioadă de peste 4 luni consecutive de către Președintele Parlamentului*".

**Factori de risc:**

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale

**Art.38 alin.(4) potrivit proiectului**

Articolul 38. Vicepreședinții Parlamentului [...]

(4) Președintele Parlamentului poate propune Parlamentului, în orice moment, revocarea înainte de termen a vicepreședintelui Parlamentului la solicitarea majorității parlamentare, a opoziției parlamentare sau a fracțiunii care l-a propus.

**Obiecții:**

Analizând procedura de revocare înainte de termen a vicepreședinților Parlamentului, se observă lipsa clară a temeiurilor de revocare, ceea ce nu garantează siguranța în exercitarea atribuțiilor acestora.

În această situație, funcția de vicepreședinte a Parlamentului și atribuțiile ce îi revin, inclusiv cel ce reprezintă opoziția, sunt influențate de instabilitatea politică promovată de către Parlament, iar norma respectivă din proiect oferă posibilitatea să fie revocat cu majoritatea deputaților prezenți fără a stabili temeiuri clare pentru revocarea înainte de termen.

Totodată, instabilitatea menținerii în funcție, poate genera lipsa înaintării unui candidat din partea opoziției la funcția de vicepreședinte al Parlamentului, iar prevederile de la alin.(4) al art.38 - sunt doar declarative.

**Recomandări:**

Recomandăm stabilirea expresă a temeiurilor de revocare înainte de termen a vicepreședintelui Parlamentului.

**Factori de risc:**

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu

**Art.49 alin.(1) potrivit proiectului**

**Articolul 49. Sesiunile extraordinare ale Parlamentului**

(1) Sesiunile extraordinare pot fi convocate doar în afara sesiunilor ordinare și pot interveni pentru examinarea unor situații neordinare.

**Obiecții:**

Expresia „*situații neordinare*” creează o ambiguitate în ceea ce privește convocarea sesiunilor extraordinare. Termenul respectiv nu este definit în legislație și nu este explicat în textul proiectului, ceea ce poate duce la practici diverse de interpretare și abuzuri. Pericolul acestui factor de risc constă în apariția practicilor diverse de interpretare a acestui termen, practici care pot fi abuzive, în special în ceea ce privește organizarea sesiunilor extraordinare ale Parlamentului. Utilizarea termenilor neconsacrați în legislație poate distorsiona formularea clară a normei și poate promova interese nelegitime.

**Recomandări:**

Recomandăm reexaminarea normei propuse la art.49 alin.(1) prin stabilirea în mod clar în proiect a semnificației termenului „*unor situații neordinare*”.

**Factori de risc:**

● Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect

**Riscuri de corupție:**

● Generale

**Art.90 potrivit proiectului**

**Articolul 90. Avizarea de către Guvern și alte autorități a proiectelor de acte normative**

(1) Proiectele de acte normative înaintate de Președintele Republicii Moldova, de deputații în Parlament sau de Adunarea Populară a Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia, întrate în procedură legislativă în Parlament se remit spre avizare Guvernului și altor autorități conform cerințelor legislației în vigoare.

(2) Neprezentarea avizului în termen de cel mult 30 de zile sau într-un termen mai restrâns, stabilit de Președintele Parlamentului, nu împiedică examinarea proiectului de către Parlament, dacă legea nu prevede altfel.

(3) După expirarea termenelor pentru depunerea amendamentelor, comisia permanentă sesizată în fond transmite Guvernului, spre avizare, amendamentele care, la decizia comisiei, atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau a împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare.

(4) Guvernul prezintă Parlamentului avizul său asupra amendamentelor menționate la alin.(3) în termen de cel mult 15 zile lucrătoare de la data recepționării adresării comisiei permanente sesizate în fond.

(5) În cazul examinării în regim de urgență sau în mod prioritar a proiectelor de acte legislative, termenul în care se solicită prezentarea avizului Guvernului se va indica în adresarea comisiei permanente sesizate în fond.

(6) Examinarea la ședințele comisiei permanente sesizate în fond a proiectelor de acte normative pe marginea cărora au fost înaintate amendamente care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau a împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, nu poate precede termenele indicate la alin.(4) și (5).

(7) Avizul pozitiv al Guvernului este obligatoriu pentru proiectele de acte normative sau amendamentele care, conform prevederilor art. 131 din Constituția Republicii Moldova, atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau a împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare.

(8) Proiectele de acte normative care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau a împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, pentru care Guvernul a prezentat aviz negativ se consideră respinse de drept.

**Obiecții:**

Una din măsurile de control al integrității în sectorul public reprezintă, potrivit cadrului legal național și, în special, a Legii integrității nr.82/2017, efectuarea expertizei anticorupție a proiectelor de acte normative, care reprezintă identificarea în proiectele de acte normative a riscurilor de corupție, a factorilor care le generează, precum și înaintarea recomandărilor pentru înlăturarea lor. Expertiza anticorupție este unul din principalele instrumente de prevenire a corupției, care asigură evitarea apariției unor reglementări care ar favoriza corupția și oferă garanții suplimentare de desfășurare și organizare a procesului legislativ în interesul cetățenilor și în interesul public.

Ca urmare, prevederile propuse de proiect la art.90 nu reglementează expertiza anticorupție efectuată de către Centrul Național Anticorupție, ceea ce creează un vid legislativ ce poate fi interpretat și aplicat discreționar. Potrivit art.36 alin.(4) al Legii nr.100/2017 cu privire la a actele normative, *"Expertiza anticorupție pentru proiectele actelor normative care constituie inițiativă legislativă a Președintelui Republicii Moldova, a deputaților în Parlament și a Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia se efectuează după înregistrarea lor în Parlament."*

Respectiv, pentru a asigura o implementare uniformă a cadrului legal ce reglementează expertiza anticorupție și promovarea în continuare a unei atitudini intolerante față de corupție, menținerea și consolidarea obiectivului expertizei anticorupție pentru a identifica în proiectele de acte normative riscurile de corupție, a factorilor care le generează, precum și înaintarea recomandărilor pentru înlăturarea lor, proiectul necesită a fi completat cu prevederi care prevăd expres procedura administrativă de expediere a proiectului actului normativ pentru efectuarea expertizei anticorupție, în corespundere cu Legea nr. 100/2017 și Legea integrității nr.82/2017.

**Recomandări:**

Recomandăm completarea proiectului cu prevederi care stabilesc că, după înregistrare, proiectele de acte normative sunt transmise de Secretariatul Parlamentului pentru efectuarea expertizei anticorupție.

**Factori de risc:**

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 7 -

**Art.97 alin.(4), art.103 alin.(2), art.109 alin.(1), art.139 alin.(1) potrivit proiectului**

Articolul 97. Procedura luării de cuvânt în cadrul ședințelor plenare [...]

(4) Președintelui Republicii Moldova și Prim-ministrului li se oferă cuvântul la solicitare, dacă Parlamentul nu decide altfel. În caz de necesitate, persoanelor menționate li se acordă timp suplimentar de către președintele ședinței. [...]

Articolul 103. Deciziile adoptate în urma dezbaterii proiectului de act normativ în primă lectură [...]

(2) Deciziile Parlamentului asupra dezbaterilor proiectelor de lege în primă lectură se consemnează în stenograma ședinței, dacă Parlamentul nu decide altfel. [...]

Articolul 109.

Procesul de votare a amendamentelor

(1) Textele articolelor pentru care nu s-a formulat niciun amendament, precum și textele articolelor pentru care au fost formulate amendamente și au fost acceptate de comisie sunt considerate adoptate, dacă Parlamentul nu decide altfel. [...]

**Articolul 139.**

Dezbaterile în ședința plenară privind propunerea de instituire a stării de urgență, de asediu sau de război

(1) Dezbaterile parlamentare privind propunerea de instituire a stării de urgență, de asediu sau de război se desfășoară în ședință deschisă, dacă Parlamentul nu decide altfel.

**Obiecții:**

Astfel, analizând normele citate, acestea instituie Parlamentului împuterniciri de veto în ceea ce privește anumite decizii, fără a stabili în mod expres temeiurile și situațiile în care să decidă într-un anumit mod, în afara celor stabilite la mod general. Această situație poate genera deficiențe în implementare, ceea ce duce la discreția periculoasă a Parlamentului de a dezvolta reguli convenabile propriilor sale interese.

Utilizarea în textul normelor a expresiei „*dacă Parlamentul nu decide altfel*” este confuză și oferă posibilitatea Parlamentului de a interpreta competențele sale în mod subiectiv, ceea ce poate duce la abuzuri prin restricționarea libertății de exprimare în timpul ședințelor plenare, la neglijarea stenografierii ședințelor care reprezintă un interes sporit pentru societate, precum și acțiuni discreționare în procesul de votare a amendamentelor și dezbaterilor privind propunerea de instituire a stării de urgență, de asediu sau de război.

Caracterul relativ al acestor prevederi poate avea un impact negativ la implementare, deoarece există riscul ca subiectul responsabil să aplice norma în mod discreționar, în funcție de interesele/scopurile urmărite.

**Recomandări:**

Recomandăm reformularea normelor citate prin excluderea cuvintelor „*dacă Parlamentul nu decide altfel*” sau stabilirea expresă a condițiilor și motivelor în care Parlamentul poate decide „*altfel*”.

**Factori de risc:**

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligățiilor
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - trafic de influență
  - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 8 -

**Art.105 alin.(2), art.167 alin.(5), art.252 alin.(1) potrivit proiectului**

Articolul 105. Examinarea proiectului de lege în a doua lectură [...]

(2) Votarea proiectului de lege se efectuează pe articole, după caz, în ansamblu, **dacă Parlamentul nu va hotărî altfel.** [...]

Articolul 167. Ședința de investire a Guvernului [...]

(5) Dezbaterile plenare asupra programului de activitate, a listei ministerelor și a listei candidaților la funcția de membru al Guvernului nu vor depăși două ore, **dacă Parlamentul nu va hotărî altfel.** [...]

Articolul 252.

Dezbaterea moțiunii

(1) Moțiunea se examinează în prima zi de ședință plenară a săptămânii următoare datei depunerii, **dacă Parlamentul nu va hotărî altfel.**

**Obiecții:**

Examinând prevederile propuse la art.105 din proiect, se conturează o neclaritate referitoare la modul de dezbatere a proiectelor în ansamblu, și care sunt temeiurile care stau la baza deciziei/hotărârii

Parlamentului de a nu dezbată proiectul pe articole, ci în ansamblu. În acest sens, proiectul redă în detaliu doar dezbaterea pe articole, fără a aborda dezbaterea în ansamblu. Acest vid legislativ poate genera abuzuri în interpretarea și aplicarea atribuțiilor entităților responsabile, deoarece acestea pot decide fără a avea limite, temeuri sau condiții precise în aceste sens.

Subsecvent, cu referire la expresia utilizată în textul normelor citate supra *"dacă Parlamentul nu va hotărî altfel"*, reiterăm aceleași comentarii expuse la obiecția nr.8 din prezentul raport de expertiză anticorupție. În acest sens, această formulare ambiguă oferă Parlamentului posibilitatea de a decide în funcție de situație și interesele promovate, care pot favoriza anumite interese de grup.

**Recomandări:**

Recomandăm reexaminarea normelor menționate pentru a stabili expres condițiile și motivele în care Parlamentul poate decide dezbaterea proiectelor în ansamblu, nu pe articole separat, excluderea cuvintelor *"dacă Parlamentul nu va hotărî altfel"* ori stabilirea expresă a condițiilor și motivelor în care Parlamentul poate hotărî *"altfel"*.

**Factori de risc:**

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

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

**Art.136 alin.(4) lit.c) potrivit proiectului**

Articolul 136. Propunerile de revizuire a Constituției prin referendum constituțional [...]

(4) La expirarea termenului de 6 luni de la primirea propunerilor de inițiere a referendumului pentru revizuirea Constituției, Parlamentul adoptă una dintre următoarele decizii: [...]

c) respinge inițiativa privind desfășurarea referendumului constituțional dacă revizuirea Constituției nu este o inițiativă populară.

**Obiecții:**

Prevederea propusă la art.136 alin.(4) lit.c) generează precondiții pentru o interpretare extensivă și acordarea unor discreții Parlamentului. Respectiv, formularea utilizată *"dacă revizuirea Constituției nu este o inițiativă populară"* este vagă, ceea ce poate genera interpretări discreționare în aplicare. Pentru a clarifica acest aspect, este necesară o redare mai detaliată a acestei expresii.

**Recomandări:**

Recomandăm reformularea normei precitate supra și reglementarea detaliată a textului *"dacă revizuirea Constituției nu este o inițiativă populară"*.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

**Riscuri de corupție:**

- Generale

**Art.140 alin.(3) lit.g), alin.(5) potrivit proiectului**

Articolul 140. Hotărârea privind declararea stării de urgență, de asediu sau de război [...]

(3) Hotărârea privind declararea stării de urgență, de asediu sau de război trebuie să prevadă: [...] g) alte prevederi și restricții ce se impun. [...]

(5) Hotărârea Parlamentului cu privire la declararea stării de urgență, de asediu sau de război este semnată de Președintele Parlamentului și publicată neîntârziat.

**Obiecții:**

Analizând normele precitate, acestea sunt formulate ambiguu și vor crea situații confuze la aplicate în ceea ce privește utilizarea la art.140 alin.(3) lit.g) a expresiei "*alte prevederi și restricții ce se impun*" care este prea generală, fără a clarifica în mod corespunzător care alte prevederi și restricții trebuie să conțină hotărârea, precum și scopul pentru care acestea sunt impuse. Este necesar să se precizeze în mod explicit scopul impunerii acestor restricții și prevederi, pentru a evita stabilirea unor norme abuzive.

De asemenea, prevederile alin.(5) al aceluiași articol vor genera confuzii cu privire la termenul și sursa de publicare a hotărârii Parlamentului privind declararea stării de urgență, de asediu sau de război. Omiterea sau reglementarea insuficientă a posibilității persoanelor de a lua cunoștință despre date, fapte, circumstanțe de interes personal sau general și care, în mod normal, trebuie să poată fi aflate fără depunerea eforturilor deosebite, duce la lipsa/insuficiența accesului la informație de interes public.

Lipsa unor reglementări clare în această situație va crea precondiții pentru abuzuri și, în consecință, poate fi considerată coruptibilă, motiv pentru care, chiar dacă informația respectivă este de interes pentru societate, nu va fi oferită de către Parlament, deoarece normele nu stabilesc în mod clar obligația de a furniza aceste date și sursa de publicare a acestor informații către toate persoanele interesate.

**Recomandări:**

La art.140 alin.(3) lit.g), recomandăm specificarea scopului sau obiectivului urmărit în rezultatul impunerii.

La art.140 alin.(5), recomandăm stabilirea expresă a unui termen concret și a sursei de publicare a hotărârii Parlamentului privind declararea stării de urgență, de asediu sau de război (spre exemplu, se propune substituirea cuvintelor "*publicată neîntârziat*" cu textul "*în termen X zile se publică pe pagina web oficială a Parlamentului*") ori completarea alin.(3) al aceluiași articol cu prevederi privind momentul intrării în vigoare a actului normativ.

**Factori de risc:**

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

**Art.147 alin.(2), (4), (5), art.148 alin.(3), (4) potrivit proiectului**

Articolul 147. Interimatul definitiv [...]

(2) Pentru realizarea continuității exercitării funcției de șef al statului, interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova se asigură, în ordine, de Președintele Parlamentului sau de Prim-ministru. [...]

(4) Președintele Parlamentului exercită funcția de Președinte al Republicii Moldova până la depunerea jurământului de către Președintele nou-ales.

(5) Interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova se constată de către Curtea Constituțională, la sesizarea Parlamentului.

Articolul 148. Interimatul temporar al funcției de Președinte al Republicii Moldova [...]

(3) Interimatul temporar intervine pentru următoarele cazuri: [...]

în caz de deces al Președintelui Republicii Moldova, până la constatarea de către Curtea Constituțională a interimatului;

în cazul demisiei Președintelui Republicii Moldova, până la constatarea de către Curtea Constituțională a interimatului;

în cazul în care Președintele Republicii Moldova este suspendat din funcție de Parlament, până la constatarea de către Curtea Constituțională a interimatului;

în cazul imposibilității exercitării temporare a atribuțiilor, până la stabilirea de către Curtea Constituțională a imposibilității definitive de exercitare a atribuțiilor sale.

(4) Instituirea interimatului temporar prin înlocuirea temporară a Președintelui Republicii Moldova nu necesită confirmarea Curtii Constituționale.

**Obiecții:**

*Primo*, analizând alin.(2)-(4) al art.147, interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova se asigură, în ordine, de Președintele Parlamentului sau de Prim-ministru, fiind prevăzut în același timp perioada de exercitare a interimatului funcției de către Președintele Parlamentului, care este de până la depunerea jurământului de către Președintele nou ales. Ca urmare, formularea propusă creează confuzii cu privire la perioada de exercitate a interimatului funcției menționate de către Prim-ministru, degrevarea acestuia sau nu din funcție.

*Secundo*, analizând prevederile propuse la art.148 alin.(3) potrivit proiectului, se poate observa că semnificația termenului "interimatul temporar" în coroborare cu alin.(4) al aceluiași articol, este denaturată și echivocă. Pe de o parte, se prevede că interimatul temporar în anumite situații se va institui până la constatarea de către Curtea Constituțională a interimatului, iar pe de altă parte, se prevede că instituirea interimatului temporar prin înlocuirea temporară a Președintelui Republicii Moldova nu necesită confirmarea Curtii Constituționale. Această situație poate permite Parlamentului să aplice normele discreționar, fiind astfel create premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei care se va aplica într-o situație concretă. Respectiv, aceste prevederi deschid „portite” pentru persoanele interesate de a institui interimatul funcției de Președinte al Parlamentului fără avizului Curtii Constituționale la declararea interimatului funcției de Președinte al RM și pentru a evita aplicarea legislației în acest sens.

**Recomandări:**

Recomandăm reexaminarea normelor precitate conform comentariilor expuse supra, prin stabilirea perioadei de exercitare a interimatului funcției de Președinte al RM de către Prim-ministru, degrevarea sau nu din funcție a acestuia și excluderea alin.(4) din art.148 ori reformularea acestuia pentru a elimina conflictele de norme identificate în acest sens.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Legalizarea actelor de:

- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligățiilor
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

- abuz de serviciu

- 12 -

#### Art.159 potrivit proiectului

Articolul 159. Punerea sub acuzare a Președintelui Republicii Moldova

(1) Președintele Republicii Moldova lipsit de imunitate este supus anchetei penale în conformitate cu prevederile Codului de procedură penală.

(2) În cazul încetării urmăririi penale și al consumării procedurii penale, Președintele Republicii Moldova preia de drept activitatea, iar Procurorul General informează Parlamentul despre acest fapt. Președintele Parlamentului aduce la cunoștința deputaților în plenul Parlamentului informația respectivă.

(3) În cazul în care în cadrul urmăririi penale se constată existența dubiilor rezonabile privind săvârșirea unei infracțiuni de către Președintele Republicii Moldova, Procurorul General va depune în Parlament demersul privind punerea sub acuzare a Președintelui Republicii Moldova, la care se anexează materialele și alte date cu privire la infracțiunea comisă.

(4) Prin rezoluția Președintelui Parlamentului, demersul Procurorului General cu materialele adiționale referitoare la infracțiunea comisă se remit comisiei și se aduc la cunoștința deputaților. Demersul Procurorului General cu privire la punerea sub acuzare se comunică Președintelui Republicii Moldova.

(5) La propunerea comisiei de profil, Președintele Parlamentului convoacă Parlamentul în sesiune specială pentru examinarea demersului Procurorului General de punere sub acuzare a Președintelui Republicii Moldova.

#### Obiecții:

Analizând norma art.159, aceasta utilizează termeni neconsacrați în legislația procesuală penală, precum și recurge la folosirea termenilor diferiți, ceea ce poate genera formulări și atribuții abuzive, generând ambiguitate în desfășurarea procedurii penale în cazul punerii sub învinuire a Președintelui Republicii Moldova.

Astfel, întru respectarea utilizării terminologiei constante, cuvintele "anchetă penală" urmează a fi înlocuite cu cuvintele "urmărirea penală" conform legislației procesual-penală. Potrivit art.252 al Codului penal, "Urmărirea penală are ca obiect colectarea probelor necesare cu privire la existența infracțiunii, la identificarea făptuitorului, pentru a se constata dacă este sau nu cazul să se transmită cauza penală în judecată în condițiile legii și pentru a se stabili răspunderea acestuia."

La fel, pentru uniformizarea terminologiei utilizate, necesită a fi revizuită expresia „consumarea procedurii penale”. În acest sens, analizând textul normei propuse la alin.(2) al art.159 se prezumă că s-a avut în vedere "clasarea cauzei penale". Potrivit art.285 alin.(9) al Codului de procedură penală, "Concomitent cu încetarea integrală a urmăririi penale, dacă fapta penală nu se impută altei persoane și nu este necesară continuarea procesului penal, prin aceeași ordonanță se dispune și clasarea cauzei penale."

Consecvent, art.286 al aceluiași cod statuează că, "Clasarea procesului penal este actul de finalizare a oricăror acțiuni procesuale într-o cauză penală sau pe marginea unei sesizări cu privire la infracțiune. Clasarea procesului penal se dispune printr-o ordonanță motivată a procurorului, din oficiu sau la propunerea organului abilitat, fie concomitent cu încetarea urmăririi penale sau scoaterea integrală de sub urmărirea penală, fie când în cauza penală nu este bănuit sau învinuit și există una din circumstanțele prevăzute la art. 275 pct.1)-3)."

Un alt aspect, termenul "alte date" este discreționar, oferind normei un sens confuz și ambiguu, care poate duce la interpretări abuzive. Pericolul acestui factor de risc acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în funcție de interesele celor responsabile de implementare și/sau control.

În ce privește utilizarea termenului „punere sub acuzare”, potrivit art.280 alin.(1) Cod de procedură penală, "În cazul în care există suficiente probe că infracțiunea a fost săvârșită de o anumită persoană, organul de urmărire penală întocmește un raport cu propunerea de a pune persoana respectivă sub învinuire. Raportul cu materialele cauzei se înaintează procurorului.", iar conform art.281 alin.(1) din același cod, "Dacă, după examinarea raportului organului de urmărire penală și a materialelor cauzei, procurorul consideră că probele acumulate sânt concludente și suficiente, el emite o ordonanță de punere sub învinuire a persoanei." Prin urmare, utilizarea cuvintelor „punere sub acuzare” în textul normei proăuse la art.159 din proiect contravine legislației procesuale penale. Or, legea procesuală penală este unică pe tot teritoriul Republicii Moldova și obligatorie pentru toate organele de urmărire penală și instanțele judecătorești, indiferent de locul săvârșirii infracțiunii.

**Recomandări:**

La art.159 alin.(1), recomandăm substituirea cuvintelor "anchetei penale" cu cuvintele "urmăririi penale".

La art.159, alin.(2), recomandăm substituirea cuvintelor „consumarea procedurii penale” cu cuvintele „clasarea procesului penal”.

La art.159, alin.(3), recomandăm substituirea cuvintelor „materiale și alte date” cu cuvintele „materiale probatorii”.

La art.159, în denumire și în alin.(4) și (5), recomandăm substituirea cuvintelor „punere sub acuzare” cu cuvintele „punerea sub învinuire”, la cazul gramatical corespunzător.

**Factori de risc:**

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

**Art.218 alin.(4)-(6) potrivit proiectului**

Articolul 218. Răspunsul la întrebări [...]

(4) Amânarea audierii răspunsului în plenul Parlamentului poate avea loc numai în cazurile temeinic justificate, când persoana vizată conform legislației în vigoare sau autoritatea publică vizată nu poate fi prezentă, fapt despre care Președintele Parlamentului se anunță în scris, în termen de o zi înaintea ședinței plenare.

(5) Amânarea audierii răspunsului se extinde până la următoarea ședință plenară dedicată orei Guvernului.

(6) Deputatul care a formulat întrebarea este informat despre amânarea audierii răspunsului.

**Obiecții:**

În urma examinării normelor precitate, acestea nu reglementează suficient procedura de amânare a audierii răspunsului în plenul Parlamentului, deoarece nu indică clar cazurile considerate „temeinic justificate” care permit amânarea (alin.(4) al art.218 din proiect).

La fel, proiectul este lacunar privitor la termenul în care deputatul care a formulat întrebarea este informat despre amânare (alin.(6) al art.218 din proiect). Lipsa precizării termenului respectiv poate genera ambiguitate în privința respectării obligațiilor/atribuțiilor de către entitățile/agenții publici care urmează să fie audiate/audiați.

Aceste deficiențe pot genera reglementări confuze în ceea ce privește procedura de amânare a audierii răspunsului, conducând la aplicări defectuoase în activitatea Parlamentului, din cauza incertitudinii temeiurile amânării audierii.

Referitor la amânarea audierii răspunsului până la următoarea ședință plenară dedicată orei Guvernului (alin.(5) al art.218 din proiect), la fel, norma este vagă, deoarece nu obligă audierea răspunsului anume la următoarea ședință plenară dedicată orei Guvernului, fapt ce presupune că audierea răspunsului poate fi amânată ori de câte ori este „necesar” și sunt prezentate argumente „*temeinic justificate*”, pentru a evita audierea.

Aceste carențe generează discreția periculoasă a entității/agentului public de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public. Prin urmare, normele menționate nu dezvoltă pe deplin întregul mecanism de amânare a răspunsurilor la întrebări adresate de către deputați.

#### **Recomandări:**

Recomandăm reexaminarea normelor citate conform comentariilor expuse supra, prin excluderea cuvintelor „*temeinic justificate*” și stabilirea clară a cazurilor în care se amână audierea răspunsului în plenum Parlamentului, necesitatea prezentării audierii răspunsului la următoarea ședință plenară dedicată orei Guvernului, fără a admite repetat amânarea, precum și stabilirea termenului de informare a deputatului care a formulat întrebarea despre amânarea audierii răspunsului.

#### **Factori de risc:**

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - trafic de influență
  - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

## **IV. Concluzia expertizei**

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova în scopul asigurării previzibilității și transparenței procesului legislativ, implementării standardelor europene ce țin de fundamentarea legislației, de efectuare a controlului parlamentar, de fortificare a procedurii legislative, de înlăturare a unor lacune și neconcordanțe din practica legislativă, precum și reglementarea unor raporturi juridice între Parlament și alți subiecți de drept.

Proiectul promovează interesele Parlamentului Republicii Moldova de a beneficia de un cadru normativ perfecționat care să asigure transparența, publicitatea și accesibilitatea informațiilor de interes public, ceea ce este conform interesului public.

În urma analizei proiectului de lege, se constată că prevederile propuse denotă unele carențe, manifestate prin utilizarea cuvintelor „pot/poate”, „activ, în mod constructiv și chibzuit toate problemele cu care se confruntă cetățenii”, „dacă Parlamentul nu decide altfel”, „dacă Parlamentul nu va hotărâ altfel”, „dacă revizuirea Constituției nu este o inițiativă populară”, „alte prevederi și restricții

*ce se impun”, "interimatul temporar”, instituirea unor norme care induc confuzii cu privire la situațiile care reprezintă imposibilitatea de a exercita funcția de Președinte al Parlamentului pentru o perioadă de 4 luni, lipsa clară a temeiurilor de revocare a vicepreședinților Parlamentului, ambiguitatea în ceea ce privește convocarea sesiunilor extraordinare, omisiunea autorului de a reglementa aspectele privind expertiza anticorupție a proiectului de act normativ, modul de dezbateră a proiectelor în ansamblu, și temeiurile care stau la baza deciziei/hotărârii Parlamentului de a nu dezbate proiectul pe articole, ci în ansamblu, termenul și sursa de publicare a hotărârii Parlamentului privind declararea stării de urgență, de asediu sau de război, perioada de exercitare a interimatului funcției de Președinte al Republicii Moldova de către Prim-ministru, degrevarea acestuia sau nu din funcție, utilizarea termenilor neconsacrați în legislația procesuală penală, precum și folosirea termenilor diferiți. La fel, sunt confuze cazurile în care se amână audierea răspunsului în plenul Parlamentului, modul prezentării audierii răspunsului la următoarea ședință plenară dedicată orei Guvernului și termenul de informare a deputatului care a formulat întrebarea despre amânarea audierii răspunsului.*

Prin urmare, proiectul de decizie conține factori de risc și riscuri de corupție, fiind recomandabil revizuirea acestuia prin prisma obiecțiilor și recomandărilor prezentate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

22.07.2024

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Xenia VAMEȘ, Inspector principal*

Digitally signed by Vameș Xenia  
Date: 2024.07.23 07:53:55 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova

