

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea Legii nr.64-XII din 31.05.1990 cu privire la Guvern (art.7'1, 27'1)

(înregistrat în Parlament cu numărul 211 din 13 Mai 2016)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului Legii pentru modificarea Legii nr.64-XII din 31.05.1990 cu privire la Guvern (art.7'1, 27'1) prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

În conformitate cu prevederile art.35 alin.(3) și art.36 alin.(2) din Legea privind actele legislative nr.780/2001, un act legislativ de modificare sau completare are o forță juridică egală cu cea a actului ale cărui dispoziții le modifică sau le completează. Pornind de la faptul că legea supusă amendării este lege organică, pe cale de consecință, și legea de modificare și completare a acesteia, la fel, este lege organică. Plus la aceasta, reieșind din prevederile art.72 alin.(3) lit.d) din Constituție, organizarea și funcționarea Guvernului se reglementează prin lege organică.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Proiectul de lege a fost elaborat întru executarea prevederilor art.103 alin.(2) din Constituție și Hotărârii Curții Constituționale nr.7 din 18 mai 2013 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, în redacția Legilor nr.107 și nr.110 din 3 mai 2013. În contextul dat, proiectul de lege propune în redacție nouă art.7/1 din Legea cu privire la Guvern și abrogarea art.27/1.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Autorul, în nota informativă, subliniază condițiile care au determinat elaborarea acestui proiect de lege.

Astfel, potrivit art.103 alin.(2) din Constituție, Guvernul, în cazul exprimării votului de neîncredere de către Parlament, al demisiei Prim-ministrului sau în condițiile alineatului (1), îndeplinește numai funcțiile de administrare a treburilor publice, pînă la depunerea jurămîntului de către membrii noului Guvern.

Prin Legea nr.107 din 3 mai 2013, Legea cu privire la Guvern a fost completată cu art.7/1 referitor la atribuțiile Guvernului în exercițiu (demisionar), iar prin Legea nr.110 din 3 mai 2013, art.27/1 din Legea cu privire la Guvern a fost expus în redacție nouă, fiind reglementate atribuțiile Prim-ministrului interimar.

Conform Hotărârii Curții Constituționale nr.7 din 18 mai 2013, art.27/1 din Legea cu privire la Guvern a fost declarat neconstituțional, iar art.7/1 a fost recunoscut parțial constituțional cu excepția unor prevederi

declarate neconstituționale.

Nota informativă descrie și finalitățile urmărite la elaborarea proiectului, precum și enumeră principalele prevederi ale proiectului de lege.

Potrivit autorului, proiectul de lege își pune drept obiectiv dezvoltarea conceptului de "administrare a treburilor publice". Guvernul, a cărui mandat a încetat, trebuie să mențină starea de fapt în societate (în special serviciile publice) pînă la depunerea jurămîntului de către noul Guvern. Problema cea mai importantă este de a enumera în lege ce trebuie să facă Guvernul a cărui mandat a încetat sau trebuie să-i fie lăsată puterea discreționară de a decide, cu stabilirea unor anumite limite în lege. Avînd în vedere că Guvernul are funcții de organizare a executării legii în diferite domenii ale vieții sociale și de organizare internă a administrației publice centrale, limitele respective ar trebui să vizeze aceste 2 mari direcții. Limitele primei direcții se referă la imposibilitatea de a promova proiecte de legi, programe și politici generale noi. Referitor la al doilea aspect, limitele ar trebui să se refere la modificarea structurii și remaniierilor de cadre în administrația publică centrală de specialitate, exceptînd situații obiective prevăzute de lege.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate, să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate urmau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ. Autorul menționează în nota informativă că proiectul dat de lege a fost consultat cu 15 ministere, Cancelaria de Stat și Centrul Național Anticorupție, însă nu anexează avizele acestora, din care considerente nu cunoaștem dacă a fost sau nu avizat acest proiect de lege. Plus la aceasta, nu există nici o informație despre faptul supunerii proiectului de lege consultărilor publice cu societatea civilă și recepționării recomandărilor din partea acestora, așa cum prevede art.21 din Legea privind actele legislative nr.780/2001 și Legea privind transparența în procesul decizional nr.239/2008.

Subliniem faptul că, în lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, întreg procesul legislativ este perturbat și, drept consecință, Parlamentul nu dispune de tot setul de documente necesare pentru a-și îndeplini eficient sarcina sa legislativă. Or, Nota informativă și documentele necesare a fi anexate la dosar, sunt tot atît de importante ca și proiectul de lege, pentru ca societatea și deputații să cunoască domeniul propus reglementărilor și să ia o decizie în cunoștință de cauză.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți social-politice:

Dreptul la administrare (art. 39 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată suficient. Autorul menționează în nota informativă că proiectul de lege a fost plasat pe pagina web a Ministerului Justiției în scopul respectării prevederilor legii privind transparența în procesul decizional nr.239/2008.

În ce privește examinarea proiectului de act legislativ, supus expertizei, în Parlament, acesta este plasată pe site-ul Parlamentului, fiind înregistrat pe data de 13.05.2016. În contextul în care proiectul de lege, pînă în prezent, nu a fost examinat de Plenul Parlamentului, considerăm că în cadrul Forului Legislativ este respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

7. Respectarea principiului participării este asigurată insuficient. Din lipsa informațiilor și neidentificarea sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, putem conchide că, societatea civilă, pînă la etapa actuală, nu a participat la elaborarea și examinarea acestuia.

Deși, din momentul plasării proiectului de lege pe pagina web a Parlamentului, societatea civilă are posibilitatea de a participa la examinarea acestuia și de a face recomandări, totuși, nu regăsim pe pagina web sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice. În acest sens, notăm că potrivit art.49/1 din Regulamentul Parlamentului, comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Totodată, comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată insuficient. Proiectul de lege nu conține prevederi exprese, ce se referă la posibilitatea persoanelor de a solicita de la autoritățile publice oferirea de argumente și de explicații pentru justificarea deciziilor și acțiunilor, precum și la posibilitatea persoanelor de a aplica o sancțiune autorităților publice pentru performanțe slabe.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. Prevederile din proiect au tangență cu normele constituționale cuprinse în art.103 alin.(2) din Constituție, care stabilesc obligația pentru Guvern, în cazul exprimării votului de neîncredere de către Parlament, al demisiei Prim-ministrului sau în condițiile alineatului (1), să îndeplinească numai funcțiile de administrare a treburilor publice, pînă la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern.

Plus la aceasta, deoarece proiectul este elaborat întru executarea Hotărîrii Curții Constituționale nr.7 din 18 mai 2013, prin care a fost declarat neconstituțional art.27/1 din Legea cu privire la Guvern, iar art.7/1 a fost recunoscut parțial constituțional cu excepția unor prevederi declarate neconstituționale, acesta corespunde art.140 alin.(1) și (2) din Constituție, care stipulează expres că legile și alte acte normative sau unele părți ale acestora devin nule, din momentul adoptării hotărîrii corespunzătoare a Curții Constituționale, totodată fiind stipulat că hotărîrile Curții Constituționale sînt definitive și nu pot fi atacate.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. Proiectul de lege se încadrează organic în cadrul juridic existent și asigură o reglementare detaliată a atribuțiilor și limetelor competenței Guvernului a cărui mandat a încetat.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. În nota informativă am identificat referințe la standarde internaționale privind domeniul reglementat de prezentul proiect, de care s-a ghidat autorul la elaborarea proiectului de lege. În acest sens, a fost examinată practica/legislația altor state ce reglementează competențele Guvernului demis, cum ar fi: Romania, Serbia, Germania, Spania, Olanda, Bosnia și Herțegovina, Ungaria, Cehia, Canada și Australia.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței Curții Constituționale. După cum am menționat, proiectul dat de lege aduce în concordanță prevederile legislației cu Hotărîrea Curții Constituționale nr.7 din 18 mai 2013 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern în redacția Legilor nr.107 și nr.110 din 3 mai 2013, potrivit căreia art.27/1 din Legea cu privire la Guvern a fost declarat neconstituțional, iar art.7/1 a fost recunoscut parțial constituțional cu excepția următoarelor prevederi declarate neconstituționale:

1. la alineatul trei: punctului 2) integral, cu următorul cuprins: “avizează inițiativele legislative;”;
În opinia Curții această atribuție excede noțiunea de administrare a treburilor publice, prevăzută de art.103 alin.(2) din Constituție.

2. la alineatul trei: la punctul 3), a sintagmelor “și prezintă spre aprobare Parlamentului” “, propune Parlamentului inițiative legislative pentru:

a) realizarea obligațiilor ce rezultă din conținutul legilor și dispozițiilor finale ale acestora în limita stabilită de cadrul legislativ primar;

b) asigurarea securității interne și externe a statului, menținerea stării de legalitate, a stabilității sociale, economice, financiare și politice și pentru evitarea efectelor fenomenelor naturale și ale factorilor imprevizibili care prezintă pericol public;”;

În opinia Curții, Guvernul demisionar poate doar elabora proiectul bugetului, dar prezentarea acestuia pentru adoptare de către Parlament urmează a fi făcută de către un Guvern plenipotențiar, care își asigură responsabilitatea pentru promovarea și executarea acestuia.

3. punctului 5), cu următorul conținut: “Emite acte cu caracter individual privind efectuarea remanierilor de cadre”;

În opinia Curții Constituționale, remanierele de cadre pot surveni doar în cazul imposibilității obiective a persoanelor de a-și exercita mandatul, astfel încât să fie păstrat status quo-ul administrației de stat.

4. alineatul patru integral, cu următorul conținut: “În perioada în care este demisionar, Guvernul este limitat doar în dreptul său de asigurare a realizării politicii externe și de inițiativă legislativă în domenii ce implică elaborarea și aprobarea unor noi programe de activitate.”.

În opinia Curții Constituționale, Guvernul demisionar este limitat nu doar în dreptul de a asigura realizarea politicii externe și de inițiativă legislativă, ci este limitat și în domeniul conducerii generale a administrației publice, avînd competența de a emite numai actele care sînt necesare în acest sens.

În ce privește declararea neconstituțională a art.27/1 din Legea cu privire la Guvern ce se referă la atribuțiile Prim-ministrului interimar, Curtea a estimat că atribuirea unui Prim-ministru interimar, numit din rîndul membrilor unui Guvern demis, exceptat de orice formă de control parlamentar, de competențe identice cu cele ale unui Prim-ministru titular, prin definiție este contrară spiritului Constituției.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței CtEDO. Prevederile prezentului proiect de lege nu aduc atingere soluțiilor expuse de CtEDO în interpretarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. Prevederile proiectului de lege sînt conexe dreptului la administrarea treburilor publice - unul din dintre cele mai importante drepturi și libertăți social-politice ale omului. Plus la aceasta, prin reglementarea detaliată a atribuțiilor și limitelor competenței Guvernului a cărui mandat a încetat, va fi asigurată funcționalitatea Guvernului și, implicit, toate împuteririle acestuia în direcția protecției drepturilor și libertăților omului.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul de lege nu reglementează aspectul gender. Nu au fost depistate norme care ar discrimina sau limita drepturile, libertățile și șansele femeilor în raport cu bărbații.

Concluzii

Proiectul de lege a fost elaborat întru executarea prevederilor art.103 alin.(2) din Constituție și Hotărîrii Curții Constituționale nr.7 din 18 mai 2013 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern în redacția Legilor nr.107 și nr.110 din 3 mai 2013. În contextul dat, proiectul de lege propune în redacție nouă art.7/1 din Legea cu privire la Guvern și abrogarea art.27/1.

Potrivit autorului, proiectul de lege își pune drept obiectiv dezvoltarea conceptului de "administrare a treburilor publice". Guvernul, a cărui mandat a încetat, trebuie să mențină starea de fapt în societate (în special serviciile publice) pînă la depunerea jurămîntului de către noul Guvern. Problema cea mai importantă este de a enumera în lege ce trebuie să facă Guvernul a cărui mandat a încetat sau trebuie

să-i fie lăsată puterea discreționară de a decide, cu stabilirea unor anumite limite în lege. Avînd în vedere că, Guvernul are funcții de organizare a executării legii în diferite domenii ale vieții sociale și de organizare internă a administrației publice centrale, limitele respective ar trebui să vizeze aceste 2 mari direcții. Limitele primei direcții se referă la imposibilitatea de a promova proiecte de legi, programe și politici generale noi. Referitor la al doilea aspect, limitele ar trebui să se refere la modificarea structurii și remaniierilor de cadre în administrația publică centrală de specialitate, exceptînd situații obiective prevăzute de lege

Autorul menționează în nota informativă că proiectul dat de lege a fost consultat cu 15 ministere, Cancelaria de Stat și Centrul Național Anticorupție, însă nu anexează avizele acestora, din care considerente nu cunoaștem dacă a fost sau nu avizat acest proiect de lege. Plus la aceasta, nu există nici o informație despre faptul supunerii proiectului de lege consultărilor publice cu societatea civilă și recepționării recomandărilor din partea acestora.

Prevederile din proiect au tangență cu normele constituționale cuprinse în art.103 alin.(2) din Constituție, care stabilesc obligația pentru Guvern, în cazul exprimării votului de neîncredere de către Parlament, al demisiei Prim-ministrului sau în condițiile alineatului (1), să îndeplinească numai funcțiile de administrare a treburilor publice, pînă la depunerea jurămîntului de către membrii noului Guvern.

Totodată, notăm că prevederile proiectului de lege sînt conexe dreptului la administrarea treburilor publice - unul din dintre cele mai importante drepturi și libertăți social-politice ale omului. Mai mult ca atît, prin reglementarea detaliată a atribuțiilor și limitelor competenței Guvernului a cărui mandat a încetat, va fi asigurată funcționalitatea Guvernului și, implicit, toate împutericirile acestuia în direcția protecției drepturilor și libertăților omului.

În nota informativă am identificat referințe la standarde internaționale privind domeniul reglementat de prezentul proiect, de care s-a ghidat autorul la elaborarea proiectului de lege. În acest sens, a fost examinată practica/legislația altor state ce reglementează competențele Guvernului demis, cum ar fi: România, Serbia, Germania, Spania, Olanda, Bosnia și Herțegovina, Ungaria, Cehia, Canada și Australia.

Subliniem că, prevederile prezentului proiect de lege nu aduc atingere soluțiilor expuse de CtEDO în interpretarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului.

Proiectul este conform jurisprudenței Curții Constituționale, or, după cum am menționat, acesta aduce în concordanță prevederile legislației cu Hotărîrea Curții Constituționale nr.7 din 18 mai 2013.

Proiectul de lege nu reglementează aspectul gender și nu au fost depistate norme care ar discrimina sau limita drepturile, libertățile și șansele femeilor în raport cu bărbații.

Reieșind din cele expuse, proiectul de lege poate fi supus dezbaterilor parlamentare, iar Forul Legislativ Suprem se expune asupra oportunității lui în cadrul ședințelor sale plenare.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției