

30 Iunie 2008, nr. 314

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la modificarea și completarea Regulamentului Parlamentului

(înregistrat în Parlament cu numărul 2051 din 18 Iunie 2008)

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 coruptibilității proiectului Legii cu privire la modificarea și completarea Regulamentului Parlamentului.

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, 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.

3. Scopul promovării proiectului. Potrivit Notei Informative, proiectul are drept scop "să elimine situații ce pot duce la supraîncălcarea (probabil - "supraîncălcarea") ordinelor de zi ale Parlamentului, la discuții sterpe și cheltuieli nejustificate ale Parlamentului". Autorii doresc atingerea scopului prin examinarea moțiunilor depuse "mai întâi la Biroul permanent, după avizarea de către Guvern și comisia permanentă de profil în decurs de zece zile din ziua depunerii lor, cu condiția oportunității acestora".

Scopul urmărit poate fi atins prin modificări, dar însăși acest scop nu este unul adecvat, rezidă în evitarea dezbaterilor și luărilor de poziție din partea Parlamentului, ceea ce constituie o limitare a implicării legislativului în examinarea problemelor de importanță sporită.

Fundamentarea proiectului

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă

6. Suficiența argumentării. În Nota Informativă, promovarea modificărilor este argumentată prin eventualitatea apariției unor situații în care moțiunile ar fi inițiate continuu, ar supraîncărca ordinea de zi a ședințelor și ar genera discuții inutile.

Observăm că, pentru a evita sau depăși situații de blocaj și abuzuri în înaintarea și examinarea moțiunilor, Regulamentul Parlamentului (art.108, 113 și 114) conține deja suficiente condiții și limitări:

- moțiunea simplă poate fi inițiată de cel puțin 15 deputați;
- un deputat nu poate semna concomitent mai multe moțiuni simple în aceeași problemă;
- moțiunea simplă trebuie să cuprindă motivarea și dispozitivul;
- moțiunea simplă se supune dezbaterii fiind însoțită de avizul comisiei permanente de profil;
- la cererea președintelui ședinței sau a unei fracțiuni parlamentare, dezbaterile asupra problemei luate de Parlament în discuție pot fi încheiate.

Considerăm argumentarea insuficientă și din următoarele motive:

- autorii expun doar propriile supoziții, nu prezintă informații obiective;
- nu sînt aduse exemple de asemenea situații abuzive sau de blocaj din practica parlamentară curentă sau anterioară;
- nu se demonstrează în ce fel existența normelor în vigoare determină cheltuieli nejustificate.

Conform art.47 (44) din Regulamentul Parlamentului, proiectul de act legislativ se depune spre dezbateră împreună cu o expunere a obiectivului, scopului, concepției viitorului act, a locului acestuia în legislația în vigoare, precum și a efectelor sale social-economice și de altă natură, potrivit cerințelor Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001. Se indică totodată persoanele care au luat parte la elaborarea proiectului și se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării. Nota Informativă anexată la proiect nu corespunde acestor cerințe.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Nota informativă nu conține referințe privind compatibilitatea proiectului cu legislația comunitară, nici despre rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare. Opinăm că relevarea reglementărilor comunitare similare și a experienței țărilor cu tradiții democratice avansate ar fi contribuit la o mai bună argumentare a proiectului.

În mod special, remarcăm lipsa avizului Consiliului Europei, care a recomandat insistent revizuirea Regulamentului Parlamentului și a apreciat pozitiv modificările aduse art.113-114 din Regulament, prin Legea nr.430-XVI din 27.12.2006. Opinăm că modificările ulterioare ale normelor ce se referă la controlul parlamentar, actele politice ale Parlamentului și exercitarea drepturilor în domeniu necesită avizare la forul european, sub aspectul corespunderii standardelor democratice și recomandărilor prezentate autorităților Moldovei.

8. Fundamentarea economico-financiară. Implementarea prevederilor proiectului nu ar atrage creșterea cheltuielilor bugetare, dar nu este dovedită nici economisirea unor mijloace, după cum afirmă autorii. Dacă unul din scopurile promovării modificării rezidă în evitarea cheltuielilor nejustificate, acestea trebuiau estimate și argumentate, motiv pentru care, proiectul trebuia însoțit de argumentare economico-financiară.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Proiectul va asigura promovarea și protejarea intereselor majorității parlamentare și ale puterii aflate la guvernare, care astfel, va putea bloca orice dezbateră a problemelor de interes public, dar care i-ar aduce eventuale prejudicii de imagine. Deoarece majoritatea parlamentară deține întotdeauna majoritatea în componența Biroului permanent și controlează Guvernul, se poate prezuma că moțiunile inițiate vor fi obstrucționate în cadrul Biroului permanent sau prin avizele negative ale Guvernului.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Modificările propuse nu aduc prejudicii directe, însă acestea sînt posibile, prin evitarea dezbaterilor parlamentare în probleme de interes public major. Prevederile vor prejudicia și minoritatea parlamentară, care va fi lipsită de pîrghii legale de informare, de promovare a propunerilor și înaintare a obiecțiilor privind unele probleme de politică internă și externă.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Modificările înaintate pot fi considerate în contradicție cu Constituția, care stabilește expres la art.66 lit.a), că Parlamentul "adoaptă moțiuni". Acordarea dreptului de a stabili în prealabil oportunitatea dezbaterii unei moțiuni către Biroul permanent, alcătuit din a zecea parte din deputați, este o inițiativă ce conține elemente de subrogare a atribuțiilor constituționale exclusive ale legislativului.

Modificările propuse la art.114 din Regulamentul Parlamentului, referitor la avizarea moțiunilor de către Guvern, nu sînt în concordanță cu dispozițiile Legii nr. 64-XII din 31.05.90 cu privire la Guvern (art.25), care prevede că Guvernul prezintă avize asupra "inițiativelor legislative", iar moțiunile nu intră în respectiva categorie.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Proiectul conține formulări ambigui care admit interpretare abuzivă și termeni noi, fără definire, cum ar fi:

- "stabilește oportunitatea examinării"; "care poartă în exclusivitate caracter politic" (pct.1). Nu este definită noțiunea "oportunitate", nu este definită noțiunea "în exclusivitate caracter politic";
- "stabilește data dezbaterii ei în ședința Parlamentului, dar nu mai tîrziu de două săptămîni din ziua depunerii ei" (pct.2). Nu este pe deplin clar dacă dezbaterea trebuie să aibă loc în două săptămîni, ori Biroul permanent trebuie să decidă în acest termen;
- Avizele la moțiune se prezintă în termen de șapte zile din data depunerii ei, care împreună cu moțiunea se distribuie deputaților. Fraza este construită cu încălcarea regulilor limbajului.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Sînt stabilite atribuții excesive pentru Biroul permanent al Parlamentului, precum și atribuții suplimentare, neadecvate, pentru Guvern: adesea, moțiunile privesc anume politica Guvernului în anumite probleme și avizarea prealabilă de către instituția a cărei activitate se analizează - este o măsură lipsită de logică.

Concluzii

1. Modificările promovate nu sînt binevenite, nu vor avea impact pozitiv evident. Eventuale abuzuri în domeniu pot fi lesne curmate, în condițiile reglementărilor existente din Regulamentul Parlamentului.
2. Aceste modificări sînt în contradicție cu principiile constituționale (separația puterilor) și cu practicile democratice acceptabile pe plan european, deoarece:
 - moțiunea, n esența ei, reprezintă o poziție a forului legislativ față de o anumită problemă asupra căreia a deliberat;
 - moțiunile nu reglementează relații sociale, nu au caracter juridic și nu necesită avizare complexă din partea organelor competente ale Guvernului;
 - raporturile între Parlament și Guvern sînt deja suficient reglementate de Constituție și legislație, iar abilitarea Guvernului cu atribuția avizării unor "poziții" și "deliberări", inclusiv despre activitatea proprie a executivului, este o măsură care distorsionează însăși sensul separației și colaborării puterilor.
3. Pentru a evita acuzații de neconformitate și a nu determina noi constatări negative privind implementarea recomandărilor și standardelor Consiliului Europei, proiectul de lege necesită expertiză prealabilă din partea instituțiilor abilitate ale CoE.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției