



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Promo - LEX

Promovarea democrației și a drepturilor omului

Raport

MONITORIZAREA MODULUI DE REALIZARE A CONTROLULUI PARLAMENTAR ÎN ANUL 2017



Chișinău, 2018



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Promo - LEX

Promovarea democrației și a drepturilor omului

RAPORT

MONITORIZAREA MODULUI DE REALIZARE A CONTROLULUI PARLAMENTAR ÎN ANUL 2017

*Raport elaborat pentru Asociația Promo-LEX
de Adrian Fetescu, expert independent*

Chișinău, 2018

Redactor: Doina Dumbrăveanu-Munteanu

Design, machetare și tipar: „Garomont Studio” SRL

Sursa imaginii de pe coperta: commons.wikimedia.org, **autor:** Marcin Szala

Asociația Promo-LEX

Ștefan cel Mare 127, Chișinău, Moldova

tel./fax: (+373 22) 45 00 24, 44 96 26

info@promolex.md

www.promolex.md

SE DISTRIBUIE GRATUIT

Toate drepturile sunt protejate. Conținutul Raportului poate fi utilizat și reprodus în scopuri non-profit și fără acordul prealabil al Asociației Promo-LEX cu condiția indicării sursei de informație.

Studiul este realizat în cadrul Programului „Democrație, Transparență și Responsabilitate”, finanțat de Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID).

Opiniile exprimate în Raportul „Monitorizarea modului de realizare a controlului parlamentar în anul 2017” aparțin autorului și nu reflectă neapărat punctul de vedere al donatorului.

CUPRINS

I. INTRODUCERE	4
1.1. Informații generale	4
1.2. Metodologia cercetării	5
II. ANALIZA LEGISLAȚIEI	6
2.1. Cadrul normativ în domeniul controlului parlamentar	6
A. Constituția Republicii Moldova	6
B. Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului nr.797 din 02.04.1996.....	6
C. Legea nr.64 din 31 mai 1990 cu privire la Guvern	6
D. Cadrul legal ce prevede prezentarea în Parlament a rapoartelor autorităților publice.....	8
2.2. Instrumente legale pentru efectuarea controlului parlamentar	10
• Instrumente legale oferite deputaților	10
• Instrumente privind raporturile Parlamentului cu Guvernul și alte autorități publice.....	10
• Instrumente de exercitare a controlului parlamentar legislativ	10
• Instrumente de soluționare a problemelor speciale	10
• Instrumente adiționale ale controlului parlamentar	10
2.3. Controlul parlamentar prin prisma implementării Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană	11
III. MECANISMUL DE FUNCȚIONARE AL CONTROLULUI PARLAMENTAR	12
3.1. Informații statistice privind controlul parlamentar	12
3.2. Reglementarea controlului parlamentar în Regulamentul Parlamentului	17
A. Supravegherea exercitată de către comisiile permanente, comisiile speciale și comisiile de anchetă ale Parlamentului	17
B. Supravegherea exercitată de către deputați	17
C. Exercițarea controlului parlamentar legislativ	18
D. Rapoartele anuale ale Guvernului și autorităților publice	19
IV CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI	21
4.1. Concluzii	21
4.2. Recomandări	22
V. ABREVIERI	23

I. INTRODUCERE

1.1. Informații generale

Prezentul raport a fost elaborat în scopul evaluării funcției de control parlamentar și vine să detalieze activitatea Parlamentului Republicii Moldova în domeniul dat în perioada anului 2017, inclusiv în comparație cu perioadele precedente. Anterior, Asociația Promo-LEX a întocmit un raport similar pentru perioada anului 2016, iar în prezentul studiu este dată o apreciere a eventualelor evoluții în problemele abordate în raportul anterior.

Prin intermediul controlului parlamentar pot fi identificate mecanisme de feedback prin care orientările generale ale practicii administrative și judecătorești pot fi corectate și ajustate în concordanță cu sensurile politice promovate de electorat, dându-se în acest mod expresie suveranității naționale.

Parlamentul este autoritatea deliberativă căreia îi revine, în principal, funcția legislativă și, în mod necesar, acesta trebuie să instituie structuri în stat care să pună în executare legea, respectiv autorități executive, și să confere autorității legiuitoare controlul asupra modului în care se execută sau se organizează executarea legii.

Fundamentul funcției de control îl constituie în mod cumulativ exigențele principiului separației puterilor în stat, caracterul de autoritate reprezentativă al Parlamentului, dispozițiile Legii fundamentale, precum și contractul de guvernare care presupune platforma politică a Executivului și principiul responsabilității guvernamentale, element definitoriu al regimului parlamentar.

Controlul parlamentar constituie unul din principiile fundamentale ale democrației. Controlul este un mijloc de responsabilizare a Guvernului pentru acțiunile sale și de asigurare că acesta implementează politicile în conformitate cu legile și bugetul adoptat de Parlament. Monitorizarea intensă a Executivului de către Parlament este un indicator de bună guvernare.

Principiul separației puterilor în stat nu se manifestă pur și simplu prin separația puterilor, ci, mai ales, prin faptul că, odată ce autoritățile sunt configurate, excesele sau tendințele dominante ale unei puteri trebuie oprite prin acțiunea celorlalte puteri. Deputații, fiind reprezentanți ai națiunii, au nu numai dreptul, dar și obligația, în virtutea mandatului reprezentativ, de a controla afacerile publice. Datorită acestor motive, în orice Parlament democratic, controlul Executivului și al vieții social-politice, în general, constituie o prerogativă esențială¹.

Așadar, fundamentarea controlului parlamentar aduce în prim-plan ideea de democrație, acesteia asociindu-se puterea poporului și suveranitatea națională, alegerea reprezentanților deținătorului suveran al puterii și îndrituirea acestora de a exercita un control nu numai asupra Executivului, ci și asupra unor activități, care se află sub imperativul binelui public și al interesului național. Parlamentul are vocația exercitării unui control general în numele și ca reprezentant al titularului puterii politice.

Este de apreciat faptul că, în ultima perioadă, Parlamentul Republicii Moldova întreprinde măsuri de îmbunătățire a funcției sale de control, prin organizarea mai sistematică a audierilor și consulțarilor publice.

1 M. Constantinescu, I. Muraru, Drept parlamentar, Ed. Gramar, București, 1994.

1.2. Metodologia Cercetării

În scopul identificării eventualelor progrese în domeniul cercetat în comparație cu Raportul privind controlul parlamentar pentru anul 2016, în cadrul prezentei cercetări, a fost utilizată aceeași metodologie. Așadar, cercetarea a utilizat o abordare cantitativă și calitativă, fiind realizată într-o manieră incluzivă și consultativă, care a implicat toate părțile interesate relevante din Parlament. Metodele de colectare a datelor au fost multiple și variate: de la analiza legislației și a documentelor la interviuri cu factorii implicați direct în acest proces.

Instrumentele utilizate pentru analiza funcției de control parlamentar:

- analiza modificărilor cadrului normativ operate pe parcursul anului 2017;
- chestionarele din cadrul întrevederilor cu responsabilii implicați în procesul de control parlamentar;
- interviuri cu deputații și personalul implicat în realizarea funcției de control parlamentar;
- informații oficiale cantitative furnizate de Parlament (întrebări, interpelări, moțiuni, rapoarte, audieri organizate, etc.).
- analiza și finalitatea propunerilor formulate pe marginea monitorizării activității de control parlamentar pentru perioada anului 2016.

Inițial a fost realizată o revizuire a eventualelor modificări operate la cadrul legal și a documentelor de politici aprobate sau inițiate în anul 2017.

Analiza cadrului legal a evaluat deplinătatea reglementărilor instituțiilor ce țin de asumarea răspunderii Guvernului, prezentarea de rapoarte Parlamentului și audierile parlamentare. Au fost supuse analizei reglementările existente asupra activității comisiilor de anchetă și dimensiunea împuternicirilor lor.

Au fost organizate întrevederi cu responsabilii implicați în procesul de realizare a funcției de control parlamentar din rândul funcționarilor comisiilor parlamentare, funcționarilor subdiviziunilor Secretariatului Parlamentului, deputaților, președinților de comisii parlamentare, reprezentanților opoziției parlamentare pentru a cartografia situația la moment în ceea ce privește exercitarea controlului parlamentar.

În cadrul întrevederilor cu deputații s-a analizat modul în care aceștia înțeleg mecanismele oferite de lege (întrebările, interpelările, moțiunile) și s-a evaluat modul lor de aplicare în baza exemplurilor din practica parlamentară. O atenție sporită a fost acordată raporturilor Parlamentului cu Guvernul și cu alte autorități publice, fiind evaluat mecanismul ce ține de raportarea în Parlament și de desfășurare a audierilor parlamentare.

Este necesar de a menționa că analiza funcției de control parlamentar a fost efectuată prin prisma:

- a) standardelor internaționale pentru funcționarea Parlamentului (standardele recomandate de Uniunea Interparlamentară),
- b) analiza comparativă cu alte state membre UE similare cu R.Moldova ca număr de populație, deputați, regim politic etc. ,
- c) realitățile interne (formele de control, tradiția administrativă, situația socio-politică, agenda integrării europene).

II. ANALIZA LEGISLAȚIEI

2.1. Analiza detaliată a legislației în domeniul controlului parlamentar

În linii generale, în anul 2017 legislația în domeniul controlului parlamentar nu a suferit careva modificări substanțiale. Descrierea detaliată și analiza prevederilor legislative referitoare la domeniul dat sunt reflectate în Raportul de monitorizare a controlului parlamentar din 2016². Prin urmare, doar vom trece în revistă lista actelor legislative, care instituționalizează instrumentele controlului parlamentar. Acestea se referă la:

A. Constituția Republicii Moldova – care pune baza controlului parlamentar asupra puterii executive și administrației publice și în mod deosebit reglementează :

1. Controlul exercitat asupra Președintelui Republicii Moldova;
2. Controlul exercitat asupra Guvernului Republicii Moldova;
3. Controlul exercitat asupra activității administrației publice ;

B. Legea nr.797 din 02.04.1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului – care oferă dimensiune controlului parlamentar, descriind instrumentele cu care poate opera Parlamentul și organele sale de lucru. Astfel, putem menționa :

Controlul parlamentar în Regulamentul Parlamentului	Articol
Supravegherea exercitată de către comisiile permanente ale Parlamentului	art. 25–27, 31
Supravegherea exercitată de către comisiile speciale ale Parlamentului	art. 32–33
Supravegherea exercitată de către comisiile de anchetă ale Parlamentului	art. 34–36
Exercitarea controlului parlamentar legislativ	art. 111
Moțiunile simple	art. 112–115
Moțiunea de cenzură și angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului	art. 116-119
Întrebările deputaților adresate membrilor Guvernului și conducătorilor altor autorități ale administrației publice	art. 122-124
Interpelările deputaților	art. 125
Audieri în Plenul Parlamentului	art. 126
Raportul anual al activității Guvernului	art. 127
Rapoartele anuale ale autorităților publice	art. 128

C. Legea nr.136 din 7 iulie 2017 cu privire la Guvern – chiar dacă a fost adoptată în anul 2017, aceasta nu a adus careva mecanisme noi în domeniul controlului parlamentar în comparație cu legea anterioară. Prezenta lege determină responsabilitatea Guvernului față de Parlament și stabilește modul și condițiile de raportare a activității sale către Parlament :

² Raport de monitorizare a modului de realizare a controlului parlamentar în anul 2017 – elaborat pentru Asociația Promo-LEX de Adrian Fetescu, expert independent, Chișinău 2018.

	Responsabilitatea Guvernului în fața Parlamentului
<i>Raportul anual al activității Guvernului</i>	Guvernul prezintă în fața Parlamentului raportul anual de activitate în luna aprilie. În cazul examinării raportului de activitate al Guvernului, prezența membrilor Guvernului este obligatorie.
<i>Rapoartele anuale ale autorităților publice</i>	Membrii Guvernului prezintă rapoarte de activitate în domeniile lor de competență, dacă acest lucru este solicitat de Parlament sau dacă este prevăzut expres de lege. În cazul examinării raportului de activitate într-un anumit domeniu, membrul Guvernului de competența căruia este domeniul de activitate abordat este obligat să participe la ședința în plen a Parlamentului.
<i>Răspunderea la întrebările deputaților</i>	Membrii Guvernului și conducătorii altor autorități administrative centrale și ai structurilor organizaționale din sfera lor de competență sunt obligați să răspundă la întrebările deputaților adresate în timpul ședințelor în plen ale Parlamentului.
<i>Angajarea răspunderii Guvernului</i>	Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege, adoptând în acest sens o hotărâre. În cazul în care este necesară întreprinderea unor măsuri urgente, Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unui proiect de lege sau, concomitent, asupra mai multor proiecte de lege, dacă acestea reglementează relații din același domeniu de activitate și stabilesc norme juridice de aplicare imediată, pentru a asigura protejarea sau realizarea interesului public, care ar putea fi afectat prin neadoptarea proiectului sau proiectelor respective de lege.
<i>Participarea Guvernului la lucrările Parlamentului</i>	Membrii Guvernului sunt în drept să participe la ședințele Parlamentului și ale comisiilor parlamentare și să-și exprime opiniile pe marginea subiectelor examinate. La decizia Parlamentului sau la cererea Președintelui Parlamentului, participarea membrilor Guvernului la lucrările Parlamentului este obligatorie.
<i>Răspunderea la interpelările deputaților</i>	La ședința Parlamentului consacrată interpelărilor, prezența membrilor Guvernului cărora le sunt adresate interpelări este obligatorie. În cazul imposibilității participării la ședința în plen a Parlamentului consacrată interpelărilor Prim-ministrului, prim-viceprim-ministrului și viceprim-miniștrilor fără portofoliu, aceștia sunt înlocuiți de către secretarul general al Guvernului sau de către unul dintre secretarii generali adjuncți ai Guvernului.
<i>Participarea Guvernului la ședințele comisiilor parlamentare și fracțiunilor parlamentare</i>	La cererea comisiilor Parlamentului ori a fracțiunilor parlamentare, membrii Guvernului și conducătorii altor autorități administrative centrale sau persoanele cu funcții de răspundere împuternicite de aceștia participă la ședințele comisiilor sau ale fracțiunilor parlamentare și răspund la întrebările deputaților.
<i>Participarea la ședințele Parlamentului de examinare a moțiunilor</i>	În cazul examinării unei moțiuni de cenzură, prezența membrilor Guvernului este obligatorie. În cazul examinării moțiunii simple, membrul Guvernului de competența căruia este domeniul de activitate abordat este obligat să participe la ședința în plen a Parlamentului.
<i>Examinarea proiectelor de acte normative</i>	În cazul examinării în ședința în plen a Parlamentului a unui proiect de act normativ, ministrul poate delega prezentarea acestuia secretarului general de stat sau reprezentantului Guvernului în Parlament.

D. Cadrul legal ce prevede prezentarea în Parlament a rapoartelor autorităților publice – care stabilește modul de raportare către Parlament a activităților autorităților administrației publice, inclusiv ale celor cu statut autonom asupra activității sale.

Tabloul rapoartelor prezentate în Parlament se prezintă în felul următor:

Nr.	Autoritatea Publică	Temeiul legal	Raportare	Termenul
1	Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova	Legea nr.753 din 23.12.1999 privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova (art.1 alin.(2), art.9 lit. a), art.20)	Rapoarte privind desfășurarea activității sale	Anual și, în caz de necesitate, la cerere
2	Comisia Electorală Centrală	Codul electoral nr.1381 din 21.11.1997 (art.22 alin.(1), art.35 alin.(3))	1) Rapoarte 2) Raport asupra gestionării mijloacelor financiare alocate pentru desfășurarea alegerilor	1) Anual 2) Într-un termen cât mai scurt posibil după încheierea alegerilor
3	Guvernul (de facto, se subînțelege Ministerul Economiei)	Legea nr.121 din 04.05.2007 privind administrarea și deetativizarea proprietății publice (art.69 alin.(3))	Raport privind totalurile administrării și deetativării proprietății publice pentru anul precedent	Anual, până la 1 iulie
4.	Curtea Constituțională	Legea nr.317 din 13.12.1994 cu privire la Curtea Constituțională (art.10); Legea nr.502 din 16.06.1995 Codul jurisdicției constituționale (art.80)	Rapoarte privind exercitarea jurisdicției constituționale	Anual, în luna ianuarie
5	Procuratura Generală	Legea nr.3 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură (art.11 alin. (3))	Raport despre activitatea Procuraturii în anul precedent	Anual, până în data de 31 martie a anului în curs
6	Consiliul Superior al Magistraturii	Legea nr.947 din 19.07.1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii (art.4 alin.(4) lit. d))	Raport asupra modului de organizare și funcționare a instanțelor judecătorești în anul precedent	Anual, dar nu mai târziu de 1 aprilie
7	Centrul Național Anti-corupție	Legea nr.1104 din 06.06.2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție (art.44/1)	Raportul privind desfășurarea activității sale	Anual, până la data de 31 martie
8	Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal	Legea nr.133 din 08.07.2011 privind protecția datelor cu caracter personal (art.21 alin.(3))	Raportul de activitate pentru anul precedent	Anual, până la data de 15 martie
9	Autoritatea Națională de Integritate	Legea nr.132 din 17.06.2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (art.7 alin.(3) lit. a), art.14 alin.(1) lit. m))	Raportul de activitate al Autorității pentru anul precedent	Anual, până în data de 31 martie
10	Avocatul Poporului	Legea nr.52 din 03.04.2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) (art.29)	Raportul privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova	Până la data de 15 martie a fiecărui an
11	Curtea de Conturi	Legea Curții de Conturi nr.261 din 05.12.2008 (art.8, art.16 lit. h))	1) Raportul financiar de executare a bugetului propriu din exercițiul bugetar expirat; 2) Raportul asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public	1) Anual, către 15 martie; 2) Anual, către 10 octombrie

12	Comisia Națională a Pieței Financiare	Legea nr.192 din 12.11.1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare (art.2 alin.(2), art.26)	Raportul asupra activității sale și asupra funcționării pieței financiare nebancare	Anual
13	Banca Națională a Moldovei	Legea nr.548 din 21.07.1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei (art.69 alin.(1) – (2))	1) Raport care include informația privind: a) situațiile financiare confirmate de auditorul extern; b) activitatea și operațiunile sale pentru anul financiar încheiat; c) situația economică a statului. 2) Raport ce conține analiza situației macroeconomice și o previziune pe termen mediu a inflației și a indicatorilor macroeconomici principali	1) Anual, până la 1 iunie 2) Trimestrial, în termen de până la 45 de zile de la sfârșitul trimestrului de gestiune
14	Consiliul de administrație al Fondului de Garantare a Depozitelor în Sistemul Bancar	Legea nr.575 din 26.12.2003 privind garantarea depozitelor persoanelor fizice în sistemul bancar (art.29 lit. o))	Raportul de activitate al Fondului pentru acel an	În termen de 4 luni după încheierea anului financiar
15	Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică	Legea nr.1525 din 19.02.1998 cu privire la energetică (art.42 alin. (10)); Legea nr.107 din 27.05.2016 cu privire la energia electrică (art.6 alin.(4)); Legea nr.108 din 27.05.2016 cu privire la gazele naturale (art.6 alin.(4)); Legea nr.461 din 30.07.2001 privind piața produselor petroliere (art.9 alin.(1)); Hotărârea Parlamentului nr.238 din 26.10.2012 cu privire la aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică (pct.22 lit. j))	1) Raport despre activitatea Agenției în anul precedent; 2) Raport care va cuprinde un compartiment financiar privind efectuarea cheltuielilor pe parcursul anului precedent, alte informații despre situația de pe piața produselor petroliere	1) Până în data de 1 iunie a fiecărui an 2) Anual, până la data de 15 martie
16	Consiliul Concurenței	Legea concurenței nr.183 din 11.07.2012 (art.33 alin.(3), alin. (4) lit. a) – d)); Legea nr.139 din 15.06.2012 cu privire la ajutorul de stat (art.21 alin.(3));	1) Raport privind activitatea sa; 2) Raport privind ajutoarele de stat acordate;	1) Anual, până la data de 1 iunie; 2) Anual
17	Consiliul Coordonator al Audiovizualului	Codul audiovizualului al Republicii Moldova nr.260 din 27.07.2006 (art.49 alin.(1) – (2))	Raportul Consiliului	Anual, până la data de 1 februarie

18	Agencia Națională pentru Soluționarea Contestațiilor	Legea nr.131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice (art.75 alin.(4) – (5))	Raport anual de performanță, care include date și analize cu privire la cazurile de soluționare a contestațiilor	1) Până la data de 15 martie a fiecărui an; 2) La solicitarea Parlamentului, Agenția prezintă rapoarte pentru o perioadă mai scurtă de un an
19	Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității	Legea nr.121 din 25.05.2012 cu privire la asigurarea egalității (art.12 alin.(1) – (2)); Legea nr.298 din 21.12.2012 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității (art.7 lit. h), art.28 – art.29)	Raport general privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării	La începutul fiecărui an, până la data de 15 martie
20	Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat	Legea nr.198 din 26.07.2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat (art.12 alin.(1) lit. f)); Ordinul Ministerului Justiției cu privire la aprobarea Regulamentului Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat nr.18 din 24.01.2008 (pct.55)	Raportul anual de activitate în sistemul de acordare a asistenței juridice garantate de stat	Anual, până la data de 1 martie

2.2. Instrumente legale pentru efectuarea controlului parlamentar

Parlamentul trebuie să dispună de mijloace și mecanisme suficiente care să-i permită să-și îndeplinească efectiv funcția de supraveghere. Legislația Republicii Moldova cuprinde mai multe instrumente pentru efectuarea controlului parlamentar.



2.3. Controlul parlamentar prin prisma implementării Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană

Ținem să menționăm că aprobarea programelor legislative, în vederea implementării Acordului de Asociere, are rolul de a ordona activitatea Parlamentului. Acesta nu trebuie să mai continue practica vicioasă a examinării și adoptării proiectelor de legi urgente sau prioritare, care afectează calitatea și, prin urmare, aplicarea eficientă a legii. Aprobarea programelor legislative îi va permite Parlamentului examinarea și adoptarea proiectelor de legi, planificate din timp, cu respectarea principiilor transparenței și participării. Conceptual, **programul legislativ urmează să cuprindă și compartimente dedicate controlului parlamentar, care include controlul asupra modului de executare a legilor, audierea rapoartelor Guvernului și ale altor autorități centrale**, iar instituționalizarea unor astfel de proceduri ține de responsabilitatea Parlamentului.

În rezultatul încheierii Acordului de asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană³, a fost asumat angajamentul de revizuire a legislației naționale pentru a o aduce în concordanță cu cea a Uniunii Europene. În acest sens, la solicitarea partenerilor de dezvoltare, Guvernul a aprobat Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2017-2019⁴. La data de 30 iulie și 30 ianuarie a fiecărui an, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene are sarcina să prezinte Guvernului raportul privind executarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană.

După examinarea în Parlament a Planului național, acesta a devenit un program legislativ pentru anul 2017, fiind aprobat prin hotărâre de Parlament⁵.

3 Legea nr.112 din 2.07.2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte

4 Hotărârea Guvernului nr.1472 din 30.12.2016 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova–Uniunea Europeană în perioada 2017–2019.

5 Hotărârea Parlamentului nr.1 din 24.02.2017 privind aprobarea Programului legislativ pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova–Uniunea Europeană, pentru anul 2017.

III. MECANISMUL DE FUNCȚIONARE AL CONTROLULUI PARLAMENTAR

3.1. Date statistice privind controlul parlamentar în anul 2017

O imagine de ansamblu privind mecanismul de funcționare al controlului parlamentar în Parlament este expusă în Raportul statistic cu privire la procesul legislativ pe parcursul anului 2017 și în Raportul asupra activității Secretariatului Parlamentului în anul 2017, care cuprind și informații privind executarea controlului parlamentar.

Astfel, în perioada 1 ianuarie – 31 decembrie 2017, deputații au adresat în total către Guvern și autoritățile administrației publice 103 întrebări și 7 interpelări.

Mai multe detalii pot fi găsite în tabelul următor:

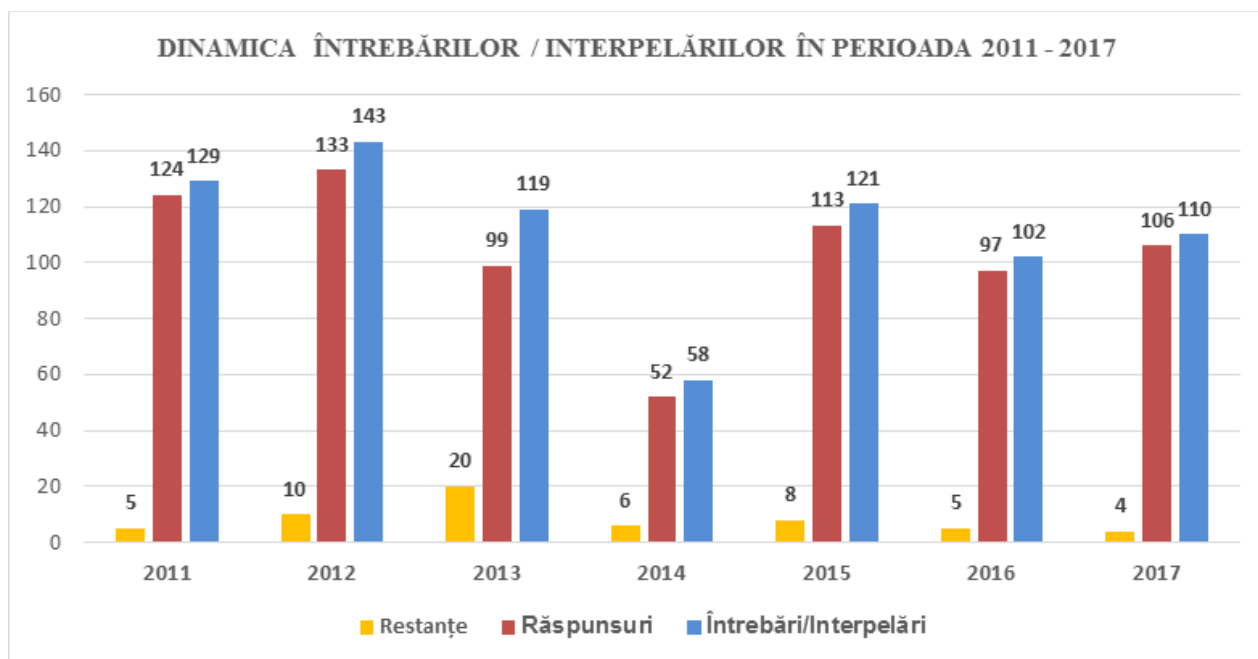
Nr. d/o	Frațiunea	Nr. întrebări				Răspunsuri	Nr. interpelări				Răspunsuri
		Răspuns solicitat în scris	Răspuns solicitat în plen	Răspuns solicitat în plen și în scris	TOTAL		Răspuns solicitat în scris	Răspuns solicitat în plen	Răspuns solicitat în plen și în scris	TOTAL	
1	PSRM	2	-	3	5	99	-	-	-	-	7
2	PLDM	9	20	8	37		-	-	5	5	
3	PDM	4	-	-	4		1	-	-	1	
4	PCRM	11	26	3	40		-	1	-	1	
5	PL	6	4	2	12		-	-	-	-	
6	GPPE	-	2	-	2		-	-	-	-	
7	Deputați neafiliați	2	1	-	3		-	-	-	-	
TOTAL		34	53	16	103	Lipsă răspuns: 4	1	1	5	7	Lipsă răspuns: 0

Nr. d/o	Instituțiile cărora deputații le-au adresat întrebări/interpelări	Numărul adresărilor
1	Prim-ministru	8
2	Guvernul/Cancelaria de Stat	29
3	Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale	6
4	Ministerul Educației, Culturii și Cercetării	9
5	Ministerul Economiei și Infrastructurii	15
6	Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului	4
7	Ministerul Afacerilor Interne	5
8	Ministerul Finanțelor	7

9	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	2
10	Ministerul Apărării	1
11	Ministerul Justiției	1
12	Curtea Supremă de Justiție	1
13	Procuratura Generală	5
14	Procuratura Anticorupție	1
15	Centrul Național Anticorupție	1
16	Inspectoratul General al Poliției	3
17	Agencia Națională Transport Auto	1
18	Consiliul Coordonator al Audiovizualului	2
19	Consiliul Concurenței	1
20	Casa Națională de Asigurări Sociale	1

Numărul mai mare al întrebărilor în comparație cu interpelările rezultă din faptul că deputații, ca regulă, confundă aceste 2 instrumente de supraveghere. Astfel, o parte din întrebări de facto sunt interpelări prin care se solicită explicații asupra unor aspecte ale politicii Guvernului ce țin de activitatea sa internă sau externă. Totodată, din numărul întrebărilor adresate de către deputați sunt întrebări repetate, cu aceleași solicitări, din motiv că cei vizați în întrebări fie nu au răspuns la acestea, fie răspunsurile sunt nesatisfăcătoare, incomplete sau evazive.

Informația în dinamică pentru perioada 2011-2017 privind numărul de întrebări/interpelări, precum și răspunsurile la acestea este prezentată în figura de mai jos:



În perioada anului 2017, deputații au înaintat patru moțiuni simple. Toate moțiunile au fost înaintate de către fracțiunea PSRM și toate au fost respinse de Plenul Parlamentului.

Tabloul moțiunilor ne arată că aceste instrumente sunt utilizate de opoziția parlamentară doar cu scop strict politic pentru a face presiune asupra guvernării. Au fost înaintate următoarele moțiuni simple:

1. Moțiunea simplă asupra politicii interne în domeniul sănătății realizată de Ministrul Sănătății, doamna Ruxanda Glavan (nr. 43 din 24.02.2017);
2. Moțiunea simplă asupra politicii interne în domeniul transporturilor realizată de Ministrul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, domnul Iurie Chirinciuc (nr.63 din 15.03.2017);
3. Moțiunea simplă asupra politicii interne în domeniul învățământului realizată de Ministerul Educației (nr.102 din 06.04.2017);
4. Moțiunea simplă asupra politicii externe realizată și promovată de Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (nr.171 din 02.06.2017).

În consecință, toate moțiunile simple înaintate fie au fost blocate de majoritatea parlamentară și nu s-au examinat de Parlament, fie s-au examinat, dar au fost respinse de Parlament.

Pe parcursul anului 2017, nu au fost înaintate moțiuni de cenzură. Dacă este să comparăm cu anul 2016, când au fost înaintate două moțiuni de cenzură, am putea deduce două explicații ale acestui fapt: fie a crescut calitatea guvernării, fie deputații au manifestat o mai mare indiferență față de acest instrument.

În perioada anului 2017, au fost desfășurate 4 audieri publice în plenul Parlamentului, și anume:

- **Audieri parlamentare cu privire la măsurile întreprinse de Ministerul Mediului pentru protecția ecosistemului râului Nistru** (raportori: dl Valeriu MUNTEANU – ministrul mediului, dl Lilian DARII – vice-ministrul afacerilor externe și integrării europene și dl Valeriu TRIBOI – vice-ministrul economiei) – 17.03.2017;
- **Audieri parlamentare cu privire la modul de organizare și desfășurare a concursului de selectare a concesionarului lucrărilor de exploatare geologică a petrolului și a gazului natural pe teritoriul Republicii Moldova** (raportori: dl Valeriu MUNTEANU – ministrul mediului, dl Nicolae EȘANU – vice-ministrul justiției și dl Valeriu TRIBOI – vice-ministrul economiei) – 17.03.2017;
- **Audieri parlamentare cu privire la organizarea și desfășurarea examenului de bacalaureat din anul 2017** (Raportor: dna Lilia POGOLȘA – vice-ministrul educației) – 20.07.2017;
- **Audieri parlamentare în vederea executării prevederilor Hotărârii Parlamentului nr.45 din 24 martie 2017 cu privire la Raportul Comisiei speciale pentru eficientizarea cadrului legislativ privind alimentația copiilor în instituțiile preșcolare și de învățământ** (Raportori: dl Igor ȘAROV – secretar general de stat al Ministerului Educației, Culturii și Cercetării, dl Vasile LUCA – vice-ministrul agriculturii, dezvoltării regionale și mediului, dl Ion TOMA – director adjunct al Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, dl Iurie PÎNZARU – directorul Centrului de Sănătate Publică și dl Viorel MORARI – Procuror-șef al Procuraturii Anticorupție) – 16.11.2017.

Deși Regulamentul Parlamentului conține norme generale ce se referă la audierile parlamentare, tipurile și procedurile de desfășurare a audierilor, în activitatea lor comisiile permanente de profil nu utilizează efectiv acest instrument.

În scopul îmbunătățirii calității controlului parlamentar, la 01.11.2017, Biroul Permanent al Parlamentului Republicii Moldova a aprobat Hotărârea nr. 42 privind componența programului legislativ de realizare a controlului parlamentar asupra executării legilor în sesiunea de toamnă 2017. În vederea executării acesteia, unele comisii și-au elaborat planuri anuale de activitate în care au prevăzut expres și efectuarea audierilor publice.

Subiectele audierilor publice au fost selectate în dependență de actualitatea, urgența și importanța acestora, de regulă, fiind organizate audieri privind anumite proiecte de legi, ca instrumente de consultare publică. Cele mai multe audieri a organizat Comisia agricultură și industrie alimentară (17), urmată de Comisia economie, buget și finanțe cu 14 audieri publice. Numărul audierilor este important, însă cel mai bun indicator îl reprezintă numărul recomandărilor ce sunt implementate în rezultatul audierilor publice. Or, la acest capitol, comisiile parlamentare întâmpină mari dificultăți și nu au capacitatea de a monitoriza acest proces.

Pe parcursul anului 2017, comisiile parlamentare au organizat 69 de audieri publice, după cum urmează:



Tot în această perioadă au fost prezentate 27 de rapoarte din partea autorităților și instituțiilor publice, dintre care 8 rapoarte au fost audiate în Plenul Parlamentului.

Lista rapoartelor menționate este expusă mai jos:

1. Raportul Consiliului Concurenței nr.180 din 02.02.2017 privind ajutoarele de stat acordate în Republica Moldova pentru anul 2015;
2. Raportul nr.183 din 02.02.2017 cu privire la activitatea Consiliului Coordonator al Audiovizualului din Republica Moldova în anul 2016;
3. Raportul nr.374 din 03.03.2017 cu privire la activitatea Centrului Național Anticorupție pentru anul 2016;
4. Raportul Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat nr.378 din 03.03.2017;
5. Raportul de activitate nr.424 din 14.03.2017 al Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal al Republicii Moldova pentru anul 2016;
6. Raportul Avocatului Poporului (Ombudsman) nr.478 din 20.03.2017 privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2016;
7. Rapoartele de activitate nr.621 din 04.04.2017 și nr. 707 din 12.04.2017 (opinia separată) ale Autorității Naționale de Integritate pentru anul 2016;;

- 8.** Raportul nr.627 din 04.04.2017 despre activitatea Procuraturii Generale în anul 2016;
- 9.** Raportul nr.663 privind activitatea Consiliului Superior al Magistraturii și a instanțelor judecătorești în anul 2016;
- 10.** Raportul de activitate nr.671 din 10.04.2017 al Curții de Conturi pe anul 2016;
- 11.** Raportul financiar nr.672 din 10.04.2017 privind executarea bugetului Curții de Conturi în exercițiul bugetar 2016;
- 12.** Raportul de activitate nr.692 din 11.04.2017 al Comisiei Electorale Centrale pentru anul 2016, în conformitate cu activitățile prevăzute în Planul strategic al CEC pentru anii 2016-2019;
- 13.** Raportul anual nr.797 din 28.04.2017 privind implementarea Programului de activitate al Guvernului 2016-2018;
- 14.** Raportul de activitate nr.792 din 28.04.2017 al Fondului de garantare a depozitelor în sistemul bancar pentru anul 2016;
- 15.** Raportul anual 2016 nr.1062 din 30.05.2017 privind activitatea CNPF și funcționarea pieței financiare nebancale;
- 16.** Raportul privind activitatea Consiliului Concurenței în anul 2016. Raportul financiar pentru anul 2016 nr.1063 din 30.05.2017;
- 17.** Raportul anual nr.1064 din 30.05.2017 al Băncii Naționale a Moldovei pentru anul 2016 ;
- 18.** Raportul Comisiei Electorale Centrale nr.1171 din 12.06.2017 privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale pentru anul 2016;
- 19.** Raportul Guvernului nr.1688 din 14.09.2017 privind executarea bugetului public național și a componentelor acestuia;
- 20.** Raportul nr.1836 din 10.10.2017 asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public pentru anul 2016 – Curtea de Conturi;
- 21.** Raportul Curții Constituționale nr.2194 din 22.11.2017 privind executarea jurisdicției constituționale în anul 2016;
- 22.** Raportul general al Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării în Republica Moldova pentru anul 2016; DPA nr. F-3272 din 17.11.2017;
- 23.** Raportul nr.2212 din 24.11.2017 privind activitatea Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică pentru perioada anului 2016;
- 24.** Raportul Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică nr. 2213 din 24.11.2017 privind rezultatul monitorizării pieței produselor petroliere a Republicii Moldova pentru perioada anului 2016;
- 25.** Raportul general nr. 2220 din 24.11.2017 privind totalurile administrării și deetatizării proprietății publice în anul 2016;
- 26.** Raportul DPA nr.F-3272 din 17.11.2017 al Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării;
- 27.** Informația generalizată privind situația social-economică din R. Moldova prezentată de Ministerul Economiei (lunar).

Menționăm că autoritățile responsabile respectă termenele impuse de legislație în ceea ce privește prezentarea rapoartelor. Referitor la audierea rapoartelor în Parlament, situația a rămas neschimbată comparativ cu anul 2016.

Reieșind din informațiile de pe pagina web oficială și din informațiile cuprinse în Rapoartele statistice ale Secretariatului Parlamentului, notăm că, în anul 2017, Parlamentul a instituit o singură comisie specială, și anume Comisia specială pentru elaborarea pachetului de modificări legislative în domeniul prevenirii suicidului (instituită prin Hotărârea Parlamentului nr. 46 din 24.03.2017).

3.2. Reglementarea controlului parlamentar în Regulamentul Parlamentului

Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr.797/1996, cuprinde mai multe prevederi care reglementează funcția de supraveghere a Parlamentului.

Pentru simplitate, am divizat aceste prevederi și norme din Regulamentul Parlamentului în 4 mari forme de supraveghere parlamentară, și anume:

A. Supravegherea exercitată de către comisiile permanente, comisiile speciale și comisiile de anchetă ale Parlamentului (art.25 – art. 27, art.31 – art.36).

Practica parlamentară din Republica Moldova nu este bogată în inițierea anchetelor parlamentare, nici prin intermediul comisiilor permanente, nici prin formarea comisiilor de anchetă. În cele mai dese cazuri, comisiile de anchetă înființate nu și-au dus lucrul până la capăt, iar rapoartele și concluziile prezentate mai degrabă aveau tentă politică. **Ancheta parlamentară trebuie să fie o instituție bine reglementată din punct de vedere al legislației și trebuie să constituie un instrument eficient de control parlamentar**, fără conotații politice. În prezent, aspectele ce țin de activitatea comisiilor de anchetă sunt reglementate foarte vag.

Mai există o problemă legată de răspunsuri formulate evaziv de către cei audiați, care sunt exonerati de orice răspundere pentru furnizarea informațiilor neveridice sau incomplete. Frecvent, apar cazuri în care informațiile solicitate sunt prezentate de autoritățile publice cu depășirea termenelor indicate de comisie.

Regulamentul Parlamentului conține norme generale ce se referă la audierile parlamentare, tipurile și procedurile de desfășurare a audierilor publice, etc. Din cuprinsul normelor reiese că audierile parlamentare pot fi efectuate nemijlocit de către Plenul Parlamentului și de către comisiile parlamentare, însă, **nu întotdeauna este clar când o audiere se efectuează de comisii și, respectiv, când de către Plen.**

De regulă, audierile reprezintă un mecanism important în activitatea comisiilor parlamentare. În acest sens, **ar fi oportun de clarificat și stabilit expres în Regulamentul Parlamentului rolul primordial și fundamental al comisiilor parlamentare în efectuarea audierilor parlamentare.**

B. Supravegherea exercitată de către deputați (art.112 – art.119, art.122 – art.125)

Din interviurile purtate cu deputații, aceștia subliniază problema răspunsurilor întârziate, răspunsurilor formale sau chiar lipsa răspunsurilor din partea autorităților publice la întrebările și interpelările deputaților. Această stare a lucrurilor dezarmează și descurajează deputații.

Concluzia ce rezultă din aceste interviuri este că **Regulamentul Parlamentului urmează a fi revizuit în scopul eficientizării întrebărilor și interpelărilor ca instrumente ale controlului parlamentar**. Ca soluție ar putea fi stabilirea în legislație a mecanismelor de responsabilizare a factorilor de decizie și a autorităților de resort în procesul de colectare a datelor de către deputați, inclusiv **răspunderea pentru ignorarea sau formularea unor răspunsuri formale la întrebările și interpelările deputaților**.

În opinia deputaților intervievați, deși Regulamentul Parlamentului reglementează instituția moțiunilor, **ar fi oportun de îmbunătățit procedurile în privința moțiunilor în scopul eficientizării acestora**. Spre exemplu, a fost subliniată lipsa unui termen expres de examinare și dezbateră a unei moțiuni. Or, în prezent acest termen se pune la vot. De asemenea, se menționează despre devierea discuțiilor din cadrul ședințelor Parlamentului de la obiectul moțiunii spre alte subiecte.

Se impune, de asemenea, precizarea în Regulamentul Parlamentului a rolului Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului în ceea ce privește examinarea moțiunilor. Or, în prezent, potrivit interviurilor cu deputații și subdiviziunile Secretariatului Parlamentului, chiar dacă nu există reglementări, la indicația Președintelui Parlamentului, Direcția generală juridică efectuează expertiza juridică a moțiunilor înaintate în Parlament, analizând dacă aceste moțiuni conțin elementele necesare pentru a fi înaintate și examinate în Parlament.

C. Exercițarea controlului parlamentar legislativ (art.111)

Normele cuprinse în art.111 din Regulament sunt insuficiente pentru asigurarea de către Parlament a unui control eficient asupra legislației. Se impune necesitatea elaborării și aplicării unor proceduri, care să ordoneze etapele de realizare a controlului parlamentar.

Există o lipsă de claritate în legătură cu ceea ce înțelegem prin control parlamentar (perimetrul controlului parlamentar), formele de control parlamentar, modul în care ar trebui să se realizeze procesele de supraveghere, obligativitatea/ imperativitatea procesului de supraveghere parlamentară. Spre exemplu, Regulamentul Parlamentului stabilește că, la expirarea a 6 luni de la intrarea în vigoare a legii, se exercită controlul executării legii, fără a oferi careva proceduri. În rezultat, comisiile parlamentare nu exercită această funcție de verificare a modului de organizare a implementării legii în termenii stabiliți de Regulamentul Parlamentului.

În anul 2017 în absența unor proceduri clare, detaliate și uniforme de desfășurare a analizei ex-post a legislației, acest instrument al controlului parlamentar nu era utilizat de către comisiile parlamentare. Acest aspect a fost reiterat și în interviurile purtate cu președinții comisiilor permanente.

Situația s-a schimbat în 2018 prin adoptarea Hotărârii nr. 2 din 07.02.2018 a Biroului Permanent pentru aprobarea Metodologiei de evaluare ex-post privind implementarea actelor legislative. În rezultat, au fost instituite două modalități ale analizei ex-post: *analiza juridică și analiza de impact*. În ceea ce privește analiza juridică, aceasta urmărește ca să fie aprobate toate actele normative pentru executarea și implementarea legii, analizează dacă au apărut sau nu anumite disfuncționalități de ordin juridic la aplicarea în practică a legii, dacă normele legii au făcut obiectul unor contestații și litigii în instanțele de judecată. Al doilea aspect evaluat ține de impactul legii, eficiența acesteia, dacă legea și-a atins sau nu scopul și obiectivele trasate. Dacă în primul caz analiza juridică poate fi efectuată de către subdiviziunea juridică a Parlamentului, atunci în cel de-al doilea caz analiza de impact se efectuează de către comisiile parlamentare de profil.

Un aspect ce are tangență directă cu evaluarea ulterioară a unei legi și care a fost menționat de deputații intervievați îl reprezintă adoptarea în mod urgent sau prioritar a proiectelor de legi, care de multe ori cauzează mari probleme în implementarea viitoarelor legi. Din interviuri reiese că Guvernul vine cu astfel de inițiative la sfârșitul sesiunii, înainte de vacanța Parlamentului. Legisla-

torul, fiind presat de timp, examinează și votează în grabă aceste proiecte de legi, iar deputații nu reușesc să analizeze temeinic aceste inițiative legislative.

Una din soluțiile menționate expres de un deputat intervievat ar fi ca în cazul în care Guvernul vine în Parlament cu un proiect prioritar de lege, din start să vină și cu un proiect de Hotărâre de Guvern în vederea implementării viitoarei legi. Atunci când legea intră în vigoare, să fie aprobată și Hotărârea de Guvern.

Unele recomandări din cadrul interviurilor pun accent pe **instituirea unui sistem care să permită la începutul fiecărei sesiuni adoptarea unei liste de legi care să fie evaluate de comisii.** Această listă fiind publică va da posibilitatea ca și societatea civilă să se implice în evaluarea legilor selectate.

Atât în discuțiile cu deputații, cât și în discuțiile cu consultanții din comisiile parlamentare, se remarcă capacitatea limitată a comisiilor parlamentare de a efectua analiza ex-post a legislației. În scopul consolidării capacităților comisiilor parlamentare, a consultanților din comisii și a deputaților, **pentru o anumită perioadă de timp, ar putea fi externalizată efectuarea evaluării legislației.** În acest sens, Parlamentul fie ar putea prevedea resurse financiare, la momentul adoptării propriului buget, pentru contractele externalizate destinate nemijlocit pentru supravegherea parlamentară, fie ar putea solicita asistența donatorilor internaționali.

D. Rapoartele anuale ale Guvernului și autorităților publice (art.127 – art.128)

În prezența unor norme incomplete și sumare de raportare, această activitate, de regulă, a devenit una formală. Despre acest fapt au relatat în interviuri și președinții comisiilor parlamentare, potrivit cărora rapoartele autorităților publice nu sunt supuse unei examinări detaliate în cadrul comisiilor parlamentare. Mai mult ca atât, Parlamentul nu întotdeauna recurge la dezbaterea rapoartelor în ședință plenară, care potrivit legii sunt obligatorii de a fi audiate și dezbătute. În ceea ce privește rapoartele altor autorități publice, din motiv că legislația nu prevede obligația de dezbatere în Parlament, acestea doar se transmit Parlamentului spre informare.

Deși Guvernul și autoritățile publice transmit rapoartele lor Parlamentului, acesta din urmă nu are capacitatea de a le studia și analiza. **Cadrul legal actual nu prevede expres ce se întâmplă cu un raport prezentat Parlamentului, dacă acesta este sau nu diseminat în comisii, către Direcția generală juridică, dacă este sau nu analizat de către comisiile parlamentare, etc.**

Rapoartele instituțiilor independente conțin informații utile pentru controlul parlamentar. Există un șir de rapoarte pe marginea cărora comisiile parlamentare pot efectua mai multe audieri publice pe anumite subiecte și probleme la care se face referință în respectivele rapoarte.

Drept urmare a discuțiilor în cadrul focus grupurilor, s-a constatat că, în pofida faptului că legislația Republicii Moldova prevede mai multe procedee și forme de control parlamentar, Parlamentul, organele de lucru ale acestuia și deputații nu folosesc deplin aceste oportunități constituționale și legale pentru a exercita un control parlamentar veritabil. Spre exemplu, raportul Avocatului Poporului nu a fost audiat în Parlament de peste 7 ani. Abia în anul 2017, a fost audiat raportul Avocatului Poporului pentru anul 2016. Acest exercițiu este unul foarte important, fiind un instrument de supraveghere de către Parlament a respectării drepturilor omului de către executiv.

Totodată, notăm că supravegherea parlamentară este împiedicată de un cadru necorespunzător de competențe și proceduri de operare care să nu-i permit Parlamentului să fie eficient. Analiza cadrului legal autohton ne arată că în unele situații competențele de supraveghere ale Parlamentului sunt restricționate sau definite în mod necorespunzător. Spre exemplu, legislația stabilește că rapoartele autorităților publice se prezintă Parlamentului, fără a concretiza care este procedura în continuare, dacă aceste rapoarte se dezbate în comisii, la Biroul permanent sau în plenul Parlamentului.

În orice raport elaborat de Curtea de Conturi sunt formulate recomandări pentru Parlament, Guvern, alte autorități publice. Deși multe recomandări ale Curții de Conturi se referă la modificarea legislației, în realitate nu se constată rezultate palpabile. **Totodată, nu există mecanisme eficiente de sancționare a subiecților care nu respectă recomandările inserate în rapoartele Curții de Conturi.** Aici, apare din nou problema capacității comisiei parlamentare de analiză și examinare a rapoartelor, precum și monitorizarea recomandărilor din rapoarte. Parlamentul nu are capacitate de a urmări dacă recomandările Curții de Conturi au fost sau nu implementate. O soluție discutată public și susținută de unii intervievați este **de a institui în Parlament o comisie separată responsabilă de Curtea de Conturi.** Această comisie separată trebuie să se ocupe doar de Curtea de Conturi și de buget. În acest scop, a fost înregistrat proiectul de lege nr. 104 din 29.03.2018 pentru modificarea și completarea Regulamentului Parlamentului care prevede instituirea Comisiei de control al finanțelor publice care va avea drept obiectiv principal examinarea rapoartelor Curții de Conturi.

Una din propunerile rezultate din interviuri indică asupra **necesității de examinare concomitentă în Parlament a celor 2 rapoarte: raportul Curții de Conturi privind executarea bugetului și raportul Guvernului privind executarea bugetului.** Aceste rapoarte trebuie să fie examinate împreună într-un singur pachet, întrucât este vorba de utilizarea conformă a banilor publici.

IV CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

4.1. Concluzii

Ca urmare a celor relatate mai sus, se impun unele constatări esențiale pentru acest raport, care în mare parte au rămas aceleași față de constatările din anul 2016⁶. Le vom enumera pe cele mai relevante:

1. Utilizarea ineficientă de către Parlament, organele de lucru ale acestuia și deputați a instrumentelor și formelor de control parlamentar.
2. Controlul parlamentar este adeseori constrâns de un cadru legal incomplet, nefiind definite în mod corespunzător competențele de control ale Parlamentului și nici descrise clar procedurile de lucru în cadrul exercitării controlului parlamentar.
3. Ineficiența întrebărilor și interpelărilor deputaților, ca instrumente ale controlului parlamentar, întrucât răspunsurile celor vizați sunt incomplete, evazive, formale și deseori expediate cu depășirea termenului stabilit.
4. Lipsa cadrului legal ce ține de atragerea la răspundere (administrativă sau penală) a factorilor de decizie care furnizează deputaților, Comisiilor de anchetă informații neveridice, incomplete sau eronate duce la imposibilitatea realizării adecvate a mandatului acestora.
5. Lipsa normelor exhaustive care se referă la procedurile de audieri parlamentare, cum ar fi:
 - tipurile audierilor și condițiile de inițiere a acestora,
 - descrierea cazurilor în care audierile se efectuează de comisiile parlamentare și/sau ne mijlocit de către Plenul Parlamentului,
 - finalitatea audierilor parlamentare, inclusiv monitorizarea recomandărilor pe marginea acestora.
6. Lipsa unor încăperi speciale în Parlament unde ar putea fi examinate rapoartele și informațiile cu caracter secret.
7. Datorită lipsei cadrului de reglementare și a mecanismului de monitorizare, în rezultatul audierilor publice, Parlamentul și comisiile parlamentare nu cunosc cu exactitate recomandările care nu au fost implementate.
8. Prevederile legale ce se referă la obligația unor autorități publice (Procuratura Generală, Curtea de Conturi etc.) de a prezenta rapoarte Parlamentului sunt incomplete, iar unele situații nu sunt în general descrise, cum ar fi:
 - conținutul și forma raportului prezentat Parlamentului,
 - nu este clar unde se dezbate aceste rapoarte (în ședința în plen a Parlamentului și/sau în cadrul comisiilor parlamentare), cine și cum monitorizează implementarea recomandărilor formulate pe marginea raportului etc.,

Menționăm că Parlamentul Republicii Moldova a întreprins câteva acțiuni concrete pentru a impulsiona în timp efectele unui control parlamentar modern axat pe cele mai bune practici europene. Acest efort este materializat prin următoarele acțiuni întreprinse în perioada 2017-2018:

⁶ A se vedea concluziile din *Raportul de monitorizare a modului de realizare a controlului parlamentar în anul 2016* – elaborat pentru Asociația Promo-LEX de Adrian Fetescu, expert independent, Chișinău 2017.

1. Adoptarea Hotărârii Biroului Permanent al Parlamentului Republicii Moldova nr. 42 din 01.11.2017 privind componența programului legislativ de realizare a controlului parlamentar asupra executării legilor în sesiunea de toamnă 2017.
2. Elaborarea Metodologiei de evaluare ex-post privind implementarea actelor legislative și aprobarea acesteia prin Hotărârea Biroului Permanent nr. 2 din 07.02.2018. Este necesar să menționăm că procesul de evaluare ex-post a fost demarat, iar gradul de implementare urmează a fi analizat în Raportul de evaluare pentru anul 2018.
3. Inițierea elaborării proiectului unui nou Regulament al Parlamentului, în care funcția de control parlamentar este abordată la un nivel mai profund și calitativ prin explicarea pe larg a procedurilor de control parlamentar și evitarea situațiilor de interpretare ambiguă a normelor de drept.

4.2. Recomandări

Chiar dacă în anul 2017 Parlamentul Republicii Moldova nu a implementat recomandările formulate în Raportul de monitorizare a modului de realizare a controlului parlamentar în anul 2016, acestea rămân valabile și pentru prezentul raport. Considerăm oportun încurajarea intenției forului legislativ de a remedia această stare de lucruri și începerea reformării întregului proces al controlului parlamentar, activități care au început să se materializeze în a doua jumătate a anului 2017.

Cu toate acestea, reiterăm cele mai importante recomandări din Raportul precedent care urmează a fi implementate cât mai curând posibil:

1. Descrierea în Regulamentul Parlamentului și în alte acte normative, inclusiv în cele interne, a unei proceduri clare privind controlul parlamentar, care să acopere toate dimensiunile desfășurării acestuia (audieri, moțiuni, comisii de anchetă etc.).
2. Reglementarea din punct de vedere procedural a modalității de desfășurare a anchetelor parlamentare pentru ca acestea să constituie un instrument eficient de control parlamentar, fără conotații politice, cu atribuții foarte clare pentru comisiile de anchetă.
3. Stabilirea expresă în Regulamentul Parlamentului a rolului primordial și fundamental al comisiilor parlamentare în efectuarea audierilor parlamentare, acestea reprezentând un instrument important în exercitarea controlului parlamentar.
4. Stabilirea cadrului legal necesar pentru efectuarea obligatorie a analizei ex-post a legislației, cu elaborarea unei metodologii în acest sens, precum și identificarea autorităților responsabile de acest exercițiu.
5. Stabilirea obligativității pentru Secretariatul Parlamentului, deputați și comisiile parlamentare de a publica pe pagina oficială (www.parlament.md) acțiunile care se referă la efectuarea audierilor parlamentare, precum și alte acțiuni ce țin de controlul Parlamentar.

V. ABREVIERI

PDM – Partidul Democrat din Moldova

PLDM – Partidul Liberal Democrat din Moldova

PL – Partidul Liberal

PSRM – Partidul Socialiștilor din Republica Moldova

PCRM – Partidul Comuniștilor din Republica Moldova

CJNI – Comisia juridică numiri și imunități

CPEIE – Comisia politică externă și integrare europeană

CDORI – Comisia drepturile omului și relații interetnice

CPSSF – Comisia protecție socială, sănătate și familie

CCECTSM – Comisia cultură, educație, cercetare, tineret, sport și massmedia

CEBF – Comisia economie, buget și finanțe

CSNAOP – Comisia securitate națională, apărare și ordine publică

CAIA – Comisia agricultură și industrie alimentară

CAPDRMSC - Comisia administrație publică, dezvoltare regională, mediu și schimbări climatice

EX-POST - analiza rezultatelor reale ale unei intervenții de politici publice finalizate, care permite de a înțelege factorii de succes sau eșec și impactul mai vast al politicilor publice

Asociația Promo-LEX

Ștefan cel Mare 127, Chișinău, Republica Moldova

tel./fax: + 373 / 22 45 00 24, 44 96 26

e-mail: info@promolex.md, web: www.promolex.md, www.monitor.md

Pentru corespondență: C.P. 89. MD-2004, Chișinău, Republica Moldova