



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Promo - LEX

Promovarea democrației și a drepturilor omului

Raportul

MONITORIZAREA MODULUI DE REALIZARE A CONTROLULUI PARLAMENTAR ÎN ANUL 2018



Chișinău, 2019



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Promo - LEX

Promovarea democrației și a drepturilor omului

RAPORTUL

MONITORIZAREA MODULUI DE REALIZARE A CONTROLULUI PARLAMENTAR ÎN ANUL 2018

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

Chișinău, 2019

Redactor: Doina Dumbrăveanu-Munteanu

Design, machetare și tipar: „FOXTROT” 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.

Raportul 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 2018” aparțin autorului și nu reflectă neapărat punctul de vedere al donatorului.

CUPRINS

I. INTRODUCERE	4
1.1. Informații generale.....	4
1.2. Metodologia cercetării	4
II. ANALIZA LEGISLAȚIEI	6
2.1. Analiza detaliată a legislației în domeniul controlului parlamentar.....	6
A. Constituția Republicii Moldova.....	6
B. Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797 din 02.04.1996	8
C. Legea cu privire la Guvern nr. 136 din 07.07.2017	9
D. Cadrul legal ce prevede prezentarea în Parlament a rapoartelor autorităților publice	10
2.2. Instrumente legale în vederea efectuării controlului parlamentar.....	15
2.3. Controlul parlamentar prin prisma implementării Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană	16
III. MECANISMUL DE FUNCȚIONARE AL CONTROLULUI PARLAMENTAR	17
3.1. Date statistice privind controlul parlamentar în anul 2018	17
3.2. Reglementarea controlului parlamentar în Regulamentul Parlamentului.....	22
A. Supravegherea exercitată de către comisiile permanente, comisiile speciale și comisiile de anchetă ale Parlamentului (art. 25 – art. 27, art. 31 – art. 36).	22
B. Supravegherea exercitată de către deputați (art. 112 – art. 119, art. 122 – art. 125)	23
C. Exercițarea controlului parlamentar legislativ (art. 111).....	23
D. Rapoartele anuale ale Guvernului și autorităților publice (art. 127 – art. 128)	23
IV. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI	24
4.1. Concluzii	24
4.2. Recomandări	25
V. ABREVIERI	26

I. INTRODUCERE

1.1. Informații generale

Prezentul raport și-a trasat drept obiectiv principal evaluarea funcției de control parlamentar și evoluția acesteia în comparație cu rapoartele similare din anii precedenți. În acest sens vor fi identificate și analizate toate mecanismele puse de lege la dispoziția Parlamentului în vederea asigurării aplicării corecte a legilor, eficiența și impactul lor asupra societății. În raport vor fi analizate mecanismele aplicate de organele de lucru ale Parlamentului și de deputații în Parlament ca subiecți ai dreptului de realizare a controlului parlamentar.

Acest proces va oferi, de asemenea, posibilitatea de a identifica punctele forte și oportunitățile, precum și punctele slabe și provocările, oferind astfel posibilitatea pentru consolidarea ulterioară a funcției de control parlamentar. În rezultat, vom dispune de o imagine generală a funcționalității instituției controlului parlamentar, a eficienței mecanismelor de control parlamentar utilizate, vom elabora propuneri pentru consolidarea acestora și vom evalua gradul de implementare a propunerilor conținute în rapoartele anterioare.

Înțelegerea de către Parlament a importanței funcției de control parlamentar este reflectată în documentele de politici ale legislativului și în documentele de dezvoltare strategică ale acestuia. Aceste politici ghidează Parlamentul în abordarea provocărilor, oportunităților și riscurilor în activitatea Parlamentului. Cu toate acestea, agenda de integrare europeană necesită din partea Parlamentului mai multă eficiență și o mai bună coordonare în îndeplinirea funcțiilor și responsabilităților sale. Or, Acordul de asociere RM-UE are ca obiectiv nu doar armonizarea legislației, dar și aplicarea eficientă a legilor, care implică un mecanism riguros de monitorizare și control parlamentar asupra întregii administrații publice din Republica Moldova.

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 consultărilor publice și prin implementarea mecanismelor de efectuare a analizelor ex-post juridice și de impact a actelor legislative.

1.2. Metodologia cercetării

Pentru o mai bună analiză a evoluțiilor în domeniul controlului parlamentar în comparație cu rapoartele similare pentru anii precedenți, prezenta cercetare a fost realizată într-o manieră incluzivă și consultativă, care a implicat părți interesate relevante din Parlament. Colectarea datelor a fost efectuată prin diverse metode precum: analiza modificărilor legislative operate în perioada cercetată, analiza documentelor, interviuri, etc.

Instrumentele utilizate pentru analiza funcției de control parlamentar sunt următoarele:

- lista de întrebări din cadrul întrevederilor cu responsabilii implicați în procesul de control parlamentar;
- interviuri cu deputații și personalul implicat în realizarea funcției de control parlamentar;
- informația oficială cantitativă furnizată de Parlament (întrebările, interpelările, moțiunile, rapoartele, audierile organizate, etc.).

La etapa inițială, a fost efectuată o analiză a cadrului legal și a documentelor de politici în vederea stabilirii deplinătății reglementărilor pentru realizarea funcției de control parlamentar. În acest sens, a fost analizat Regulamentul Parlamentului, Legea cu privire la Guvern, alte legi relevante. De asemenea, au fost examinate prevederile proiectului Codului regulilor și procedurilor parlamentare (nr. 374 din 02.11.2018) aprobat în primă lectură la 22.11.2018

Prin analiza cadrului legal a fost evaluată deplinătatea reglementărilor instituțiilor ce țin de asumarea răspunderii Guvernului, prezentarea de rapoarte Parlamentului și audierile parlamentare. Tot aici au fost analizate Hotărârile Curții Constituționale în domenii tangente controlului parlamentar. Nu în ultimul rând, au fost supuse analizei reglementările existente asupra activității comisiilor de anchetă și dimensiunea împuternicirilor lor.

În continuare, au fost desfășurate 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 a fost examinată înțelegerea mecanismelor oferite de lege (întrebările, interpelările, moțiunile) și a fost 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. S-a atras atenția și asupra modului și specificului de raportare a unor instituții, mai cu seamă a celor care îndeplinesc justiția (CSJ, CSM), procuratura, Curtea Constituțională. Analiza a continuat cu activitatea comisiilor de anchetă din ultimii ani, a procedurilor derulate în Parlament referitoare la examinarea rezultatelor activității Comisiilor de anchetă și a divergențelor create în cadrul comisiilor. Tot în raportul de față, s-a analizat efectuarea controlului examinării eficienței legilor și întocmirea rapoartelor de evaluare de către comisiile parlamentare (ex-post).

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

- a) standardelor internaționale pentru funcționarea Parlamentului (standardele recomandate de Uniunea Interparlamentară);
- b) analizei comparative cu alte state membre UE care sunt similare RM ca număr de populație, deputați, regim politic etc;
- c) realităților interne (forme de control, tradiția administrativă, situația socio-politică, agenda integrării europene).

II. ANALIZA LEGISLAȚIEI

2.1. Analiza detaliată a legislației în domeniul controlului parlamentar

Având în vedere elaborarea și înregistrarea proiectului Codului regulilor și procedurilor parlamentare (nr. 374 din 02.11.2018), unul din scopurile căruia este detalierea instrumentelor și procedurilor de control parlamentar, legislația existentă nu a suferit modificări semnificative în acest sens. Prin urmare, vom trece în revistă principalele prevederi normative existente în domeniul dat.

A. Constituția Republicii Moldova

Conform art. 66 din Constituție, printre atribuțiile de bază, altele decât funcția de legiferare, Parlamentul:

- exercită controlul parlamentar asupra puterii executive, sub formele și în limitele prevăzute de Constituție;
- aprobă bugetul statului și exercită controlul asupra acestuia;
- exercită controlul asupra acordării împrumuturilor de stat, asupra ajutorului economic și de altă natură acordat unor state străine, asupra încheierii acordurilor privind împrumuturile și creditele de stat din surse străine;
- alege și numește persoane oficiale de stat, în cazurile prevăzute de lege;
- inițiază cercetarea și audierea oricăror chestiuni ce se referă la interesele societății;
- suspendă activitatea organelor administrației publice locale, în cazurile prevăzute de lege;

Potrivit Constituției, controlul parlamentar se poate materializa prin mai *multe forme de control*. În acest sens notăm:

I. Controlul exercitat asupra Președintelui Republicii Moldova

În conformitate cu art. 81 alin. (3) din Constituție, Parlamentul poate hotărî punerea sub acuzare a Președintelui Republicii Moldova, cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților aleși, în cazul în care săvârșește o infracțiune. Competența de judecată aparține Curții Supreme de Justiție, în condițiile legii. Președintele este demis de drept la data rămânerii definitive a sentinței de condamnare.

Potrivit art. 89 din Constituție, în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției, Președintele Republicii Moldova poate fi suspendat din funcție de către Parlament, cu votul a două treimi din deputați. Propunerea de suspendare din funcție poate fi inițiată de cel puțin o treime din deputați și se aduce, neîntârziat, la cunoștința Președintelui Republicii Moldova. Dacă propunerea de suspendare din funcție este aprobată, în cel mult 30 de zile se organizează un referendum pentru demiterea Președintelui.

Ținem să remarcăm că procedurile constituționale sus-menționate nu sunt stipulate în alte acte legislative, fiind neclar cum acestea de facto s-ar putea aplica în practică și modul în care ar trebui să procedeze Parlamentul în asemenea situații. Procedurile date sunt stipulate în proiectul Codului regulilor și procedurilor parlamentare (nr. 374 din 02.11.2018).

II. Controlul exercitat asupra Guvernului

Una din atribuțiile de bază ale Parlamentului, reieșind din prevederile art. 66 lit. f) din Constituție, constă în *exercitarea controlului parlamentar asupra puterii executive*, sub formele și în limitele prevăzute de Constituție.

Capitolul VII din Constituție reglementează raporturile Parlamentului cu Guvernul și prevede expres că Guvernul este responsabil în fața Parlamentului și prezintă informațiile și documentele cerute de acesta, de comisiile sale și de deputați. Membrii Guvernului au acces la lucrările Parlamentului. Dacă li se solicită prezența, participarea lor este obligatorie (art. 104). ***Este necesar să remarcăm că în actualul Regulament al Parlamentului nu sunt prevăzute proceduri clare de invitare a membrilor Guvernului la ședințele comisiilor parlamentare, fracțiunilor parlamentare, Biroului permanent sau în plenul Parlamentului.*** În acest context, menționăm că de cele mai multe ori membrii Guvernului nu respectă aceste prevederi și delegează secretarii de stat pentru participare la ședințele comisiilor sau la ședințele în plen.

Art. 105 din Constituție statuează că Guvernul și fiecare dintre membrii săi sunt obligați să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputați. Parlamentul poate adopta o moțiune prin care să-și exprime poziția față de obiectul interpelării.

Întrebările și interpelările deputaților, ca instrumente ale controlului parlamentar, riscă să fie ineficiente, întrucât Guvernul poate prezenta răspunsuri formale sau incomplete. Despre aceasta ne-au relatat în interviuri deputații și președinții comisiilor parlamentare.

Moțiunile sunt utilizate de opoziție ca instrument de presiune a guvernării, uneori doar cu scop strict politic. În final, acestea fie sunt blocate de majoritatea parlamentară și nu se examinează de către Parlament, fie se examinează, dar sunt respinse de către Parlament. Un tablou general al moțiunilor examinate în Parlament este prezentat în capitolul III, având la bază datele din Raportul statistic cu privire la procesul legislativ pe parcursul anului 2018 și Raportul asupra activității Secretariatului Parlamentului în anul 2018.

Întrucât Guvernul raportează despre activitatea sa în fața Parlamentului, Constituția a prevăzut și instrumentul de exprimare a neîncrederii. Astfel, la propunerea a cel puțin o pătrime din deputați, Parlamentul își poate exprima neîncrederea în Guvern, cu votul majorității deputaților. Inițiativa de exprimare a neîncrederii se examinează timp de 3 zile de la data prezentării în Parlament (art. 106).

Constituția Republicii Moldova conține și prevederi exprese privind procedura de angajare a răspunderii Guvernului față de Parlament (art. 106/1). Potrivit acestora, Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului în ceea ce privește un program, o declarație de politică generală sau un proiect de lege. Guvernul este demis, dacă moțiunea de cenzură depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, declarației de politică generală sau proiectului de lege a fost votată în condițiile articolului 106. Dacă Guvernul nu a fost demis, proiectul de lege prezentat se consideră adoptat, iar programul sau declarația de politică generală devine obligatorie pentru Guvern.

III. Controlul exercitat asupra activității administrației publice

Conform prevederilor art. 104 din Constituție, oricărui ministru i se poate solicita să fie prezent la lucrările Parlamentului, pentru a pune la dispoziția deputaților informații necesare în vederea examinării unui subiect de către Legislativ. Această obligație reiese din calitatea dublă a miniștrilor, ca membri ai Guvernului și ca șefi ai administrațiilor publice pe care le reprezintă.

Controlul parlamentar asupra administrației publice poate lua forma de raportare a autorităților publice și a instituțiilor specializate în fața Parlamentului. Aceasta reiese din rolul Legislativului în

cea ce privește aprobarea bugetului, numirea conducerii, membrilor unor autorități publice sau instituții specializate.

Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014 conține în art. 73 prevederi ce se referă la rapoartele anuale privind executarea bugetelor. În conformitate cu acestea, rapoartele anuale privind executarea bugetului de stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală se întocmesc de către administratorii bugetelor respective și se prezintă Guvernului, iar ulterior – Parlamentului spre aprobare, în termenele prevăzute de calendarul bugetar.

De regulă, Parlamentul nu exercită în mod direct controlul asupra finanțelor publice, dar are la dispoziție o autoritate specializată, Curtea de Conturi. Reieșind din prevederile art. 133 din Constituție, Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare publice. Curtea de Conturi are obligația să prezinte anual Parlamentului un raport privind administrarea și întrebuințarea resurselor financiare publice. În scopul îmbunătățirii controlului parlamentar în această sferă, la 31.05.2018, a fost adoptată Legea nr. 93 pentru modificarea și completarea Regulamentului Parlamentului prin care a fost instituită o nouă comisie permanentă, și anume Comisia de control al finanțelor publice care are drept obiectiv principal examinarea rapoartelor Curții de Conturi.

În ceea ce privește controlul parlamentar asupra activității administrației publice locale, acesta se efectuează prin intermediul controlului parlamentar exercitat asupra activităților Guvernului și a administrației publice centrale. Or, potrivit Legii privind administrația publică locală nr. 436/2006 (art. 61 – art. 69), prin intermediul Cancelariei de Stat și oficiilor sale teritoriale, Guvernul exercită controlul legalității asupra activității administrației publice locale.

Totodată, potrivit art. 66 din Constituție, Parlamentul poate suspenda activitatea organelor administrației publice locale, în cazurile prevăzute de lege. Reieșind din prevederile art. 25 din Legea nr. 436/2006, Parlamentul dizolvă consiliul local, la propunerea motivată a primarului sau a Guvernului, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive, prin care au fost constatate circumstanțele care justifică dizolvarea. Temei de inițiere a acestei proceduri servește adoptarea de către consiliul local în mod deliberat a unor decizii repetate în aceeași materie, care au fost anulate de către instanța de contencios administrativ, prin hotărâri definitive, întrucât încălcau grav prevederile Constituției sau ale legislației în vigoare.

B. Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797 din 02.04.1996

Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova conține mai multe instrumente pentru efectuarea controlului parlamentar. În speță, putem menționa:

- 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);
- Exercițarea 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);

Mai detaliat despre aceste instrumente relatăm în capitolul III al prezentului raport.

C. Legea cu privire la Guvern nr. 136 din 07.07.2017

Potrivit legii, Guvernul este responsabil de activitatea sa în fața Parlamentului. Membrii Guvernului poartă răspundere pentru domeniile de activitate de care sunt responsabili și pentru activitatea Guvernului în ansamblu.

Raporturile Guvernului cu Parlamentul, potrivit legii, pot lua forma următoarelor modalități (art. 42):

<i>Responsabilitatea Guvernului în fața Parlamentului</i>	
Raportul anual al activității Guvernului	În luna aprilie Guvernul prezintă în fața Parlamentului raportul anual de activitate. În cazul examinării raportului de activitate al Guvernului, prezența membrilor Guvernului este obligatorie.
Rapoartele anuale ale autorităților publice	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.
Răspunsuri la întrebările deputaților	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.
Angajarea răspunderii Guvernului	Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului în ceea ce privește un program, o declarație de politică generală sau un 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 în ceea ce privește un proiect de lege sau, concomitent, mai multe 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
Participarea Guvernului la lucrările Parlamentului	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.

Responsabilitatea Guvernului în fața Parlamentului**Răspunsul la interpelările deputaților**

La ședința Parlamentului consacrată interpelărilor, este obligatorie prezența membrilor Guvernului cărora le sunt adresate interpelări. În cazul imposibilității participării prim-ministrului, prim-viceprim-ministrului și viceprim-miniștrilor fără portofoliu la ședința în plen a Parlamentului consacrată interpelărilor, aceștia sunt înlocuiți de către secretarul general al Guvernului sau de către unul dintre secretarii generali adjuncți ai Guvernului.

Participarea Guvernului la ședințele comisiilor parlamentare și fracțiunilor parlamentare

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.

Participarea la ședințele Parlamentului de examinare a moțiunilor

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.

Examinarea proiectelor de acte normative

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.

Pentru asigurarea unei interacțiuni eficiente între Guvern și Parlament sunt organizate ședințe de lucru între conducerea Cancelariei de Stat și conducerea Secretariatului Parlamentului în vederea coordonării activităților comune orientate spre realizarea programului legislativ și a programului de activitate al Guvernului. Totodată, Cancelaria de Stat colaborează cu Secretariatul Parlamentului prin schimb de informații în vederea asigurării controlului executării actelor normative ale Parlamentului.

Printre atribuțiile de bază ale prim-ministrului se numără obligația de a informa Parlamentul în ceea ce privește problemele de importanță majoră ale statului și de a reprezenta Guvernul în raporturile cu Parlamentul (art. 22). Totodată, pentru asigurarea interacțiunii eficiente dintre Guvern și Parlament, Guvernul poate desemna unul sau mai mulți reprezentanți ai Guvernului în Parlament, care se subordonează nemijlocit prim-ministrului (art. 42).

D. Cadrul legal ce prevede prezentarea în Parlament a rapoartelor autorităților publice

Legile speciale de activitate ale mai multor autorități și instituții stabilesc obligația acestora de a prezenta rapoarte Parlamentului. Ca regulă, aceste legi cuprind doar o prevedere generală (un alineat dintr-un articol) cu o formulare foarte generală, conform căreia autoritatea sau instituția publică va prezenta Parlamentului un raport de activitate până la o anumită dată calendaristică. Nu este specificată, însă, necesitatea susținerii raportului dat în ședință plenară, inclusiv prin oferirea răspunsurilor la eventualele întrebări ale deputaților. Este necesar de menționat că deputații au posibilitatea de a adresa întrebări în cadrul ședinței comisiei care examinează raportul în cauză. Cu toate acestea, dacă am admite o situație ipotetică în care toți 101 deputați ar dori să adreseze întrebări, petrecerea ședinței comisiei ar deveni practic imposibilă.

Tabloul rapoartelor prezentate în Parlament se prezintă în felul următor:

Nr.	Autoritatea Publică	Temeiul Legal	Tip de rapoarte	Periodicitate
1	<i>Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova</i>	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	<i>Comisia Electorală Centrală</i>	Codul electoral nr. 1381 din 21.11.1997 (art. 22 alin. (1), art. 35 alin. (3))	1) Rapoarte privind activitatea desfășurată 2) Raport asupra gestionării mijloacelor financiare alocate pentru desfășurarea alegerilor	1) Anual 2) Într-un termen cât mai scurt posibil după încheierea alegerilor
3	<i>Guvernul (de facto se subînțelege Ministerul Economiei)</i>	Legea nr. 121 din 04.05.2007 privind administrarea și deetatiizarea proprietății publice (art. 69 alin. (3))	Raport privind totalurile administrării și deetatiizării proprietății publice pentru anul precedent	Anual, până la 1 iulie
4.	<i>Curtea Constituțională</i>	Legea nr. 317 din 13.12.1994 cu privire la Curtea Constituțională (art. 10); Lege nr. 502 din 16.06.1995, Codul jurisdicției constituționale (art. 80)	Rapoarte privind exercitarea jurisdicției constituționale	Anual, în luna ianuarie
5	<i>Procuratura Generală</i>	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	<i>Consiliul Superior al Magistraturii</i>	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	<i>Centrul Național Anticorupție</i>	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	<i>Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal</i>	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	<i>Autoritatea Națională de Integritate</i>	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 la data de 31 martie
10	<i>Avocatul Poporului</i>	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

Nr.	Autoritatea Publică	Temeiul Legal	Tip de rapoarte	Periodicitate
11	<i>Curtea de Conturi</i>	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	<i>Comisia Națională a Pieței Financiare</i>	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 nebankare	Anual
13	<i>Banca Națională a Moldovei</i>	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	<i>Consiliul de administrație al Fondului de Garantare a Depozitelor în Sistemul Bancar</i>	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	<i>Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică</i>	Legea nr. 174 din 21.09.2017 cu privire la energetică (art. 12 alin. (7)); 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));		

Nr.	Autoritatea Publică	Temeiul Legal	Tip de rapoarte	Periodicitate
		Hotărârea Parlamentului nr. 334 din 14.12.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică (pct. 22 lit. j))	1) Raport privind 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 30 iunie a fiecărui an 2) Anual, până la data de 1 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

Din analiza acestor acte normative, constatăm că prevederile ce se referă la raportarea autorităților publice în fața Parlamentului sunt incomplete, iar uneori neclare. De regulă, nu sunt proceduri de întocmire a raportului de către autoritățile publice și nu este reglementat conținutul și forma raportului. În acest sens, **ar fi oportun de a reglementa expres un model de conținut pentru toate rapoartele prezentate în Parlament pentru a facilita analiza acestora.**

Drept exemple pozitive în acest sens notăm doar reglementările ce se referă la raportul Curții Constituționale și raportul Consiliului Concurenței.

Astfel, potrivit art. 80 din Codul jurisdicției constituționale nr. 502/1995, raportul despre exercitarea jurisdicției constituționale este elaborat în cadrul Secretariatului Curții Constituționale sub conducerea nemijlocită a șefului acestuia, în baza materialelor examinate de Curte. După elaborare, raportul se remite judecătorilor Curții Constituționale. Raportul definitivat se examinează în ședința Curții. Raportul trebuie să conțină:

- a) denumirea sa, data și locul aprobării;
- b) prevederile Legii cu privire la Curtea Constituțională și ale prezentului cod în al căror temei a fost elaborat;
- c) analiza materialelor examinate;
- d) împrejurările elucidate în procesul examinării materialelor;
- e) concluzii și recomandări.

Raportul despre exercitarea jurisdicției constituționale se aprobă prin hotărârea Curții Constituționale și se semnează de către Președintele ei. Raportul se expediază anual, în luna ianuarie, autorităților competente să numească judecători în Curtea Constituțională.

La fel, în conformitate cu art. 33 din Legea concurenței nr. 183/2012, raportul Consiliului Concurenței se adoptă de către Plenul Consiliului Concurenței și se prezintă anual Parlamentului până la data de 1 iunie, fiind ulterior publicat. Raportul privind activitatea Consiliului Concurenței va conține:

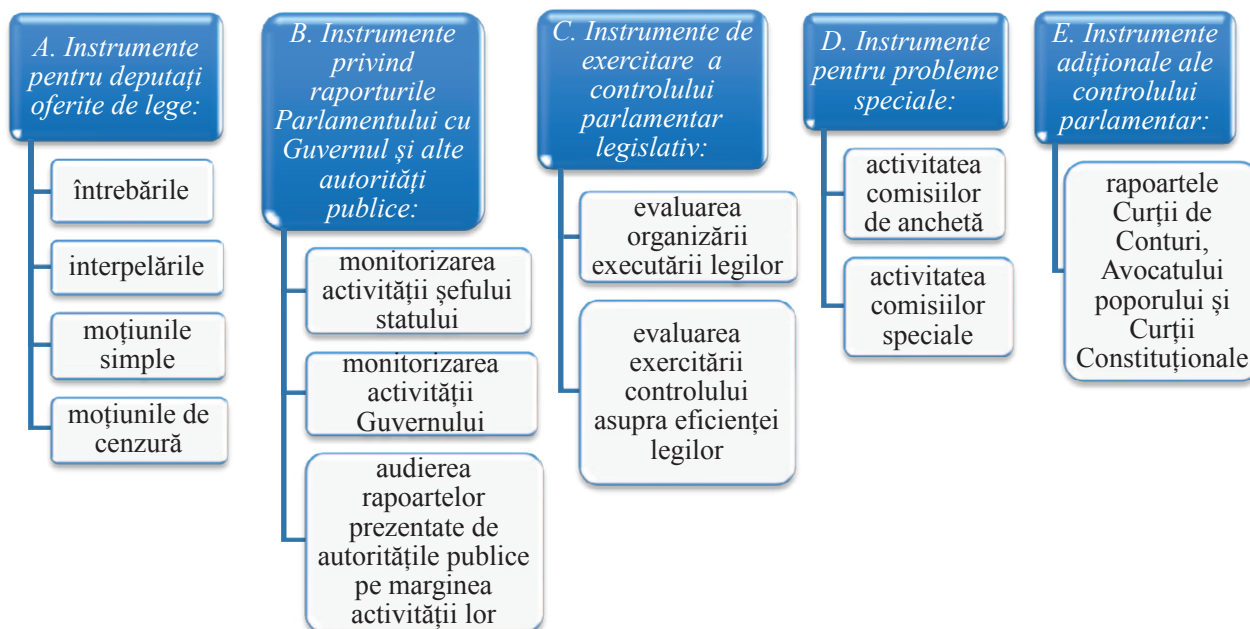
- a) raportul financiar anual și, după caz, raportul auditului de performanță;
- b) informații despre activitățile Consiliului Concurenței în realizarea atribuțiilor stabilite de prezenta lege și de legislația în domeniul ajutorului de stat și publicității;
- c) informații despre direcțiile prioritare de activitate ale Consiliului Concurenței pentru anul următor;
- d) alte informații stabilite de Consiliul Concurenței.

Plus la aceasta, după prezentarea rapoartelor către Parlament, nu sunt norme care ar reglementa procedura de audiere a rapoartelor autorităților publice, hotărârile ce se iau de Parlament pe marginea rapoartelor, consecințele în cazul în care Parlamentul își exprimă dezacordul privind raportul și eficiența activității autorității publice, monitorizarea recomandărilor formulate, etc.

Sub acest aspect, **considerăm oportun de a stipula în Regulamentul Parlamentului procedurile de examinare a rapoartelor autorităților publice prezentate Parlamentului pentru a ordona acest proces.** Rolul principal urmează să-i revină comisiei parlamentare de profil, care, în rezultatul analizei acestor rapoarte, va putea organiza audieri publice. Concluziile și recomandările audierilor ar fi oportun de examinat și în plenul Parlamentului, care poate adopta o hotărâre asupra acestora. Este necesar de stabilit, de asemenea, norme imperative pentru autoritățile publice vizate pentru a întreprinde măsurile necesare ce se impun, iar pentru comisiile parlamentare de instituit un mecanism de monitorizare a implementării recomandărilor formulate și de informare a plenului Parlamentului.

2.2. Instrumente legale în vederea efectuării controlului parlamentar

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



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.

Totodată, notăm că supravegherea parlamentară este perturbată de un cadru necorespunzător de competențe și proceduri de operare care ar permite 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. Legislația stabilește că rapoartele autorităților publice se prezintă Parlamentului, fără să concretizeze care este procedura în continuare, dacă aceste rapoarte se dezbate în comisii, la Biroul permanent sau în plenul Parlamentului. Spre exemplu, Raportul de activitate al Centrului Național Anticorupție pentru anul 2017 a fost dezbătut la 28 martie 2018 în ședința comună a Comisiei juridice, numiri și imunități și a Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică, însă nu și în Plenul Parlamentului.

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.

Regulamentul Parlamentului este lacunar, acesta nu prevede toți pașii și modul în care ar trebui să fie efectuată o supraveghere parlamentară. Nu este reglementată expres nici supravegherea exercitată de deputați, nici supravegherea exercitată de comisiile parlamentare, nici supravegherea

exercitată nemijlocit de Parlament. Din analiza Regulamentului Parlamentului observăm că acesta nu conține un capitol de proceduri care să reglementeze funcția de control parlamentar, procedurile privind audierile parlamentare, procedurile privind asumarea răspunderii Guvernului, etc. În acest sens, **inițial se impune reglementarea în Regulamentul Parlamentului a unei proceduri clare privind supravegherea parlamentară, care să acopere toate dimensiunile desfășurării controlului parlamentar. Ulterior, aceste reglementări pot fi dezvoltate și detaliate în alte documente ce țin de activitatea Parlamentului.** În rezultat, vom obține un sistem integru, care va cuprinde toate activitățile ce se referă la supravegherea parlamentară.

În contextul consolidării controlului parlamentar, ar fi oportun ca viitorul cadru normativ privind supravegherea parlamentară să fie extins și asupra Legii cu privire la Guvern astfel încât și Executivul să dispună de prevederi și proceduri clare care trebuie îndeplinite în acest sens.

Contextual, menționăm proiectul Codului regulilor și procedurilor parlamentare (nr. 374 din 02.11.2018), aprobat în primă lectură la 22.11.2018, care conține un titlu aparte privind controlul parlamentar (Titlul III) și în care sunt stabilite procedurile și competențele Parlamentului în acest sens.

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

În rezultatul încheierii Acordului de asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană¹, Republica Moldova și-a 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 RM a aprobat Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2017–2019². 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.

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 de examinare și adoptare a proiectelor de legi urgente sau prioritare, care afectează calitatea și, prin urmare, aplicarea eficientă a legii. Aprobarea programelor legislative ne va permite examinarea și adoptarea proiectelor de legi, planificate din timp, cu respectarea principiilor transparenței și participării. Conceptual, **programul legislativ urmează să conțină 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.

1 Legea nr. 112 din 02.07.2014 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.

2 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.

III. MECANISMUL DE FUNCȚIONARE AL CONTROLULUI PARLAMENTAR

3.1. Date statistice privind controlul parlamentar în anul 2018

O imagine de ansamblu privind mecanismul de funcționare al controlului parlamentar în Parlament este prezentată în Raportul statistic cu privire la procesul legislativ pe parcursul anului 2018 și în Raportul asupra activității Secretariatului Parlamentului în anul 2018, care cuprind și informații privind executarea controlului parlamentar.

Astfel, în perioada 1 ianuarie – 31 decembrie 2018, deputații au adresat Guvernului și autorităților administrației publice în total 101 întrebări și 23 de interpelări. Mai multe detalii pot fi găsite în tabelul de mai jos.

Întrebări și interpelări adresate de deputați în 2018

Nr. d/o	Fracțiunea	Nr. întrebărilor	Nr. interpelărilor
1	PDM	2	–
2	PSRM	17	–
3	PLDM	40	15
4	PCRM	29	4
5	PL	11	2
6	GPPE	–	–
7	Deputați neafiliați	2	2
TOTAL		101	23

Numărul mai mare de întrebări în comparație cu interpelările rezultă din faptul că deputații în continuare 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 privind activitatea sa internă sau externă. Totodată, din numărul întrebărilor adresate de către deputați sunt întrebări repetitive, cu solicitări similare, întrucât cei vizați în întrebări fie nu au răspuns la acestea, fie răspunsurile sunt necalitative, incomplete sau evazive.

Având în vedere că legislatura a XX-a și-a încheiat mandatul, în continuare prezentăm informația privind dinamica întrebărilor/interpelărilor pentru întreg mandatul:

Fracțiunea	2015			2016			2017			2018			TOTAL PE LEGISLATURĂ		
	întrebări	interpelări	total	întrebări	interpelări	total	întrebări	interpelări	total	întrebări	interpelări	total	întrebări	interpelări	total
PSRM	41	3	44	37	2	39	5	–	5	17	–	17	100	5	105
FPLDM	19	5	24	18	9	27	37	5	42	40	15	55	114	34	148
PDM	9	5	14	7	2	9	4	1	5	2	–	2	22	8	30
PCRM	19	2	21	19	3	22	40	1	41	29	4	33	107	10	117
PL	18	–	18	2	–	2	12	–	12	11	2	13	43	2	45

Frațiunea	2015			2016			2017			2018			TOTAL PE LEGISLATURĂ		
	întrebări	interpelări	total	întrebări	interpelări	total	întrebări	interpelări	total	întrebări	interpelări	total	întrebări	interpelări	total
Neafiliați	–	–	–	2	1	3	3	–	3	2	2	4	7	3	10
Grupul PPE	–	–	–	–	–	–	2	–	2	–	–	–	2	–	2
Total	106	15	121	85	17	102	103	7	110	101	23	124	395	62	457
Nr. ședințelor întrebări/interpelări	10	3	13	16	5	21	23	5	28	22	6	28	71	19	90

În perioada anului 2018, deputații au înaintat trei moțiuni simple, comparativ cu 4 în 2017. Două moțiuni au fost înaintate de către fracțiunea PSRM și o moțiune a fost înaintată de fracțiunea PCRM și toate au fost respinse de Plenul Parlamentului.

Tabloul moțiunilor denotă faptul că aceste instrumente sunt utilizate de opoziția parlamentară doar cu scop strict politic pentru a face presiune asupra guvernării. Moțiunile simple înaintate au fost următoarele:

1. Moțiunea simplă asupra politicii interne în domeniul economiei realizate de Ministerul Economiei și Infrastructurii, condus de domnul Chiril Gaburici (nr. 36 din 15.02.2018);
2. Moțiunea simplă asupra politicii interne și externe în domeniul integrării europene realizate de viceprim-ministrul Iurie Leancă (nr. 61 din 01.03.2018);
3. Moțiunea simplă asupra politicii interne în domeniul sănătății și protecției sociale a populației realizate de ministrul sănătății, muncii și protecției sociale, doamna Svetlana Cebotari (nr. 91 din 20.03.2018).

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

Ca și în 2017, nici pe parcursul anului 2018 nu au fost înaintate moțiuni de cenzură.

În perioada anului 2018 au fost desfășurate 2 (comparativ cu 4 în 2017) audieri publice în plenul Parlamentului și anume:

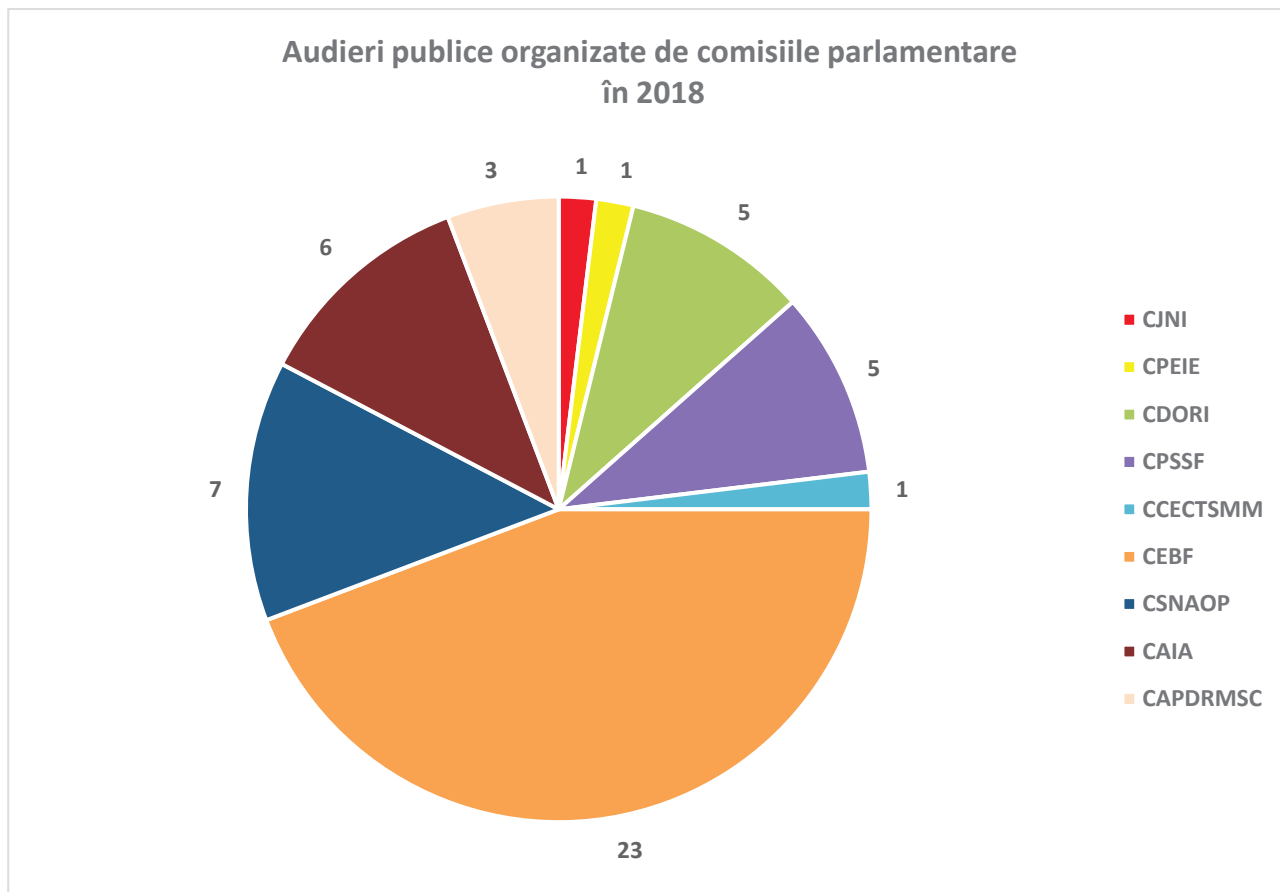
- **Audieri parlamentare privind acțiunile întreprinse de către organele abilitate pentru recuperarea activelor fraudate din sistemul bancar** (raportori: dl Sergiu CIOCLEA – guvernator al Băncii Naționale din Moldova; dl Bogdan ZUMBREANU – director al Centrului Național Anticorupție) – 12.10.2018;
- **Audierea Avocatului Poporului pentru drepturile copilului referitor la cazul încălcării flagrante ale drepturilor copiilor de la Liceul Teoretic „Lucian Blaga”** (raportor: dna Maia BĂNĂRESCU – Avocat al Poporului pentru drepturile copilului) – 01.11.2018;

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

Subiectele audierilor publice efectuate în comisiile permanente 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 – 23 – a organizat Comisia economie, buget și finanțe, urmată de Comisia securitate națională, apărare și ordine publică cu 7 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 2018, comisiile parlamentare au organizat 52 (comparativ cu 69 în 2017) de audieri publice, după cum urmează:



Tot în această perioadă au fost prezentate 31 (comparativ cu 27 în 2017) de rapoarte ale autorităților și instituțiilor publice, și anume:

1. Raportul cu privire la activitatea Consiliului Coordonator al Audiovizualului din Republica Moldova în anul 2017 – nr. 156 din 01.02.2018;
2. Raportul Consiliului Concurenței privind ajutoarele de stat acordate în Republica Moldova pentru anul 2016 – nr. 297 din 16.02.2018;
3. Raportul de activitate al Centrului Național Anticorupție pentru anul 2017 – nr. 357 din 23.02.2018;
4. Raportul de activitate al Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat – nr. 382 din 28.02.2018;
5. Raportul de activitate al Autorității Naționale de Integritate pentru anul 2017 – nr. 467 din 12.03.2018;
6. Raportul de activitate al Comisiei Electorale Centrale pentru anul 2017 în conformitate cu activitățile prevăzute în Planul strategic al CEC pentru anii 2016–2019 – nr. 523 din 14.03.2018;
7. Raportul privind activitatea Procuraturii pentru anul 2017 – nr. 524 din 14.03.2018;

8. Raportul general privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării în Republica Moldova pentru anul 2017 – nr. 525 din 14.03.2018;
9. Raportul anual de performanță al Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor pentru anul 2017 – nr. 538 din 15.03.2018;
10. Raportul Avocatului Poporului (Ombudsman) privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2017 – nr. 580 din 19.03.2018;
11. Raportul Guvernului privind implementarea Planului de construire a clădirilor noi și/sau de renovare a clădirilor existente, necesare pentru buna funcționare a sistemului instanțelor judecătorești – nr. 658 din 22.03.2018;
12. Raportul Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică despre situația pe piața produselor petroliere a Republicii Moldova în anul 2017 – nr. 751 din 02.04.2018;
13. Raportul de activitate al Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal pentru anul 2017 – nr. 764 din 03.04.2018;
14. Raportul Agentului guvernamental pentru anul 2017 cu privire la măsurile întreprinse în vederea executării hotărârilor și a deciziilor Curții Europene a Dreptului Omului – nr. 829 din 11.04.2018;
15. Raportul anual pentru 2017 privind implementarea Programului de activitate al Guvernului 2016–2018 – nr. 950 din 26.04.2018;
16. Raportul de activitate al Fondului de garantare a depozitelor în sistemul bancar pentru anul 2017 – nr. 978 din 27.04.2018;
17. Raportul de activitate al Curții de Conturi pe anul 2017 – nr. 979 din 27.04.2018;
18. Raportul privind activitatea Consiliului Superior al Magistraturii și a instanțelor judecătorești în anul 2017 – nr. 1085 din 14.05.2018;
19. Informația privind implementarea Programului național în domeniul concurenței și ajutorul de stat pentru anii 2017–2020 (în perioada anului 2017) prezentată de Consiliul Concurenței – nr. 1224 din 28.05.2018;
20. Raportul anual 2017 privind activitatea Comisiei Naționale a Pieței Financiare și funcționarea pieței financiare nebancale;
21. Raportul privind activitatea Consiliului Concurenței în anul 2017 – nr. 1268 din 31.05.2018;
22. Raportul Comisiei Electorale Centrale privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale pentru anul 2017 – nr. 1274 din 31.05.2018;
23. Raportul anual al Băncii Naționale a Moldovei pentru anul 2017 – nr. 1281 din 04.06.2018;
24. Raportul Curții Constituționale privind executarea jurisdicției constituționale în anul 2017;
25. Raportul financiar al Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică pentru anul 2017 – nr. 1364 din 12.06.2018;
26. Raportul privind activitatea Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică pentru perioada anului 2017 – nr. 1459 din 26.06.2018;
27. Raportul privind totalurile administrării și deetatizării proprietății publice în anul 2017 – nr. 1496 din 02.07.2018;
28. Raportul Curții de Conturi asupra administrării și întrebuițării resurselor financiare publice și patrimoniului public pentru anul 2017 – nr. 1945 din 14.09.2018;

29. Raportul semi-anual privind executarea bugetului public național și a componentelor acestuia pe anul 2018 – nr. 1938 din 14.09.2018;
30. Raportul privind implementarea programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016–2018 – nr. 2741 din 13.12.2018;
31. Informația privind executarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Strategiei Naționale de Apărare pentru anii 2018–2022, pentru semestrul II, 2018.

În acest context, este necesar de menționat că, în comparație cu anii precedenți, în perioada anului 2018, nu au fost înregistrate întârzieri la prezentarea rapoartelor anuale de către instituțiile vizate. Din numărul total de rapoarte prezentate, 5 rapoarte au fost audiate în plenul Parlamentului, iar restul – în comisiile permanente și pe marginea acestora au fost aprobate 5 Hotărâri ale Parlamentului după cum urmează:

- Hotărârea Parlamentului nr. 63 din 29.03.2018 cu privire la raportul anual al Consiliului Coordonator al Audiovizualului pentru anul 2017;
- Hotărârea Parlamentului nr. 90 din 24.05.2018 cu privire la Raportul Avocatului Poporului privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2017;
- Hotărârea Parlamentului nr. 115 din 05.07.2018 pentru aprobarea Raportului privind executarea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală în anul 2017;
- Hotărârea Parlamentului nr. 131 din 13.07.2018 pentru aprobarea Raportului privind executarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2017;
- Hotărârea Parlamentului nr. 252 din 16.11.2018 privind Raportul anual 2017 al Curții de Conturi asupra administrării și întrebuițării resurselor financiare publice și a patrimoniului public.

Reieșind din informațiile de pe pagina web oficială și din informațiile cuprinse în Rapoartele statistice ale Secretariatului Parlamentului, notăm că Parlamentul, în anul 2018, a instituit 2 comisii speciale și o comisie de anchetă.

Comisii speciale și comisii de anchetă constituite de Parlament în 2018

Nr. d/o	Denumire Comisie	Hotărâre Parlament	Raport prezentat
1.	Comisia specială pentru elaborarea pachetului de modificări legislative în domeniul prevenirii suicidului	Nr. 46 din 24.03.2018	da
2.	Comisia specială de organizare și desfășurare a concursului public pentru selectarea candidaților la funcția de membru al Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității	Nr. nr. 28 din 01.03.2018	da
3.	Comisia de anchetă pentru elucidarea circumstanțelor de fapt și de drept privind imixtiunea Fundației „Otwarty Dialog” (Dialog Deschis) și a fondatoarei acesteia Ludmila Kozłowska în treburile interne ale Republicii Moldova și privind finanțarea unor partide politice din Republica Moldova	Nr. nr. 204 din 04.10.2018	nu

3.2. Reglementarea controlului parlamentar în Regulamentul Parlamentului

Având în vedere că proiectul Codului regulilor și procedurilor parlamentare nu a fost adoptat în lectură finală, iar prevederile Regulamentului Parlamentului Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr. 797/1996 nu a fost supus unor modificări considerabile în domeniul controlului parlamentar, ne vom limita la reiterarea constatărilor și propunerilor menționate în rapoartele anterioare.

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

Principalele constatări din interviurile realizate

Așa cum am menționat în rapoartele anterioare, 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 să constituie un instrument eficient de control parlamentar, fără conotații politice.

Insistăm asupra oportunității de concretizare a atribuțiilor comisiilor de anchetă în ceea ce privește colectarea datelor în cazul unor dosare penale existente.

Există, de asemenea, problema răspunsurilor formulate evaziv de către cei audiați, care sunt exonerati de orice răspundere pentru acordarea unor informații neveridice. Frecvent, apar cazuri în care informațiile solicitate erau prezentate de autoritățile publice cu depășirea termenelor indicate de comisie.

Reiterăm sugestia privind delimitarea expresă a cazurilor în care audierile urmează a fi efectuate de Plenul Parlamentului și când acestea pot fi efectuate în comisii.

O direcție prioritară o reprezintă și clarificarea rolului plenului Parlamentului în procesul desfășurării audierilor parlamentare. Deși are atât avantaje, cât și dezavantaje, ar fi oportun de examinat posibilitatea de a institui regula, potrivit căreia toate recomandările rezultate din controlul parlamentar să fie aprobate în final în plenul Parlamentului.

La organizarea și desfășurarea audierilor comisiile se confruntă cu un șir de dificultăți. Chiar la etapa inițială apar probleme de ordin organizatoric. Când au loc audierile, consultantul din comisie este acela care pregătește întrebările pentru instituțiile raportoare, precum și recomandările finale. Același consultant se ocupă și de aspectele organizatorice și logistice ale sălii, asigurând-o cu scaune, apă, etc. Consultanții din comisie pierde mult timp și efort pentru pregătirea unei audieri publice. Este nevoie de a reglementa și clarifica aceste aspecte organizatorice și logistice, specificând cine este responsabil de aceasta, ce subdiviziune din Parlament se ocupă de organizarea audierii și asigură participării cu toate cele necesare. Contextual, atragem atenția asupra lipsei unor încăperi speciale în Parlament, unde ar putea fi examinate rapoartele și informațiile cu caracter secret.

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

Principalele constatări din interviurile realizate

O problemă care persistă de mai mulți ani și asupra căreia am atras atenția și în rapoartele anterioare sunt răspunsurile întârziate, formale sau chiar lipsa răspunsurilor din partea autorităților publice la întrebările și interpelările deputaților.

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, precum și instituirea unor sancțiuni pentru ignorarea sau oferirea unor răspunsuri formale la întrebările și interpelările deputaților.

C. Exercițarea controlului parlamentar legislativ (art. 111)

Urmare a adoptării la 07.02.2018 a Hotărârii Biroului Permanent nr. 2 pentru aprobarea Metodologiei de evaluare ex-post privind implementarea actelor legislative, în activitatea privind controlul parlamentar a fost introdus un nou instrument, și anume evaluarea ex-post privind implementarea actelor legislative. În felul acesta au fost instituite două modalități ale analizei ex-post: analiza juridică și analiza de impact. În ceea ce privește analiza juridică, aceasta urmărește aprobarea tuturor actelor 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, modul în care 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, în cel de-al doilea caz analiza de impact se efectuează de către comisiile parlamentare de profil.

Acest instrument a început să fie implementat în anul 2018 prin efectuarea analizelor juridice și de impact a mai multor acte legislative.

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

Principalele constatări din interviurile realizate

Deși Guvernul și autoritățile publice transmit Parlamentului rapoartele sale, Parlamentul nu are capacitatea de a le studia și analiza. Actualul cadru legal nu prevede expres ce se întâmplă cu un raport prezentat Parlamentului, dacă acesta este sau nu este diseminat comisiilor, Direcției generale juridice, dacă este sau nu analizat de către comisiile parlamentare, etc.

În ceea ce privește recomandarea anterioară privind instituirea unei comisii separate care să se ocupe de controlul finanțelor publice, la 31.05.2018 a fost adoptată Legea nr. 93 pentru modificarea și completarea Regulamentului Parlamentului prin care a fost instituită o nouă comisie permanentă, și anume Comisia de control al finanțelor publice, care are 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 2 rapoarte trebuie să fie examinate împreună la pachet, întrucât este vorba de gestiunea banilor publici.

IV. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

4.1. Concluzii

În domeniul controlului parlamentar atestăm o relativă îmbunătățire în anul 2018 în comparație cu anul 2017, însă marea majoritate din recomandările formulate anterior nu au fost luate în calcul.

Ca urmare a celor relatate mai sus, se impun unele constatări esențiale pentru acest raport:

1. Deși legislația Republicii Moldova prevede mai multe instrumente și forme de control parlamentar, Parlamentul, organele de lucru ale acestuia și deputații nu se folosesc pe deplin de aceste pârgii constituționale pentru a exercita un control parlamentar veritabil.
2. Lipsa unui cadru legal complet în ceea ce privește definirea în mod corespunzător a competențelor de control ale Parlamentului și descrierea clară a procedurilor de lucru în cadrul exercitării controlului parlamentar.
3. Întrebările și interpelările deputaților, ca instrumente ale controlului parlamentar, de multe ori sunt ineficiente, dat fiind faptul că răspunsurile celor vizați sunt incomplete, evazive, formale și deseori expediate cu depășirea termenului stabilit.
4. Lipsa cadrului legal privind sancționarea factorilor de decizie care furnizează deputaților, Comisiilor de anchetă informații neveridice, incomplete sau eronate duce la imposibilitatea realizării adecvate a mandatului acestora.
5. Lipsa cadrului legal privind sancționarea membrilor Guvernului pentru nerespectarea obligației de a răspunde la întrebările și interpelările deputaților.
6. Lipsa normelor exhaustive referitoare la procedurile de audieri parlamentare, cum ar fi:
 - tipurile audierilor și condițiile de inițiere a acestora,
 - descrierea cazurilor în care audierile se efectuează de către comisiile parlamentare și/sau nemijlocit de către Plenul Parlamentului,
 - finalitatea audierilor parlamentare, inclusiv monitorizarea recomandărilor formulate pe marginea acestora.
7. Lipsa în Parlament a unor încăperi speciale, unde ar putea fi examinate rapoartele și informațiile cu caracter secret.
8. Datorită lipsei unui cadru de reglementare și a mecanismului de monitorizare, Parlamentul și comisiile parlamentare nu pot urmări gradul de implementare al recomandărilor elaborate în rezultatul audierilor publice.
9. Prevederile legale ce se referă la obligația unor autorități publice de a prezenta Parlamentului rapoarte, precum și forma acestor rapoarte sunt incomplete, iar unele situații nu sunt descrise deloc, cum ar fi:
 - conținutul și forma raportului prezentat Parlamentului,
 - nu este prevăzut expres dacă rapoartele urmează să fie dezbătute doar în comisia de profil sau și în plenul Parlamentului,
 - cine și cum monitorizează implementarea recomandărilor formulate pe marginea raportului, etc.

10. Plasarea incompletă sau chiar lipsa informației pe site-ul oficial al Parlamentului (www.parlament.md) privind activitatea de control parlamentar.

4.2. Recomandări

Chiar dacă proiectul Codului regulilor și procedurilor parlamentare nr. 374 din 02.11.2018 conține o bună parte din recomandările formulate în Rapoartele anterioare privind controlul parlamentar, având în vedere că acesta nu a fost încă adoptat în lectură finală, considerăm oportună reiterarea recomandărilor elaborate în rezultatul problemelor identificate în cadrul activităților de control parlamentar:

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. Revizuirea cadrului legal în scopul eficientizării instrumentului de întrebări și interpelări, prin stabilirea în legislație a mecanismelor de responsabilizare a factorilor de decizie și a autorităților de resort, inclusiv instituirea răspunderii administrative sau penale pentru ignorarea sau prezentarea unor răspunsuri formale la întrebările și interpelările deputaților.
3. Stabilirea de către Parlament a unei periodicități (lunar, trimestrial, etc.) pentru dedicarea în exclusivitate activității Guvernului în cadrul unei ședințe a Parlamentului, bazându-se pe exemplele și modelele țărilor europene.
4. 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.
5. Stabilirea expresă în Regulamentul Parlamentului a rolului primordial și principal al comisiilor parlamentare în efectuarea audierilor parlamentare, acestea reprezentând un instrument important de exercitare a controlului parlamentar.
6. Stabilirea în Regulamentul Parlamentului a distincțiilor clare între formele audierilor, și anume: audieri legislative, de supraveghere și de anchetă.
7. Intensificarea evaluărilor ex-post efectuate asupra actelor normative adoptate.
8. Reglementarea în legislație a unui model unic al conținutului tuturor rapoartelor prezentate în Parlament de către autoritățile subordonate acestuia și de alte autorități publice.
9. Stabilirea expresă în Regulamentul Parlamentului a interdicției privind adoptarea rapoartelor de alternativă, în cazul comisiilor de anchetă, ci doar a opiniilor separate a unor membri ai acestor comisii.
10. Instituirea și începerea activității în noua legislatură a Comisiei de control al finanțelor publice în scopul sporirii controlului parlamentar pe acest segment.
11. Stabilirea obligativității pentru Secretariatul Parlamentului, deputați și comisiile parlamentare a publicării pe pagina sa oficială (www.parlament.md) a acțiunilor ce se referă la efectuarea audierilor parlamentare, precum și a altor acțiuni ce țin de controlul parlamentar.
12. Instituirea de către Parlament a unui mecanism care ar stabili la începutul fiecărei sesiuni parlamentare aprobarea și publicarea pe pagina sa oficială (www.parlament.md) a listei de legi care urmează să fie evaluate de către comisiile parlamentare responsabile. Aceasta ar oferi societății civile posibilitatea să se implice în procesul de evaluare.

V. ABREVIERI

FPDM – Frațiunea Partidului Democrat din Moldova

FPLDM – Frațiunea Partidului Liberal Democrat din Moldova

FPL – Frațiunea Partidului Liberal

FPSRM – Frațiunea Partidului Socialiștilor din Republica Moldova

FPCR – Frațiunea Partidului 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 mass-media

CEBF – Comisia economie, buget și finanțe

CSNAOP – Comisia sănătate națională, apărare și ordine publică

CAIA – Comisia agricultură și industrie alimentară

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

EX-ANTE – analiza efectuată la etapa de elaborare a politicii publice, care apreciază impactul potențial al unei politici publice

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