

12.03.2016, ora 13.00

RE: Ședința Cabinetului de Miniștri din 12.03.2016.

Domnului Pavel FILIP,
Prim-ministru al Republicii Moldova

Stimate Domnule Prim-ministru,

Vă aducem la cunoștință opinia Centrului de Resurse pentru Drepturile Omului (CReDO) privind unele subiecte de pe ordinea de zi [\(OZ\) a Cabinetului de Miniștri din 12.03.2016](#)¹.

Mai jos, ne referim la chestiunile care, în opinia noastră, trebuie aduse la cunoștința Prim-ministrului pentru că au o importanță. Opinia se compune din realizarea Programului de guvernare (secțiunea 1), concluzii și recomandări privind conținutul deciziilor (secțiunea 2) și procedura, transparența de adoptare a deciziilor (secțiunea 3).

Cuprins

1) Relevanța deciziilor Programului de guvernare 2016-18 și altor priorități	2
1.1 Efortul pentru implementarea Programului de guvernare și reformelor	2
1.2 Ședința precedentă din 2.03.2016	3
1.2.1 Privind chestiunea nr. 42 (Strategia investiții, promovare exporturi)	4
1.2.2 Privind chestiunea nr. 43 (Legea reabilitare victime infracțiunii)	4
1.2.3 Privind chestiunea nr. 49 (Legea reglementare valutară)	4
1.2.4 Privind chestiunea nr. 50 (Legea Serviciul Vamal)	4
1.2.5 Privind chestiunea nr. 52 (Strategia prevenire control boli netransmisibile)	4
2) Opinia cu referire la subiectele din OZ la capitolul conținutului deciziei	5
2.1 Privind chestiunea nr. 12 (Planul de acțiuni Curtea de conturi)	5
3) Neîncadrarea în procedura de transparență, calitatea decizională	7
3.1 Recomandări generice	7
3.2 Neîncadrarea proiectelor de acte normative:	8
3.3 Neîncadrarea proiectelor decizionale colegiale și avize:	8

A se vedea opiniile precedente ale CReDO de la investirea Guvernului:

- 1) [Opinia CReDO Ședința Cabinetului de Miniștri din 02.03.2016](#)²,
- 2) [Opinia CReDO Ședința Cabinetului de Miniștri din 24.02.2016](#)³,
- 3) [Opinia CReDO Ședința Cabinetului de Miniștri din 17.02.2016](#)⁴,
- 4) [Opinia CReDO Ședința Cabinetului de Miniștri din 10.02.2016](#)⁵,
- 5) [Opinia CReDO Ședința Cabinetului de Miniștri din 03.02.2016](#)⁶.

Opiniile CReDO sunt publicate integral pe pagina web a Centrului de Resurse pentru Drepturile Omului (CReDO), www.CReDO.md.

¹ Ședința Guvernului din 12 martie 2016, ora 17.00, <http://www.gov.md/ro/content/sedinta-guvernului-din-12-martie-2016-ora-1300>

² http://www.credo.md/site-doc/2016.03.02_CReDO_final.pdf

³ http://www.credo.md/site-doc/2016.02.24_CReDO_final.pdf

⁴ http://www.credo.md/site-doc/2016.02.17_CReDO_final.pdf

⁵ http://www.credo.md/site-doc/2016.02.10_CReDO_final_V.2%282%29.pdf

⁶ http://www.credo.md/site-doc/2016.02.03_CReDO_final.pdf

1) Relevanța deciziilor Programului de guvernare 2016-18 și altor priorități

1.1 Efortul pentru implementarea Programului de guvernare și reformelor

În OZ sunt incluse 16 de chestiuni. Din care:

1. 8 (50%) sunt avize la proiectele de lege la inițiativă deputaților, poziția reactivă a Guvernului,
2. Toate avizele la proiectele (8) de lege nu sunt conforme cerințelor de transparență decizională, inclusiv pentru că textul proiectelor de lege care este avizat nu este publicat pe <http://www.gov.md/ro/content/sedinta-guvernului-din-12-martie-2016-ora-1300>, toate avizele nu sunt susținute de Guvern pentru că nu sunt motivate financiar sau necesită alocării financiare neprevăzute.
3. 8 chestiuni sunt inițiate de Guvern din care 4 sunt cu caracter de reglementare (nr.2, nr.3, nr.4, nr.11), 1 este cu caracter individual (nr.nr.15, 17), adică inițiativele Guvernului constituie un număr destul de mic, Chestiunea nr. 12 se referă la Planul de acțiuni de implementare a recomandărilor Curții de conturi,
4. 3 chestiuni se regăsesc în Programul de guvernare și nici una în AA/DCFTA și Strategia de reformare a justiției,
5. din 8 de avize ale Guvernului privind inițiativele deputaților, 3 chestiuni implică propunerile de protecție socială (nr.nr.5, 7, 10), celelalte fiind de domeniul economic (nr.nr. 6,8,11), Guvernul a avizat negativ pe toate,
6. Cabinetul de Miniștri a examinat, în [ședința din 02.03.2016](#), 5 documente strategice și de reglementare de impact major (proiectul de lege privind Serviciul Vamal, Strategia investiții și promovare exporturi, legea reabilitare victime infracțiune, Strategie prevenire și control boli netransmisibile, reglementară valutară) inserându-le pe agenda în ziua în care a avut loc ședința.

Tabelul 1. Măsurile pentru implementarea programului de guvernare

Măsurile din programul de guvernare	Subiectele pe agenda Cabinetului de Miniștri
I. COMBATEREA CORUPȚIEI. E. Combaterea fraudării utilizării fondurilor externe. 2.Dezvoltarea cadrului național de incriminare a utilizării contrar destinației și tragere la răspundere a vinovaților, în situație de conflict de interese și a delapidării fondurilor europene și internaționale, în conformitate cu prevederile Convenției privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene din 1995 și altor convenții internaționale în materie, potrivit cerințelor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană.	3.Pentru aprobarea proiectului de lege privind modificarea și completarea Codului penal al Republicii Moldova nr.985-XV din 18 aprilie 2002
IX. POLITICI SOCIALE PROACTIVE. B. Asigurări sociale 4.Efectuarea schimbărilor parametrice în sistemul de pensionare în vederea eficientizării formulelor de calcul și indexare a pensiilor.	9.Cu privire la indexarea prestațiilor de asigurări sociale și a unor prestații sociale de stat
VII. BUNA GUVERNARE. B. Finanțele publice	12.Pentru aprobarea Planului de acțiuni privind implementarea recomandărilor din Raportul anual 2014 al Curții de Conturi asupra administrării și întrebunțării resurselor financiare publice și a patrimoniului public

Activitățile enunțate contribuie la realizarea Programului de guvernare la acestea capitole, adică sunt relevante și necesare, însă sunt parțiale și nu sunt suficiente pentru a realiza integral prioritățile de politici specificate.

Tabelul 2. Măsurile pentru implementarea AA/DCFTA

Măsurile care se înscriu în angajamentele în baza AA/DCFTA ⁷	Agenda Cabinetului de Miniștri
	Nu sunt

Tabelul 3. Măsurile pentru implementarea reformelor în domeniul justiției

Măsurile care se înscriu în angajamentele de reformare a justiției și drepturilor omului ⁸	Subiectele pe agenda Cabinetului de Miniștri
	Nu sunt

1.2 Ședința precedentă din 2.03.2016⁹

CReDO a prezentat Opinia sa pe marginea subiectelor discutate pe [Ordinea de Zi \(OZ\) a Cabinetului de Miniștri din 2.03.2016](#) în care și-a expus poziția¹⁰.

Pe agenda au fost incluse **11 subiecte noi** în ziua în care avea loc ședința Cabinetului de Miniștri, adică cu nerespectarea cerințelor de 3 zile până la ședința Guvernului în baza [Legii privind transparența în procesul decizional](#) nr. 215-217, [Procedurilor interne ale Cancelariei de Stat de asigurare a transparenței în procesul decizional](#) din 22.04.2010.

Unele din subiecte propuse conțin prevederi **importante de reglementare**:

- 1) 42. [Cu privire la aprobarea Strategiei naționale de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor pentru anii 2016-2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia](#),
- 2) 43. [Pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la reabilitarea victimelor infracțiunii](#)
- 3) 44. [Cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea art. 1751 din Codul penal al Republicii Moldova nr. 985-XV din 18 aprilie 2002](#)
- 4) 49. [Cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.62-XVI din 21 martie 2008 privind reglementarea valutară](#)
- 5) 50. [Pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la Serviciul Vamal](#)
- 6) 52. [Pentru aprobarea Planului național de acțiuni pentru anii 2016-2020 privind implementarea Strategiei naționale de prevenire și control al bolilor netransmisibile pe anii 2012–2020](#)

și alte subiecte:

- 7) 45. [Cu privire la Consiliul consultativ pe lângă Agentul guvernamental](#)
- 8) 46. [Cu privire la aprobarea stemei și drapelului Ministerului Justiției](#)
- 9) 47. [Cu privire la aprobarea Conceptului tehnic al Sistemului informațional automatizat „Registrul vitivinicol”](#)
- 10) 48. [Cu privire la modificarea și completarea Normelor privind examinarea medicală a conducătorilor de vehicule și a candidaților pentru obținerea permisului de conducere](#)
- 11) 51. [Cu privire la completarea anexei nr.1 la Hotărârea Guvernului nr.246 din 8 aprilie 2010](#)

⁷ <http://dcfta.md/rom/continutul-acordului-de-asociere-dintre-rm-si-ue>

⁸ PLANUL DE ACȚIUNI pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016 http://justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/srsj_pa_srsj/PA_SRSJ_adoptat.pdf

⁹ <http://www.gov.md/ro/content/sedinta-guvernului-din-2-martie-2016-ora-1700>

¹⁰ Opinia CReDO Ședința Cabinetului de Miniștri din 2.03.2016, <http://www.credo.md/pageview?id=573>, http://www.credo.md/site-doc/2016.03.02_CReDO_final.pdf

1.2.1 Privind chestiunea nr. 42 (Strategia investiții, promovare exporturi) [.Cu privire la aprobarea Strategiei naționale de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor pentru anii 2016-2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia](#)

Expediat la Parlament.

1.2.2 Privind chestiunea nr. 43 (Legea reabilitare victime infracțiunii) [Pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la reabilitarea victimelor infracțiunii](#)

Expediat la Parlament.

1.2.3 Privind chestiunea nr. 49 (Legea reglementare valutară) [Cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.62-XVI din 21 martie 2008 privind reglementarea valutară](#)

Expediat la Parlament.

1.2.4 Privind chestiunea nr. 50 (Legea Serviciul Vamal) [Pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la Serviciul Vamal](#)

Expediat la Parlament.

1.2.5 Privind chestiunea nr. 52 (Strategia prevenire control boli netransmisibile) [Pentru aprobarea Planului național de acțiuni pentru anii 2016-2020 privind implementarea Strategiei naționale de prevenire și control al bolilor netransmisibile pe anii 2012–2020](#)

Expediat la Parlament.

2) Opinia cu referire la subiectele din OZ la capitolul conținutului deciziei

2.1 Privind chestiunea nr. 12 (Planul de acțiuni Curtea de conturi - CC) Pentru aprobarea Planului de acțiuni privind implementarea recomandărilor din Raportul anual 2014 al Curții de Conturi asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și a patrimoniului public

Planul de acțiuni trebuie consolidat substanțial prin inserarea realizării recomandărilor:

A) În relații cu Parlament:¹¹

- a. Stabilirea în Legea Curții de Conturi (CC) a termenului de examinare de către Parlament a raportului CC asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și a patrimoniului public;
- b. Instituirea unei comisii separate în domeniul auditului public sau instituirea unei subcomisii în cadrul Comisiei Buget și Finanțe la conducerea căreia ar fi un reprezentant al opoziției;
- c. Prezentarea de către Guvern a informațiilor despre recuperarea prejudiciilor constatate de CC; prezentarea și publicarea statisticii privind dosarele pornite în baza hotărârilor CC și a celor pierdute în judecată;
- d. Consolidarea procesului de analiză a rapoartelor/raportului de audit extern într-un document adresat Guvernului emis de către Parlament, cu monitorizarea implementării ulterioare prin solicitarea informațiilor periodice;
- e. Analiza în cadrul Comisiei Buget și Finanțe, a Subcomisiei audit public/Comisiei audit public a rapoartelor CC privind monitorizarea implementării recomandărilor, atât a Curții de Conturi, cât și a Comisiei;
- f. Urgentarea aprobării de către Parlament a proiectului de lege privind stabilirea sancțiunilor contravenționale și penale pentru iresponsabilitatea managerială în acumularea și utilizarea mijloacelor publice
- g. Luarea în considerare a implementării hotărârilor CC la aprecierea performanței autorităților publice/managerilor acestora.

B) În relații cu organele de drept¹²:

- Cadrul normativ în vigoare ar trebui să fie completat/modificat în sensul în care să-i permită CC să stabilească o relație continuă și durabilă pentru asigurarea calității examinării sesizărilor sale cu un anumit grup de procurori/ofițeri de urmărire penală cu calificări profesionale sporite.
- Perfecționarea cadrului legislativ și normativ (departamental) care să contribuie la menținerea dialogului și schimbului de informații între CC și organele de drept după expedierea cauzelor penale instanțelor de judecată pentru soluționare sau după inițierea de către Procuratură a unor litigii civile în baza materialelor remise de CC
- CC să-și revadă procesele și regulamentele interne cu scopul de a asigura o uniformitate și o calitate adecvată a rapoartelor cu privire la indicii de fraudă identificați.
- prevedere normativă internă a CC prin care s-ar stabili criterii clare cărui organ trebuie să-i fie remise materialele auditului petrecut,
- CC nu dispune de informații privind acțiunile civile pornite de PG în baza sesizărilor remise în cadrul auditurilor efectuate,

¹¹ A se vedea IPP, Curtea de conturi și Parlament, 2015

¹² A se vedea IPP, Curtea de Conturi și raporturile cu organele de drept, 2015

- CC nu dispune de evidențe privind numărul cauzelor penale expediate de organele de drept instanțelor de judecată pentru soluționare și numărul sentințelor de achitare, condamnare sau de încetare a procesului penal pe aceste cauze penale.
- Practica CC, conform căreia toate materialele auditurilor se remit organelor de drept doar la finalizarea misiunii de audit și doar după examinarea acestora de către Plenul Curții nu trebuie să fie o regulă constantă.
- CC și organele de drept ar trebui să întreprindă acțiuni pentru intensificarea dialogului reciproc și sporirea încrederii reciproce.

3) Neîncadrarea în procedura de transparență, calitatea decizională

Proiectele de acte normative menționate, în opinia noastră, nu satisfac tuturor cerințelor de transparență (T)¹³, de argumentare social-economică (A)¹⁴, de impactului de reglementare (AIR)¹⁵, de expertiză anticorupție (EA)¹⁶ Pentru (OZ) a Cabinetului de Miniștri din 2.03.2016 o serie de proiecte de decizii nu s-au încadrat în cerințele enunțate.

3.1 Recomandări generice

1. Crearea și publicarea unui registru de proiecte de decizii care se află în procesul de examinare, astfel facilitând accesul la procedura de adoptare a legii.

2. Acordarea fiecărui proiect de act legislativ¹⁸, normativ sau document de politici a unui cod unic, prin care acesta urmează a fi identificat la toate etapele procesului decizional (de la anunțarea intenției până la aprobarea proiectului final în ședința Cabinetului de Miniștri).

3. Supunerea avizelor pe marginea inițiativelor deputaților procedurii de transparență decizională,

4. Instituirea practicii când documentele care nu au fost supuse transparenței, precum și cele care nu sunt argumentate din punct economico-financiar (lipsește analiza impactului de reglementare, studiul de fezabilitate, după caz), să nu fie promovate pentru examinare în ședință de Guvern.

5. Organizarea întregului proces de consultare publică a proiectului de lege necesită resurse de timp și resurse de organizare. Un proiect de act parcurge 4 etape principale până la adoptare: inițierea procesului de elaborare, publicarea proiectului de decizie în prima redacție, consultarea proiectului și analiza contribuțiilor, și adoptarea deciziei în redacție finală. Actualmente, este foarte dificil de urmărit întregul proces de elaborare și adoptare. Proiectele de acte sunt reflectate pe diferite pagini web, denumirile acestora sunt deseori generice și se repetă, lipsește un cod unic de identificare a întregului parcurs al proiectelor de acte.

6. Actualmente, proiectele de decizii se plasează pe pagină web comună www.particip.gov.md doar la etapa de publicare a proiectului de decizie pentru consultare, iar celelalte etape nu sunt reflectate. Există mai multe exemple de practici pozitive de organizare a consultărilor publice folosind tehnologiile moderne ICT, în care întregul proces de elaborare și de adoptare este reflectat într-o formă foarte facilă și utilă pentru orice interesat. Cîteva exemple: Slovacia: <https://lt.justice.gov.sk/>, http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/Gov-anticorruption-measures_Kurian.pdf), Cehia: www.odok.cz, Marea Britanie: https://www.gov.uk/government/publications?publication_filter_option=consultations.

¹³ T = Transparența este evaluată în baza (T1-aviz inițierea elaborării, T2 - aviz proiectul spre consultare, T3 - aviz proiectul final cu sumarul contribuțiilor, T4 = 3 zile pînă la ședința Guvernului) în baza [Legii privind transparența în procesul decizional](#) nr. 215-217, [Procedurilor interne ale Cancelariei de Stat de asigurare a transparenței în procesul decizional](#) din 22.04.2010

¹⁴ actele legislative 780/2001, art.13, 17, 20, 22 <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=313239&lang=1>, lege 317/2003 actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=312810>

¹⁵ AIR = Impact de reglementare: cerințele de transparență¹⁵ în baza legii cu privire la principiile de baza de reglementare a activității de întreprinzător¹⁵ și a metodologiei de evaluare a impactului de reglementare¹⁵ (AIR1 - .AIR elaborat, AIR2 - .consultări cu actorii vizați). LEGE Nr. 235 din 20.07.2006, cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=316998>, HOTĂRÎRE Nr. 1230 din 24.10.2006, cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=318208>, În baza activității Grupului de lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător, <http://www.mec.gov.md/ro/content/sedinta-grupului-de-lucru-pentru-reglementarea-activitatii-de-intreprinzator>

¹⁶ EA = Expertiza anticorupție: Legislația privind elaborarea actelor legislative și normative¹⁶, Regulamentul privind expertiza coruptibilității prevede un termen de cel puțin 10 zile lucrătoare pentru realizarea expertizei anticorupție¹⁶ (EA1 - raportul și EA2 - comentariile incluse). Art. 22(1,3) din legea nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, precum, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=313239&lang=1> și în art. 41(2) din Legea nr. 317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=312810>, Hotărîrea Guvernului Nr. 977 din 23.08.2006 privind expertiza coruptibilității proiectelor de acte legislative

¹⁷ CNP & CReDO, Persistența sistemică a curenților transparenței decizionale în Guvernul RM (04.2012-10.2014) <http://www.credo.md/pageview?id=478> și constatărilor [Raportului privind transparența decizională a Guvernului 2012-14](#)

¹⁸ A se vedea experiența pozitivă din acest raport, în special Marea Britanie, Slovacia, Federația Rusă

3.2 Neîncadrarea proiectelor de acte normative:

Nr.	Proiectul deciziei (cu indicarea surselor de consultare)	Cerințe nesatisfăcute			
		T	EA	A	AIR

Legendă: T=T1-aviz inițierea elaborării, T2 - aviz proiectul spre consultare, T3 - aviz proiectul final cu sumarul contribuțiilor, T4 = 3 zile până la ședința Guvernului, AIR=AIR1 - .AIR elaborat, AIR2 - .consultări cu actorii vizati, EA = EA1 - raportul și EA2 - comentariile incluse.

3.3 Neîncadrarea proiectelor decizionale colegiale și avize:

Nr.	Proiectul deciziei	T	EA	A	AIR
	5.Pentru aprobarea Avizului asupra proiectului de lege cu privire la <u>protecția socială și economică a cetățenilor domiciliați în locuințe pasibile de privatizare</u> 6.Cu privire la aprobarea Avizului la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative 7.Pentru aprobarea Avizului la proiectul de lege privind compensarea tarifelor la energia electrică și gazele naturale 8.Privind aprobarea Avizului la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Codului contravențional al Republicii Moldova nr.218-XVI din 24 octombrie 2008 10.Privind aprobarea Avizului asupra proiectului de lege pentru completarea articolului 29 din Legea nr. 355-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar 13.Pentru aprobarea Avizului la proiectul de lege privind importul unor loturi de echipamente și utilaje 14.Privind aprobarea Avizului la proiectul de lege pentru denunțarea Acordului de Asociere dintre Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte 16.Privind aprobarea Avizului la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative	T2, T3, T4 Și pentru restul		A Și pentru restul	

Legendă: T=T1-aviz inițierea elaborării, T2 - aviz proiectul spre consultare, T3 - aviz proiectul final cu sumarul contribuțiilor, T4 = 3 zile până la ședința Guvernului, AIR=AIR1 - .AIR elaborat, AIR2 - .consultări cu actorii vizati, EA = EA1 - raportul și EA2 - comentariile incluse.

Stimate Dle Prim-ministru, prin acest mesaj, CReDO își manifestă sinceră atitudine de cooperare și dialog constructiv, avînd ca scop comun îmbunătățirea calității actului de guvernare.

Cu considerațiune,

Sergiu Ostaf,

Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CReDO)