

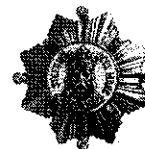
cy



**CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA**



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198  
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-6309 din 28.10.2022

La nr. 288 din 13.07.2022

**Parlamentul Republicii Moldova**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru aprobarea Codului electoral.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 8 (opt) file.

**Director**

**Iulian RUSU**

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>2652</u>		
"04"	<u>11</u>	20 <u>22</u>
Ora		





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO22/8289 din 28.10.2022**

### **la proiectul de lege pentru aprobarea Codului electoral**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

### **I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului**

#### **I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului**

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

#### **I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului**

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate. Totuși, nu a fost respectată norma prevăzută la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008, care prevede publicarea anunțului cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie.

Prin urmare, deși rigorile de transparență decizională au fost respectate fragmentar, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

### **1.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Potrivit notei informative „*Scopul proiectului de lege este perfecționarea procedurilor electorale, inclusiv prin soluționarea deficiențelor și carențelor legislative indicate de Curtea Constituțională în adresele sale (ex. adresa CC nr. PCC-01/139e-34/1 din 13 decembrie 2016), emise odată cu validarea rezultatelor alegerilor, înlăturarea ambiguităților și contradicțiilor între Codul electoral și alte legi, după cum se menționează în opiniile Comisiei de la Veneția, dar și implementarea recomandărilor formulate în rapoartele misiunilor naționale și internaționale de observare a alegerilor.*”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune adoptarea unui nou Cod electoral, structurat în 7 titluri și 15 capitole, având elemente noi ce reglementează:

- permanentizarea activității organelor electorale de nivelul al doilea, prin numirea președintelui consiliului electoral de către Comisia Electorală Centrală;
- profesionalizarea funcționarilor electorali, prin selectarea în calitate de funcționar electoral doar a persoanelor care au urmat cursuri de perfecționare în cadrul Centrului de instruire continuă în domeniul electoral și dețin certificate de calificare corespunzătoare;
- Asigurarea unei raportări a cheltuielilor aferente desfășurării alegerilor și referendumurilor atât la organele electorale ierarhic inferioare către Comisia Electorală Centrală, cât și de către Comisie față de Parlament prin prezentarea raport asupra gestionării mijloacelor financiare alocate pentru alegeri;
- Stabilirea principiilor clare în ceea ce privește finanțarea activității grupurilor de inițiativă și finanțarea campaniilor electorale, etc.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

### **1.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect**

Prevederile proiectului sunt conforme interesului public, fiind înaintat spre adoptare un nou cod electoral, având drept obiectiv perfecționarea procedurilor electorale, radierea deficiențelor și carențelor legislative indicate de Curtea Constituțională în adresele sale.

### **1.5. Justificarea soluțiilor proiectului**

#### **1.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.**

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.*

Nota informativă a fost elaborată corespunzător prevederilor art.30 din Legea nr.100/2017, fiind specificate condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite cu precizarea principalelor prevederi și evidențierea elementelor noi. Prin urmare, considerăm că nota informativă

conține o serie de argumente concludente în ceea ce privește necesitatea promovării proiectului.

### **I.5.2. Argumentarea economică-financiară.**

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) *fundamentarea economico-financiară*”.

Implementarea în practică a prevederilor proiectului presupune alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat. În acest sens, în nota informativă autorul menționează că *„Adoptarea proiectului Codului electoral va necesita alocarea suplimentară din bugetul de stat a mijloacelor financiare, însă acestea nu pot fi evaluate la etapa consultărilor publice, ci doar după aprobarea de către legislativ. Respectiv, acest lucru urmează a fi examinat în mod prioritar în procesul de elaborare și aprobare a cadrului bugetar pe termen mediu pentru anii 2023-2025, ceea ce va permite asigurarea mijloacelor financiare necesare.”*

Prin urmare, luând în considerație impactul financiar asupra bugetului de stat, subliniem că adoptarea inițiativei propuse urmează a fi precedată de acceptul Guvernului, corespunzător prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, potrivit căruia: *„Orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern”.*

## **II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului**

### **II.1. Limbajul proiectului**

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative *„textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

*a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]*

*c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]*

*e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]*

*f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;*

*g) se evită tautologiile juridice;*

*h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]*”.

În conținutul proiectului au fost identificate norme formulate ambiguu, contrar prevederilor art.54 din Legea nr.100/2017, prin utilizarea expresiilor echivoce „de regulă”, „după caz”, „din motive obiective”, „imediat” etc., fapt ce poate facilita interpretarea eronată și/sau abuzivă a normelor proiectului. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

### **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii dintre prevederile interne ale acestuia, cât și cu reglementările altor acte normative în vigoare. Normele contradictorii interne vizează reglementarea modului de aplicare a ștampilei pe buletinele de vot și declararea nevalabilității acestora în cazul completării greșite.

Conflictul normativ creat dintre prevederile proiectului stipulate la art.188 alin.(3) și art.89 alin.(3) din Constituție, survine în contextul reglementărilor distincte a termenilor de organizare a

referendumului pentru demiterea Președintelui. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

### II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Prevederile proiectului reglementează activitatea Comisiei Electorale Centrale și organelor electorale în realizarea procedurilor electorale. Urmare a examinării proiectului au fost identificate prevederi prezentate în mod ambiguu, fapt ce poate afecta modul de interpretare a normelor și exercitare corespunzătoare a atribuțiilor. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

### II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

## III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -	
<b>art.8 alin.(2)</b> Articolul 8. Ziua alegerilor (2) Prin derogare de la alin. (1), alegerile în unele circumscriptii electorale sau secții de votare pot fi desfășurate, <u>din motive obiective</u> , pe parcursul a două zile (sâmbătă și duminică), fapt ce se stabilește prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale cu cel puțin 25 de zile înainte de ziua alegerilor.	
<b>Obiecții:</b> Potrivit textului normei la decizia Comisiei Electorale Centrale, prin excepție și din motive obiective, pentru unele circumscriptii electorale se stabilește desfășurarea alegerilor pe parcursul a două zile. Urmare a examinării normei, constatăm ambiguitatea normei determinată de utilizarea cuvintelor „din motive obiective” pentru descrierea condiției de aplicare a excepției. Respectiv, se acordă Comisiei Electorale Centrale dreptul de a stabili diferențat și convenabil „motivele obiective” pentru care este necesară desfășurarea alegerilor în două zile.  Astfel, se relevă că procedura de selectare a circumscriptiilor electorale, dar și motivele pentru care se aplică excepția nu sunt precizate, în acest caz determinând insuficiența mecanismelor de supraveghere și control, lăsând la discreția organului electoral stabilirea acestora, calificând oricare din motive ca fiind obiective și aplicabile circumscriptiei selectate. Reglementarea insuficientă a procedurilor administrative oferă funcționarului/entității, discreția periculoasă de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public.	
<b>Recomandări:</b> Reieșind din cele expuse, se consideră necesar de revizuit norma prevăzută la art.8 prin stabilirea clară a criteriilor de selecție a circumscriptiilor electorale sau secțiilor de votare care pot fi obiectul derogării, dar și precizarea, prin enumerare, a motivelor obiective care pot determina aplicarea excepției.	
<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive</li><li>● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</li></ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● Generale</li><li>● Încurajarea sau facilitarea actelor de:<ul style="list-style-type: none"><li>- corupere pasivă</li></ul></li></ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>● Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație</li> <li>● Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- corupere activă</li> <li>- dare de mită</li> <li>- luare de mită</li> <li>- trafic de influență</li> <li>- abuz de serviciu</li> <li>- conflict de interese și/sau favoritism</li> <li>- îmbogățire ilicită</li> <li>- influențare necorespunzătoare</li> </ul>
---	--

- 2 -

**art.17 alin.(3)**

(3) Consiliile electorale de circumscripție de nivelul al doilea sunt organele electorale care activează permanent, de regulă, în cadrul circumscripțiilor electorale de nivelul al doilea.

**Obiecții:**

Utilizarea textului „de regulă” oferă dreptul subiecților responsabili de aplicarea normelor de a interpreta prevederea în mod discreționar, fiind oferit dreptul de a stabili excepția, în lipsa precizării unor criterii/motive care condiționează necesitatea de activitate a consiliilor electorale de circumscripție de nivelul al doilea în cadrul altor circumscripții electorale decât de nivelul doi.

Prin urmare, în lipsa stabilirii motivelor de derogare de la regulă, se consideră norma ambiguă, permisivă și susceptibilă de a fi utilizată în detrimentul interesului public.

**Recomandări:**

Se recomandă excluderea textului „de regulă” din norma examinată.

**Factori de risc:**

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 3 -

**art.23**

Articolul 23. Încetarea calității de membru al Comisiei Electorale Centrale

(2) Membrul Comisiei Electorale Centrale este eliberat din funcție de către autoritatea care l-a numit, în caz de: [...]

h) constatare a incompetenței profesionale grave și evidente;

**Obiecții:**

Potrivit normei stipulate supra, se stabilește că mandatul de membru al Comisiei Electorale Centrale încetează în cazul constatării incompetenței grave și evidente a membrului. În acest caz, se constată caracterul ambiguu al normei în lipsa unor precizări clare a modului de constatare a incompetenței grave și evidente, fapt ce poate fi interpretat în mod abuziv și utilizat în mod represiv în raport cu membrii Comisiei.

**Recomandări:**

Prin urmare, se recomandă excluderea normei întrucât este echivocă, interpretabilă și poate fi utilizată în mod abuziv împotriva membrilor Comisiei.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
  - trafic de influență

- 4 -

**art.28 alin. (2) lit. d)**

Articolul 28. Conlucrarea Comisiei Electorale Centrale cu alte entități în procesul de organizare și desfășurare a alegerilor [...]

2) Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale: [...]

d) prevenirea, contracararea și constatarea contravențiilor ce țin de domeniul transportului de persoane în context electoral.

**Obiecții:**

Conform textului proiectului, Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale i se atribuie competența prevenirii, contracarării și constatării contravențiilor ce țin de domeniul transportului de persoane în context electoral. În acest sens, la art.400 al Codului contravențional nr.218/2008, se atribuie poliției atribuția de constatare și examinare a contravenției stabilite la art.52<sup>1</sup> din Cod, care prevede contravenția de transportare organizată a alegătorilor.

Prin urmare, atribuirea Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale a sarcinii de constatare a contravențiilor de transportare organizată a alegătorilor, excede cadrului de reglementare și contravine prevederilor Codului contravențional. Mai mult, la art.28 alin.(1) din proiect, Ministerului Afacerilor Interne i se stabilește sarcina de prevenire, contracarare și constatare a contravențiilor și infracțiunilor în procesul electoral, inclusiv a faptelor ilicite de transport organizat, în corespundere cu reglementările Codului contravențional.

În acest sens, conform rigorilor de elaborare a actelor normative statuate de Legea nr.100/2017 proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune, astfel asigurând integrarea organică a acestuia în cadrul normativ în vigoare.

**Recomandări:**

Prin urmare, se recomandă excluderea lit.d) de la art.28 din proiect, astfel evitând dublarea competențelor și crearea unui conflict normativ.

**Factori de risc:**

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Concurența normelor de drept
- Atribuții paralele

**Riscuri de corupție:**

- Generale

**art.32 alin.(3)**

(3) Prin derogare de la art. 31 alin. (3), la solicitarea a doi membri, hotărârile Comisiei Electorale Centrale pot fi adoptate în camera de deliberare fără ca participanții la procedura administrativă sau alte persoane să fie de față. Procedura detaliată privind adoptarea hotărârilor în camera de deliberare se stabilește în regulamentul de activitate al Comisiei Electorale Centrale.

**Obiecții:**

Potrivit art.31 alin.(3) din proiect se stabilește că toate ședințele Comisiei Electorale Centrale sunt deschise pentru reprezentanții mijloacelor de informare în masă și pentru public, respectiv derogarea stipulată la art. 32 alin.(3) din proiect oferă dreptul comisiei la solicitarea a 2 membri de a adopta decizii fără a asigura transparența în procesul de deliberare, fapt ce contravine art.31 alin.(4) din proiectul Codului electoral care stabilește că „Comisia Electorală Centrală asigură transparența procedurilor electorale, fapt ce permite mijloacelor de informare în masă și populației să aprecieze activitatea comisiei.”

Suplimentar, în lipsa stipulării cazurilor în codul electoral pentru care se decide deliberarea în lipsa participanților la ședință, norma de derogare poate fi utilizată în mod abuziv de către membrii Comisiei. Mai mult, descrierea procedurii detaliate privind adoptarea hotărârilor în camera de deliberare, în absența participanților, doar în regulamentul de activitate al Comisiei Electorale Centrale, care conform proiectului se aprobă prin hotărârea Comisiei, se consideră a fi nejustificat și nepotrivit în contextul în care normele regulamentului pot fi elaborate, modificate și aprobate în interesul membrilor Comisiei sau în interesul unor terți.

**Recomandări:**

Prin urmare, se recomandă excluderea normei stipulate la art.32 alin.(3) din proiect, fie stabilirea în Codul electoral al cazurilor când este necesară deliberarea în lipsa altor participanți.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
  - trafic de influență

**art.37 alin.(1) lit.f)**

Articolul 37. Atribuțiile consiliului electoral de circumscripție [...]

f) examinează comunicările și sesizările ce țin de organizarea și desfășurarea alegerilor, depuse de autoritățile administrației publice locale, de întreprinderile, instituțiile și organizațiile implicate în procesul electoral, după caz, întreprinde măsuri pe marginea celor comunicate sau sesizate;

**Obiecții:**

Potrivit normei expuse la art.37 alin.(1) lit.f) din proiect se stabilește sarcina comisiilor electorale de circumscripție de a interpreta măsuri în cazul depunerii sesizărilor și comunicărilor ce țin de organizarea și desfășurarea alegerilor, de către autoritățile administrației publice locale, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor implicate în procesul electoral. Însă utilizarea sintagmei „după caz” oferă caracter permisiv dispoziției, lăsând la aprecierea consiliilor situațiile când vor interveni și când se vor abține în întreprinderea

unor măsuri. Prin urmare, norma capătă un caracter ambiguu și în rezultat poate fi interpretată/ utilizată în mod abuziv de către consiliile electorale de circumscripție întru satisfacerea intereselor personale sau a unor terțe persoane.

**Recomandări:**

Se recomandă la art.37 alin.(1) lit.f) de a exclude sintagma „după caz”, astfel evitând posibilitatea oferirii consiliilor electorale de circumscripție a dreptului discreționar de selecție a comunicărilor și sesizărilor pentru care vor întreprinde măsuri și cele pentru care nu se va întreprinde nimic.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - trafic de influență
  - abuz de serviciu
  - influențare necorespunzătoare

- 7 -

**art.45 alin.(12)**

(12) În cazul organizării concomitente a două scrutine, precum și în cazurile stabilite la art. 8 alin. (2) și art. 158, funcționarii electorali beneficiază de o majorare de 5-10 la sută a indemnizației stabilite în condițiile alin. (5), (8) – (10).

**Obiecții:**

La art.45 alin.(12) din proiect se menționează că funcționarii electorali, care participă la organizarea concomitentă a două scrutine sau alegerilor desfășurate în condițiile art.8 alin.(2) și art.158 din proiect, beneficiază de o majorare de 5 - 10 la sută a indemnizației stabilite în condițiile alin.(5), (8) - (10). În acest caz, se relevă că textul „majorare de 5 - 10 la sută a indemnizației” este formulat ambiguu, nefiind stipulate criteriile de stabilire a valorii procentuale. Prin urmare, la stabilirea coeficientului de majorare se pot aplica practici diverse, în funcție de interesul personal al subiectului ce stabilește coeficientul de majorare, cât și/sau interesul personal al funcționarilor electorali cărora li se stabilește această majorare.

Astfel, în scopul prevenirii favoritismului și aprobării deciziilor distincte pentru situații similare, se consideră oportună stabilirea unui coeficient procentual fix, similar ca în cazul art.158 din proiect unde se stabilește că membrii consiliului electoral care îndeplinesc și atribuțiile biroului electoral al secției de votare beneficiază de o majorare de 5 la sută a indemnizației.

**Recomandări:**

Reieșind din cele expuse supra, se recomandă la art.45 alin.(12) de stabilit un coeficient fix de majorare a indemnizației.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - trafic de influență
  - conflict de interese și/sau favoritism

**art.47 alin.(7)**

(7) Hotărârea privind aprobarea devizului estimativ de cheltuieli se remite, în termen proxim de la adoptare, autorităților de resort în vederea asigurării mijloacelor financiare necesare organizării și desfășurării alegerilor.

**Obiecții:**

Potrivit art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017, unde se statuează că „conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc [...]”, astfel se constată că utilizarea sintagmei „*termen proxim*” nu asigură respectarea principiilor de elaborare a actelor normative, întrucât nu se stabilește expres termenul de realizare a acțiunii, fapt ce poate genera interpretarea eronată și abuzivă a normei.

Suplimentar, se identifică deficiențe în stabilirea autorității competente căreia i se va remite hotărârea privind aprobarea devizului. În aceste condiții, se constată că omisiunea de a indica expres entitatea publică vizată în actul normativ poate provoca determinarea eronată a subiectului la care se referă prevederea.

**Recomandări:**

Prin urmare, în scopul respectării rigorilor de elaborare a actelor normative, se recomandă stabilirea unui termen fix pentru realizarea acțiunii, precum și determinarea expres a autorităților vizate în normă.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - abuz de serviciu

**art.50 lit. a) și b)**

Finanțarea, precum și susținerea materială sub orice formă a activității grupurilor de inițiativă, a campaniilor electorale ale concurenților electorali și participanților la referendum se realizează cu respectarea următoarelor principii:

a) Legalității prin respectarea prevederilor prezentului cod și ale cadrului legal conex și proporționalității, aplicat în situații individuale;

b) Egalității de șanse, inclusiv sub aspectul dimensiunii de gen și al respectării egalității pentru persoanele cu nevoi speciale, după caz;

**Obiecții:**

Textul normelor cuprinse la art.50 lit.a) și b) din proiect este formulat ambiguu, reieșind din următoarele concluzii:

- la lit.a) se constată necesitatea descrierii separate a principiului proporționalității cu explicarea utilizării textului „aplicat în situații individuale”, întrucât în formula actuală textul menționat provoacă normei un caracter permisiv și susceptibil de interpretare, care la rândul său poate fi una abuzivă și aplicată în defavoarea interesului public, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării.

- în ce privește aplicarea principiului egalității de șanse cu utilizarea sintagmei „după caz”, se oferă discreție

autorului de a interpreta norma, inclusiv prin aprecierea „după caz” a necesității de aplicare sau nu a principiului enunțat la lit.b). Prin urmare, se consideră necesară excluderea textului „după caz” din conținutul prevederii.

**Recomandări:**

În consecință, se recomandă revizuirea normelor sus-menționate, prin excluderea formulărilor echivoce, susceptibile de interpretare abuzivă de către subiecții responsabili de implementare și monotizare a respectării aplicării corespunzătoare.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - corupere pasivă
  - trafic de influență
  - abuz de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare

- 10 -

**art.57 alin.(4) pct.2) lit.c)**

2) Persoanele juridice: [...]

c) vor prezenta informația eliberată de la Serviciul Fiscal de Stat despre lipsa datoriilor la bugetele de stat.

**Obiecții:**

Norma stipulată la art.57 alin.(4) pct.2) lit.c) este formulată ambiguu din considerentul omisiunii stabilirii entității responsabile de primirea informației cu privire la datoriile la bugetul de stat a persoanei juridice, eliberate de Serviciul Fiscal de Stat.

Totodată, nu este menționat care este impactul prezentării informației care confirmă că persoana juridică are datorii la bugetul de stat, întrucât la art.54 alin.(5) din proiect nu se stabilește interzicerea finanțării sau susținerii financiare de către persoanele juridice cu datorii la bugetul de stat.

**Recomandări:**

Prin urmare, se recomandă stabilirea entității publice care va fi responsabilă de recepționarea informației eliberată de Serviciul Fiscal de Stat, precum și a acțiunilor necesare de interprins în cazul în care persoana juridică are datorii la bugetul de stat.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

**Riscuri de corupție:**

- Generale

**art.56 alin.(12)**

(12) Imediat după expirarea termenului acordat pentru colectarea semnăturilor sau după finalizarea procesului de colectare a semnăturilor, grupul de inițiativă informează banca despre acest fapt în vederea suspendării operațiunilor la contul „Destinat grupului de inițiativă” și întreprinde acțiunile de închidere a acestui cont conform procedurilor interne ale băncilor.

**Obiecții:**

Utilizarea cuvintelor ce determină perioada de realizare a unor sarcini/obligații necesită a fi descrisă explicit, astfel încât subiectul responsabil de realizarea acestora să nu interpreteze în mod eronat termenul de realizare a normei.

Prin urmare, în vederea respectării prevederilor art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017, unde se statuează că „conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc [...]”, este necesară substituirea cuvântului „imediat” cu un termen concret de executare.

**Recomandări:**

În consecință, se recomandă stabilirea unui termen expres de executare a obligației de informare a băncii în vederea suspendării operațiunilor și închiderii contului „Destinat grupului de inițiativă”.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

**Riscuri de corupție:**

- Generale

**art.60 alin.(1)**

Articolul 60. Registrul de stat al alegătorilor

(1) Comisia Electorală Centrală este deținătorul Registrului de stat al alegătorilor și asigură administrarea și actualizarea acestuia. Modul de formare, administrare și actualizare a Registrului de stat al alegătorilor se stabilește prin regulamentul aprobat de Comisia Electorală Centrală.

**Obiecții:**

Potrivit art.10 din Legea nr.71/2007 cu privire la registre, proprietarul registrelor de stat este statul, care determină calitatea autorităților și instituțiilor publice în procesul de administrare a registrelor. În textul normei stipulate supra se stabilește calitatea Comisiei Electorale Centrale de deținător al Registrului de stat al alegătorilor cu atribuția de aprobare a regulamentul ce prevede modul de formare, administrare și actualizare a Registrului. Conform prevederilor Legii nr.71/2007 calitatea de deținător nu este compatibilă cu competența de aprobare a regulamentul de funcționare a Registrului, deținătorul fiind responsabil de ținerea registrului (art.12 din Legea prenotată).

Astfel, se consideră necesar de revizuit prevederile normei prin atribuirea Comisiei a calității de posesor al registrului, fiindu-i astfel atribuite competențele precizate la art.11 din Legea nr.71/2007.

**Recomandări:**

Se recomandă completarea normei prin includerea după cuvântul „este” cu cuvântului „posesorul”.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții extensive de reglementare

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- Concurența normelor de drept

- 13 -

**art.61 alin.(2) lit.e)**

(2) Lista electorală de bază cuprinde următoarele date: [...]

e) numărul de identificare de stat (IDNP), după caz, seria și numărul actului de identitate; [...]

**Obiecții:**

Utilizarea sintagmei „după caz” în contextul precizării datelor necesar de inclus în listele electorale, oferă posibilitatea persoanelor responsabile de a interpreta norma în mod eronat sau abuziv în interesul personal sau unor terți.

**Recomandări:**

Prin urmare, în scopul evitării utilizării formulărilor ambigui și precizării clare a datelor de identificare a alegătorilor, se recomandă excluderea sintagmei „după caz” din textul normei.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 14 -

**art.62 alin.(4) și art.88 alin.(9)**

Articolul 62. Verificarea listelor electorale (4) [...] Acces la listele în care au membrii biroului electoral în baza unei declarații de confidențialitate al cărei model este aprobat de Comisia Electorală Centrală. Articolul 88. Observatorii (9) [...] Observatorii au acces la toate informațiile cu caracter electoral, la listele electorale, la procesele-verbale întocmite de organele electorale, [...]

**Obiecții:**

În prevederile enunțate supra se constată caracterul contradictoriu dintre art.62 alin.(4) și art.88 alin.(9) din proiect, unde la art.62 se exclude dreptul de acces la listele electorale a observatorilor, deși la art.88 se stipulează că observatorii acreditați de către CEC au dreptul să asiste la toate operațiunile electorale, chiar în ziua alegerilor, inclusiv la listele electorale. Prin urmare, se constată conflictul normativ intern între prevederi, ce în situații distincte poate determina aplicarea normei convenabile funcționarilor electorali. Respectiv, în vederea asigurării transparenței procesului electoral și asigurării monitorizării calitative a alegerilor, este necesar de revizuit norma prevăzută la art.62 alin.(4) și excludere a conflictului normativ creat.

**Recomandări:**

În consecință, se recomandă modificarea art.62 alin.(4) din proiect prin asigurarea accesului observatorilor electorali acreditați la listele electorale.

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

**art.122 alin.(2) și art.123 alin.(3)**

Articolul 122. Stabilirea pragului de reprezentare [...]

(2) Pragul minim de reprezentare constituie următoarele procente din voturile valabil exprimate în ansamblu pe țară: [...] c) pentru un candidat independent – 2 la sută.

Articolul 123. Numărarea mandatelor de deputat obținute de concurentul electoral [...]

(3) Candidatul independent se consideră ales dacă numărul de voturi valabil exprimate obținute de el constituie cel puțin unu la sută din voturile valabil exprimate în ansamblu pe țară.

**Obiecții:**

Potrivit prevederilor art.122 pentru candidații independenți se stabilește un prag minim de reprezentare ce constituie 2 la sută din numărul total de voturi valabil exprimate. În contradictoriu, la art.123 alin.(3) se stabilește că candidatul independent se consideră valabil ales dacă întrunește cel puțin unu la sută din voturile valabil exprimate.

Prin urmare, se constată conflictul normativ creat de prevederile enunțate, care în momentul implementării prevederilor poate crea premise pentru aplicarea normei convenabile.

**Recomandări:**

În consecință, se recomandă revizuirea normelor în vederea prevenirii conflictului normativ.

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

**art.162, 163, 164**

Articolul 162. Desemnarea, depunerea candidaturilor și înregistrarea candidaților Desemnarea, depunerea candidaturilor și înregistrarea candidaților se face în condițiile capitolului VII, care se aplică în modul corespunzător.

Articolul 163. Condițiile speciale pentru depunerea candidaturilor de către partide politice și blocuri electorale

Articolul 164. Condițiile speciale pentru depunerea candidaturilor de către candidații independenți

**Obiecții:**

În conținutul prevederilor enunțate supra se operează cu termenul „depunerea candidaturilor”, fiind menționat la art.162 că depunerea se face în condițiile Capitolului VII din proiect. Cu toate acestea, analizând conținutul Capitolului VII din proiect se constată că termenul „depunerea candidaturilor” nu se utilizează în text. Astfel, în scopul respectării prevederilor art.54 alin.(1) lit.c) din Legea nr.100/2017, unde se stabilește că „terminologia utilizată este constantă, uniformă [...]”, se constată necesitatea de revizuire a prevederilor art.162 - 164 din proiect. Pericolul utilizării terminologiei neuniforme constă în facilitarea apariției practicilor vicioase de interpretare a sensului normei, fiind tratate în mod diferit fenomene similare.

**Recomandări:**

Prin urmare, se recomandă revizuirea normelor în vederea uniformizării terminologiei utilizate în proiectul actului normativ.

**Factori de risc:**

- Utilizarea neuniformă a termenilor

**Riscuri de corupție:**

- Generale

**art.188 alin.(3)**

Articolul 188. Inițierea referendumului privind demiterea Președintelui Republicii Moldova  
(3) Referendumul se va desfășura peste cel puțin 60 de zile de la adoptarea hotărârii privind suspendarea din funcție a Președintelui Republicii Moldova.

**Obiecții:**

Potrivit art.89 alin.(3) din Constituție, se statuează că „*Dacă propunerea de suspendare din funcție este aprobată, în cel mult 30 de zile se organizează un referendum pentru demiterea Președintelui.*”

Prin urmare, se constată că prevederile art.89 alin.(3) din Constituție și art.188 alin.(3) din proiect se contrazic în ce privește determinarea termenului de organizare și desfășurare a referendumului pentru demiterea președintelui. Respectiv, se identifică necesitatea uniformizării prevederilor proiectului la normele constituționale.

**Recomandări:**

În consecință, în vederea respectării principiilor de elaborare a actelor normative statuate în Legea nr. 100/2017, se recomandă revizuirea normei stipulate la art.188 alin.(3) la prevederile art.89 alin.(3) din Constituție, prin substituirea textului „cel puțin 60 de zile” cu textul „în cel mult 30 de zile”.

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat în scopul adoptării unui nou Cod electoral având drept obiectiv perfecționarea procedurilor electorale, prin soluționarea deficiențelor și curențelor legislative indicate de Curtea Constituțională în adresele sale, dar și implementarea recomandărilor formulate în rapoartele misiunilor naționale și internaționale de observare a alegerilor.

În procesul de promovare a proiectului de decizie, rigorile de transparență decizională statuate în Legea nr.239/2008, au fost respectate parțial de către autor, fiind realizate prevederile art.8 lit.b) din Legea prenotată.

Urmare a examinării prevederilor proiectului, în conținutul acestuia au fost identificate prevederi formulate ambiguu (conținând expresii echivoce „de regulă”, „după caz”, „din motive obiective”, „imediat” etc.), prevederi contradictorii interne cât și în raport cu normele altor acte normative, reglementarea insuficientă sau lipsa prezentării procedurilor administrative necesar de realizat, fapt ce afectează gradul de înțelegere și aplicare corectă a normelor, fiind susceptibilă interpretarea eronată și/sau abuzivă a prevederilor de către subiecții responsabili de implementarea prevederilor proiectului.

Adițional, subliniem că, reieșind din impactul potențial generat asupra bugetului de stat de aplicarea în practică a prevederilor proiectului, adoptarea inițiativei propuse urmează a fi precedată de acceptul Guvernului, în conformitate cu art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, potrivit căruia: „*Orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern.*”

În scopul prevenirii apariției manifestărilor de corupție la aplicarea în practică a prevederilor proiectului, reieșind din factorii de corupție identificați, se consideră oportună redactarea proiectului prin prisma obiecțiilor și recomandărilor din prezentul raport de expertiză anticorupție. Oportunitatea adoptării proiectului de lege ține de competența Parlamentului.

28.10.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Daniela Carbuni , Inspector superior*



