



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/a-2890 din 18.05 2017
Nr.123 din 19 aprilie 2017

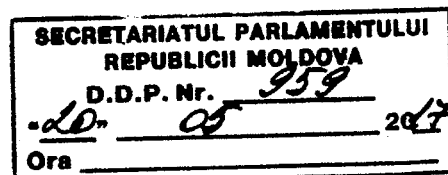
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul electoral nr.1381-XIII din 21.11.1997, Legea despre statutul deputatului în Parlament nr.39-XIII din 07.04.1994).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director adjunct

Vadim COJOCARU





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr.ELO17/4130 din 17.05.2017

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul electoral nr.1381-XIII din 21.11.1997, Legea despre statutul deputatului în Parlament nr.39-XIII din 07.04.1994)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobate prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

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

I.1. Pertinența autorului și a categoriei propuse a actului promovat prin proiect

Autor al inițiativei legislative este un grup de 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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."*

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, *"Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării*

deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.” Mai mult ca atât, art.11 alin.(2/2) al aceleași legi prevede că “Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie.”

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova la data de 19 aprilie 2017, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

Totodată, anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu se regăsește pe pagina web a Parlamentului, ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale cu privire la transparența procesului de elaborare a deciziilor, statuat la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Cu toate acestea, considerăm că autorul a respectat în mare parte prevederile legale privind transparența în procesul decizional, cu excepția normei care stabilește obligativitatea publicării anunțului cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Nota informativă nu stabilește expres în conținutul său scopul proiectului de lege, ci doar menționează că *“cel mai rezonabil sistem electoral pentru soluționarea crizei actuale de credibilitate însă este sistemul electoral mixt, care va păstra sistemul de partide al RM, va întări legătura cetățenilor cu reprezentanții săi, va diversifica liderii politici, va asigura reprezentarea echitabilă a tuturor cetățenilor în Parlament, inclusiv a celor din Transnistria și din afara RM[...]”*.

Examinînd prevederile proiectului, se constată că acesta vine să instituie un cadru normativ nou în ceea ce privește modul de alegere a Parlamentului Republicii Moldova. Astfel, se propune ca deputații să fie aleși atît în circumscripție națională – 51 deputați, și în circumscripții uninominale – 50 deputați.

Analizînd normele elaborate se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde prevederilor nemijlocite ale proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul promovează interesele cetățenilor Republicii Moldova de a alege persoanele care să le reprezinte interesele în puterea legislativă supremă, deoarece potrivit art.2 din Constituția Republicii Moldova, suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție.”

Totodată, reglementarea clară a procedurii electorale de alegere a deputaților în Parlament, precum și a condițiilor față de candidații electorali, în cazul alegerilor Parlamentare, asigură realizarea dreptului de a fi ales (art.38 din Constituția Republicii Moldova), deoarece crește posibilitatea fiecărui cetățean de a deveni deputat în Parlament.

Așadar, interesele promovate sunt conforme interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă. În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de *"nota informativă care include:*
a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, prezintă argumentarea necesară și analizează principalele prevederi cu evidențierea elementelor noi aduse în legislația națională în conformitate cu prevederile art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative. Considerăm că argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării și promovării proiectului.

Totodată, în Hotărârea Curții Constituționale nr.35 din 10.10.2000 „Cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.894-XIV din 23.03.2000 „Pentru modificarea și completarea Codului electoral” și a art.86 din Codul electoral” Curtea a subliniat că, Parlamentul este unicul organ în măsură să adopte orice tip de scrutin sau modalitate de atribuire a mandatului de deputat. Opțiunea pentru o variantă sau alta și consfințirea ei în legea electorală depinde de situația social-politică din țară, de nivelul de dezvoltare a sistemului politic din societate.

I.3.2. Argumentarea economică-financiară. Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină *"d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură"*.

Nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară, însă acest lucru era necesar, potrivit art.20 din Legea privind actele legislative nr.780/2001, deoarece proiectul presupune cheltuieli financiare.

Conform prevederilor din proiect se propune ca sistemul electoral din Republica Moldova să fie modificat, în special modul de alegere a Parlamentului Republicii Moldova, în rezultatul căruia 50 de deputații vor fi aleși în circumscripții uninominale, iar 51 de deputați vor fi aleși în circumscripția națională, ceea ce implică presupune cheltuieli financiare. În acest context, reiterăm necesitatea unei analize economico-financiare (argumentate), ca parte componentă a unui proiect de lege. Promovarea proiectului de lege fără o analiză economică argumentată, indică asupra faptului că, se încearcă evitarea barierelor suplimentare în procesul de adoptare al legii, ceea ce nu aduce nici un beneficiu interesului public.

De asemenea, Hotărârea Curții Constituționale nr.5 din 18.02.2011 notează: "Astfel, Curtea Constituțională a apreciat că, în sensul art.131 alin.(4) din Constituție, orice amendament, care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, este necesar să fie considerat ca o modificare, care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, prevăzute în legea anuală a bugetului, și astfel de amendament

poate fi adoptat numai după ce a fost acceptat de Guvern. Conform art.131 alin.(6) din Constituție, nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare. Această normă instituie regula strictă privind legiferarea cheltuielilor bugetare doar cu condiția identificării surselor de finanțare și este valabilă pentru toate categoriile de bugete.”

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative *”textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]”

Conținutul proiectului este expus în limbă simplă, clară și concisă, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.19 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În prevederile proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu prevederile altor acte în vigoare.

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

Proiectul conține reglementări ce se referă la activitatea Comisiei Electorale Centrale ce țin de asigurarea organizării alegerilor Parlamentare, în condițiile Codului electoral.

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

Schimbarea unui sistem electoral nu va îngreuna drepturile/libertățile omului, cu condiția, desigur, ca fiecărui cetățean să-i fie garantat dreptul la alegere și dreptul de a fi ales (art. 38 din Constituția RM). Prin urmare, 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.	<p>Remarcă generală la Art.I (Codul electoral)</p> <p>Obiecții:</p> <p>Ca remarcă generală semnalăm că atât legislația în vigoare, cât și normele proiectului sunt lacunare în stabilirea unor reglementări ce să vizeze integritatea candidaților electorali.</p> <p>Curtea Constituțională prin Hotărârea nr.4 din 22.04.2013 pentru controlul constituționalității Decretelor Președintelui Republicii Moldova nr.534-VII din 8 martie 2013 privind demisia Guvernului, în partea ce ține de menținerea în funcție a Prim-ministrului-demis prin moțiune de cenzură (pentru suspiciuni de corupție) din data de 8 martie 2013 pînă la formarea noului Guvern, și nr.584-VII din 10 aprilie 2013 privind desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-ministru, a subliniat că în conformitate cu principiul fundamental al statului de drept, persoanele aflate în funcții de conducere trebuie să demonstreze că îndeplinesc standarde ridicate în materie de integritate. În plus, în cazul în care se constată neîndeplinirea condiției, ignorarea acestor constatări și numirea/menținerea în funcții de conducere a unor persoane asupra cărora planează dubii privind integritatea reprezintă o sfidare a statului de drept. Or, statul de drept are valoare constituțională, iar această valoare trebuie respectată pe deplin.</p> <p>În același context, articolul 56 din Constituție prevede că: “[...] Cetățenii cărora le sînt încredințate funcții publice [...] răspund de îndeplinirea cu credință a obligațiilor ce le revin [...].” Astfel, responsabilitatea reprezintă o valoare consacrată de Constituție.</p> <p>De asemenea, Curtea reține că răspunderea politică are la bază concepția statului de drept și democratic și se referă la răspunderea deținătorilor unui mandat politic. Prezumția de nevinovăție, prevăzută de articolul 21 din Constituție ca principiu într-un proces penal, este inaplicabilă răspunderii politice, iar [...] orice mandat politic trebuie să se bazeze pe încrederea cetățenilor și a reprezentanților acestora. Într-o democrație veritabilă, normalitatea constă în demisia imediată a persoanelor care și-au pierdut încrederea publică, fără a se ajunge la demitere.</p> <p>Avînd în vedere că reglementările proiectului urmăresc schimbarea modului de alegere a Parlamentului Republicii Moldova, pentru evitarea suspiciunilor ce țin de coruperea electorală, este necesar ca proiectul să prevadă cerințe de integritate față de candidații electorali.</p>
	<p>Recomandarea:</p> <p>Expunerea art.44 alin.(3) în următoarea redacție:</p> <p>„(3) Organul electoral respectiv efectuează înregistrarea candidaților desemnați în alegeri în decursul a 10 zile de la data primirii actelor enumerate la alin.(1) și verificarea întrunirii de către aceștia a cerințelor de integritate:</p> <ul style="list-style-type: none">- cazierul de integritate profesională;- informația privind stările de incompatibilitate nesoluționate și a conflictelor de interese sancționate;- cazierul judiciar, în care se include informația despre antecedentele penale nestinse și despre privările de dreptul de a ocupa funcții publice. <p>În termen de 5 zile, la solicitarea organului electoral respectiv, Centrul Național Anticorupție eliberează cazierul de integritate profesională, Agenția Națională de Integritate prezintă</p>

informația privind stările de incompatibilitate nesoluționate și a conflictelor de interese sancționate, iar Serviciul tehnologii informaționale din subordinea Ministerului Afacerilor Interne prezintă cazierul judiciar.”	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> • Lacună de drept 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - încălcarea normelor de numire în funcția publică - neexecutarea hotărârii instanței de judecată.

IV. Concluzia expertizei

Proiectul supus expertizei instituie un cadru normativ nou în ceea ce privește modul de alegere a Parlamentului Republicii Moldova. Astfel, se propune ca 50 de deputații să fie aleși în circumscripții uninominale, prin vot universal, direct, secret, egal și liber exprimat, câte unul la o circumscripție, în baza sistemului de vot majoritar, iar 51 de deputați să fie aleși în circumscripția națională pe liste de partid în baza reprezentării proporționale.

Proiectul a respectat exigențele impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional și Legea nr.780/2001 privind actele legislative în elaborarea proiectului și întocmirea notei informative, cu excepția compartimentului ce ține de analiza economico-financiară.

Avînd în vedere că, Curtea Constituțională prin Hotărîrea nr.35 din 10.10.2000 „Cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.894-XIV din 23.03.2000 „Pentru modificarea și completarea Codului electoral” și a art.86 din Codul electoral” a subliniat că, Parlamentul este unicul organ în măsură să adopte orice tip de scrutin sau modalitate de atribuire a mandatului de deputat. Opțiunea pentru o variantă sau alta și consfințirea ei în legea electorală depinde de situația social-politică din țară, de nivelul de dezvoltare a sistemului politic din societate, conținutul raportului de expertiză nu face referință asupra oportunității promovării și adoptării proiectului.

Totodată, proiectul urmează a fi completat cu reglementări ce să prevadă cerințe de integritate față de candidații electorali, în conformitate cu jurisprudența Curții Constituționale în acest sens.

17 mai 2017



Experți ai Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Elena Bedros, șef Direcție