



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



PR. 486/03.12.2020

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

Nr. 06/2-8405 din 31.12., 2020

La nr. 486 din 03.12.2020

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind lustrarea și curățarea autorităților statului de influența oligarhică.

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

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>11</u>
"04"	<u>01</u> 20 <u>21</u>
Ora	_____



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/7065 din 30.12.2020

la proiectul de lege privind lustrația și curățarea autorităților statului de influența oligarhică

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 pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative „*prin acest proiect de lege se propune curățarea puterii pentru a împiedica persoanele care au preluat puterea în Republica Moldova în perioada 20 ianuarie 2016 - 07 iunie 2019 de participare în gestionare a afacerilor de stat*”.

Potrivit art.2 din proiectul legii - „*Prin derogare de la prevederile legilor speciale care prevăd procedura de încetare anticipată a competențelor persoanelor care dețin funcții publice responsabile, prezenta lege încetează de drept competențele persoanelor care dețin, la data intrării în vigoare a prezentei legi, funcții publice responsabile numite în astfel de funcții de către regimul oligarhic în perioada din 20 ianuarie 2016 până la 07 iunie 2019*”.

În acest sens, în proiect, articolul 3 stabilește lista funcțiilor publice care sunt încetate înainte de expirarea mandatului la data intrării în vigoare a prezentei legi, funcții publice care sunt deținute de persoane care au fost numite în astfel de funcții în perioada 20 ianuarie 2016 până la 07 iunie 2019.

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

După cum se menționează în preambulul proiectului de lege - „*Această lege întruchiează principiile europene ale democrației capabile să se apere și este adoptată în vederea punerii în aplicare a prevederilor Declarației cu privire la recunoașterea caracterului captiv al statului Republica Moldova și a nu permite revenirea la putere a regimului oligarhic condus de Vladimir Plahotniuc*”.

În nota informativă a proiectului se menționează că prin proiect se propune „*curățarea puterii pentru a împiedica persoanele care ocupă funcții publice responsabile, numite în funcții de conducere de către regimul oligarhic care a preluat puterea în Republica Moldova, în perioada 20 ianuarie 2016 - 07 iunie 2019, de participare în gestionarea afacerilor de stat*”.

În conformitate cu Hotărârea Parlamentului nr.39/08.06.2019 pentru adoptarea Declarației cu privire la recunoașterea caracterului captiv al statului Republica Moldova, Parlamentul Republicii Moldova „denunță actualul regim oligarhic, condus de liderul Partidului Democrat din Moldova, Vladimir Plahotniuc, care se face vinovat de controlul ilegal și anticonstituțional exercitat asupra Procuraturii Generale, sistemului judecătoresc, CNA, ANI, CEC, SIS, BNM și asupra altor autorități care trebuie să funcționeze în mod autonom, independent de factorul politic, fiind monitorizate în mod democratic”. Totodată, în Declarație se stipulează că „se consideră imperativ necesar - demiterea conducerii Curții Supreme de Justiție, precum și a altor instituții de drept și reglementare”.

În acest sens menționăm că interesul public va fi asigurat urmare a examinării minuțioase a întregului sistem administrativ național în vederea implementării uniforme a Declarației cu privire la recunoașterea caracterului captiv al statului Republica Moldova, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.39/08.06.2019.

Pentru atingerea scopului legii stipulat de autor atât în nota informativă, cât și în preambulul legii, este important ca lista funcțiilor stipulate în articolul 3 din proiectul legii să fie analizată minuțios în vederea identificării tuturor persoanelor cu funcții publice numite în perioada 20 ianuarie 2016 până la 07 iunie 2019. Or, transparența identificării autorităților publice și a persoanelor cu funcții publice de conducere a acestora în vederea „curățării autorităților statului de influența oligarhică” se impune, ceea ce va fi în concordanță cu Declarația cu privire la recunoașterea caracterului captiv al statului Republica Moldova.

Centrul Național Anticorupție nu neagă necesitatea unor politici care să instituie măsuri de prevenire și combatere a corupției, precum și de prevenire a violării drepturilor omului, care să asigure funcționarea unui stat de drept, însă, aceste măsuri urmează a se încadra perfect în sistemul național de drept și să fie în corelare cu standardele europene.

Menționăm acestea deoarece domeniul reglementat de normele proiectului sunt tangențiale unor norme promovate de unele jurisdicții naționale vecine (Ucraina, România), norme care au fost contestate cu privire la unele aspecte la Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Astfel, toate măsurile promovate la nivel național urmează să respecte drepturile universale ale omului și să fie corelate cu deciziile juridice adoptate la nivelul Curții Europene a Drepturilor Omului în acest sens. Nota informativă urmează să conțină referințe exprese la aceste aspecte.

În final, menționăm că proiectul, urmează să fie corelat cu deciziile Curții Europene a Drepturilor Omului, să fie examinat de experți în domeniu și să constituie un act viabil care să edifice în continuare statul de drept și să restabilească democrația în Republica Moldova.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.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”.*

Potrivit notei informative „*prin acest proiect de lege se propune curățarea puterii pentru a împiedica persoanele care au preluat puterea în Republica Moldova în perioada 20 ianuarie 2016 - 07 iunie 2019 de participare în gestionare a afacerilor de stat*”.

Nota informativă nu face referință dacă lista funcțiilor și a autorităților publice statuate la articolul 3 din proiectul legii este suficient de completă pentru a se considera că scopul proiectului este atins. În acest sens, menționăm că nota nu face referință expresă de ce anume aceste autorități au fost identificate și dacă, eventual, nu sunt și alte autorități, conducătorii cărora sunt implicați în „influența oligarhică”.

La fel, nota informativă este lacunară în menționarea faptului dacă a fost examinată includerea în proiect și a altor categorii de persoane care, deși nu dețin la moment funcții de demnitate publică, conducând o autoritate publică, dețin totuși funcții publice în instituțiile statului de diferit nivel, persoane care anterior au deținut funcții de demnitate publică conducând diferite autorități publice.

În final, considerăm că nota informativă urmează să fie completată cu aspectele menționate supra.

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*”.

Nota informativă nu conține analiza impactului din punct de vedere financiar.

Urmare a examinării proiectului legii prenotat constatăm că la data încetării mandatelor persoanelor care dețin funcțiile de demnitate publică expuse la art.3 din lege vor fi necesare alocarea de mijloace financiare pentru achitarea drepturilor salariale și a altor garanții sociale care reies din prevederile legale care reglementează statutul funcției respective.

Astfel, aceste mijloace financiare urmează să fie alocate din contul angajatorului/entității publice din care face parte persoana respectivă, careia potrivit efectului legii prenotate s-a încetat mandatul înainte de termen.

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, [...]”.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

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

Proiectul reglementează activitatea entităților publice și a agenților publici specificați în conținutul articolului 3 din proiectul legii.

Astfel, potrivit art.2 din proiectul legii „Prin derogare de la prevederile legilor speciale, care prevăd procedura de încetare anticipată a competențelor persoanelor care dețin, la data intrării în vigoare a prezentei legi, funcții publice responsabile numite în astfel de funcții de către regimul oligarhic în perioada din 20 ianuarie 2016 până la 07 iunie 2019”.

Stabilirea unor autorități publice și a persoanelor cu funcții de conducere a acestor autorități fără a stipula expres în nota informativă că doar acestea sunt autoritățile identificate care se regăsesc în Declarația cu privire la recunoașterea caracterului captiv al statului Republica Moldova periclitează transparenței selectării acestor autorități.

Astfel, se impune o analiză minuțioasă a întregului corp administrativ național pentru a promova o lege care să conducă, după cum se menționează în nota informativă, la „edificarea statului de drept și la restabilirea democrației în Republica Moldova așa cum este consfințit în Constituție”.

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. Concluzia expertizei

Potrivit notei informative „*prin acest proiect de lege se propune curățarea puterii pentru a împiedica persoanele care au preluat puterea în Republica Moldova în perioada 20 ianuarie 2016 - 07 iunie 2019 de participare în gestionare a afacerilor de stat*”.

Potrivit art.2 din proiectul legii - „Prin derogare de la prevederile legilor speciale care prevăd procedura de încetare anticipată a competențelor persoanelor care dețin funcții publice responsabile, prezenta lege încetează de drept competențele persoanelor care dețin, la data intrării în vigoare a prezentei legi, funcții publice responsabile numite în astfel de funcții de către regimul oligarhic în perioada din 20 ianuarie 2016 până la 07 iunie 2019”.

În acest sens, în proiect articolul 3 stabilește lista funcțiilor publice care sunt încetate înainte de expirarea mandatului la data intrării în vigoare a prezentei legi, funcții publice care sunt deținute de persoane care au fost numite în astfel de funcții în perioada 20 ianuarie 2016 până la 07 iunie 2019.

În conformitate cu Hotărârea Parlamentului nr.39/08.06.2019 pentru adoptarea Declarației cu privire la recunoașterea caracterului captiv al statului Republica Moldova - Parlamentul Republicii Moldova „denunță actualul regim oligarhic, condus de liderul Partidului Democrat din Moldova, Vladimir Plahotniuc, care se face vinovat de controlul ilegal și anticonstituțional exercitat asupra Procuraturii Generale, sistemului judecătoresc, CNA, ANI, CEC, SIS, BNM și asupra altor autorități care trebuie să funcționeze în mod autonom, independent de factorul politic, fiind monitorizate în mod democratic”. Totodată, în Declarație se stipulează că „se consideră imperativ necesar - demiterea conducerii Curții Supreme de Justiție, precum și a altor instituții de drept și reglementare”.

În acest sens menționăm că interesul public, prin aprobarea prezentului proiect de lege, va fi asigurat urmare a examinării minuțioase a întregului sistem administrativ național în vederea implementării uniforme a Declarației cu privire la recunoașterea caracterului captiv al statului Republica Moldova, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.39/08.06.2019.

Adițional, menționăm că proiectul urmează să fie corelat cu deciziile Curții Europene a Drepturilor Omului în acest sens.

În final, proiectul necesită reanalizat pentru a-l transforma într-un act cu norme care să contribuie la aplicarea eficientă a scopului Declarației cu privire la recunoașterea caracterului captiv al statului Republica Moldova, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.39/08.06.2019.

În acest sens, autorul urmează să inițieze discuții publice pe marginea proiectului cu invitarea experților în domeniu și reprezentanților societății civile în vederea identificării celor mai bune soluții

care să asigure exercitarea eficientă în interes public a conceptului lustrației și curățarea autorităților statului de influența oligarhică promovată de normele proiectului și care să edifice în continuare statul de drept și să restabilească democrația în Republica Moldova.

30.12.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim CURMEI, Inspector principal

V. Curmei

Verificat: B. Bedros

Bechir

30.12.2020