



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



Pr. 102/29.03.22
CSM, CY

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

Nr. 06/2-2293 din 18.04.2022

La nr. 102 din 29.03.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind statutul de neutralitate permanentă.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	941	
"20"	04	2022
Ora		





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7884 din 15.04.2022

la proiectul de lege privind statutul de neutralitate permanentă

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 Republicii Moldova, iar autor nemijlocit 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. 6-12 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 autorului, proiectul legii cu privire la neutralitatea permanentă „stabilește bazele politice, militare, economice și umanitare ale statutului de neutralitate permanentă a Republicii Moldova. Totodată, proiectul definește conceptul neutralității permanente și instituie și reglementează legislativ elementele componente ale acestuia printre care: inviolabilitatea teritoriului Republicii Moldova, amplasarea forțelor militare străine, neparticiparea la acțiuni militare, condițiile cooperării internaționale și rolul uniunilor militare, demilitarizarea și acțiunile umanitare, asistența internațională, etc”.

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

Constituția Republicii Moldova adoptată la 29.07.1994 consfințește în articolul 11 statutul de neutralitate a Republicii Moldova.

Art.11 din Constituție prevede:

- (1) Republica Moldova proclamă neutralitatea sa permanentă
- (2) Republica Moldova nu admite dislocarea de trupe militare ale altor state pe teritoriul său.

La 02.05.2017 Curtea Constituțională a Republicii Moldova a emis Hotărârea privind interpretarea articolului 11 din Constituție (neutralitatea permanentă).

Pornind de la analiza efectuată în compartimentul I.5.1 „Suficiența argumentării din nota informativă” și analizând tezele expuse de Curtea Constituțională în hotărârea sa din 02.05.2017, menționăm că proiectul legii privind statutul de neutralitate permanentă poate fi considerat ca fiind un proiect care riscă să lezeze interesele Republicii Moldova în exercitarea angajamentelor asumate prin diversele tratate internaționale, inclusiv angajamente militare, tratate internaționale la care Republica Moldova este parte. Astfel, spre exemplu, am putea evidenția pe scurt angajamentele Republicii Moldova privind participarea la exerciții militare internaționale (studii, practică, antrenamente), misiuni privind operațiunile internaționale de menținere a păcii sub egida ONU și altor organizații internaționale, precum și alte măsuri. Or, în opinia noastră, angajamentele Republicii Moldova care reies din tratatele internaționale la care face parte nu pot fi considerate ca angajamente care încalcă prevederile Constituției Republicii Moldova cu referință la articolul 11 din Constituție, așa cum reiese din Hotărârea Curții Constituționale din 02.05.2017.

La fel, menționăm că dat fiind faptul că în mare parte în nota informativă a proiectului autorul a inserat doar anumite teze din Hotărârea Curții Constituționale, considerăm o lipsă de coerență între prevederile proiectului cu hotărârea Curții Constituționale per ansamblu, precum și atestăm o interpretare restrictivă defavorabilă efectuată de către autor a conceptului de neutralitate a Republicii Moldova.

În această ordine de idei, proiectul nu este conform tezelor enunțate în Hotărârea Curții Constituționale din 02.05.2017 privind interpretarea art.11 din Constituția Republicii Moldova (neutralitate permanentă) și riscă să aducă ingerințe grave la adresa autorităților statului în ceea ce privește întreprinderea de măsuri eficiente care să asigure corespunzător securitatea Republicii Moldova.

În acest sens, proiectul nu este conform punctelor 161,162,163,164,172,173,174,184,188,189,194,195 și altele din Hotărârea Curții Constituționale din 02.05.2017 privind interpretarea art.11 din Constituția Republicii Moldova (neutralitate permanentă).

În final, evidențiem doar o teză din Hotărârea Curții Constituționale din 02.05.2017, teza punctului 204 care prevede că „Articolul 11 din Constituție trebuie să fie văzut ca un instrument de protecție, și nu ca un obstacol în protecția independenței și altor valori constituționale ale Republicii 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”.*

Una din condițiile importante ale etapei de elaborare a unui proiect este fundamentarea proiectului de act normativ, nota informativă întocmită în acest scop urmând să conțină informații exhaustive și cât mai detaliate despre condițiile care au determinat elaborarea, inclusiv impactul proiectului.

În opinia noastră, nota informativă nu conține o analiză care să anticipeze realist noile reglementări, nu conține comentarii echidistante, obiective și pertinente privind impactul proiectului.

La fel, nota informativă nu conține referințe la cadrul juridic național și la diverse documente/acte internaționale în domeniu care conțin standarde internaționale, precum și la tratatele internaționale în domeniu la care Republica Moldova este parte pentru a se dovedi coerența proiectului cu acestea.

În aceeași ordine de idei, nota informativă nu conține referințe la normele juridice stabilite la nivel comunitar și cum se intercalează proiectul cu angajamentele Republicii Moldova de armonizare a legislației naționale la aquis-ul comunitar în special în domeniul asigurării securității țării.

Totodată, considerăm că autorii proiectului eronat interpretează și distorsionează sensul conceptului de neutralitate, or, analizând normele proiectului și cu referințele din nota informativă acestea pe alocuri nu sunt corelate și creează confuzii.

În altă ordine de idei, menționăm că o bună parte a textului notei informative reprezintă o copie a unor teze din Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova privind interpretarea articolului 11 din Constituție (neutralitatea permanentă). Astfel, se atestă în nota informativă texte de la punctele 165, 167, 175, 178, 179, 186, 187 și altele din hotărâre.

Or, autorii proiectului au preluat doar unele teze din aprecierea Curții Constituționale ceea ce exclude unicitatea întregului act emis de Curtea Constituțională.

În acest sens, unele norme din proiect sunt în contradicție totală cu alte teze din aprecierea Curții Constituționale, teze care însă autorii proiectului nu fac referință în nota informativă.

Examinarea proiectului denotă că acesta conține în mare parte norme declarative care nu sunt obiectiv justificate în raport cu politicile statului.

Având în vedere precizările de mai sus, putem concluziona că nota informativă urmează să conțină argumente justificative care să fie analizate sub aspectul relevanței, actualității și corelării cu prioritățile statului, cu politicile naționale în vigoare, cu cadrul normativ internațional la care Republica Moldova este parte prin semnarea tratatelor internaționale și care să nu prejudicieze interesul public al Republicii Moldova de asigurare a securității țării.

În final, menționăm că elaborarea unui proiect urmează să fie susținută de următoarele cerințe:

- să fie fundamentat științific și legislativ;
- să aibă caracter realist;
- să intervină în timp util;
- să fie integrat în ansamblul deciziilor adoptate anterior;
- să fie oportun;
- să fie finalizat.

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”.

În nota informativă autorul menționează că „Implementarea prevederilor prezentului proiect nu implică cheltuieli financiare”.

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 au fost identificate norme contradictorii și conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

Considerăm o lipsă de coerență între prevederile proiectului cu Hotărârea Curții Constituționale din 02.05.2017 privind interpretarea art.11 din Constituția Republicii Moldova per ansamblu.

Astfel, proiectul acordă un sens restrictiv conceptului de neutralitate a Republicii Moldova.

Totodată, proiectul nu este corelat cu politicile naționale la nivel de tratate internaționale la care Republica Moldova este parte în ceea ce privește participarea țării la diferite misiuni/operațiuni internaționale de asigurare a menținerii păcii, misiuni internaționale privind instruire/exerciții militare.

Or, potrivit hotărârii Curții Constituționale din 02.05.2017 - participarea Republicii Moldova la sisteme colective de securitate, asemenea sistemului de securitate al Națiunilor Unite, operațiuni de menținere a păcii, operațiuni umanitare etc., care ar impune sancțiuni colective împotriva agresorilor și infractorilor de drept internațional, nu este în contradicție cu statutul de neutralitate.

La fel, menționăm că proiectul nu este corelat și intră în conflict cu Strategia securității naționale a Republicii Moldova, aprobată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.153/15.07.2011, care reglementează - Interesele Naționale și Politica de Securitate; Consolidarea Securității Naționale prin intermediul Politicii Externe și al Politicii de Apărare și alte aspecte care vin în asigurarea securității naționale a Republicii Moldova.

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

Proiectul reglementează activitatea entităților publice responsabile de implementarea prevederilor proiectului.

Dat fiind lipsa de coerență a proiectului, precum și interpretarea eronată de către autori a conceptului de neutralitate, concept care urma să fie interpretat prin prisma hotărârii Curții Constituționale din 02.05.2017, considerăm că normele proiectului ar putea cauza dificultăți în interpretare și aplicare cu riscuri inerente comiterii manifestărilor de corupție în vederea identificării normei aplicabile în interpretare preferată.

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

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

Astfel, considerăm că în redacția propusă, normele proiectului vor limita capacitățile de apărare a țării prin limitarea întreprinderii unor acțiuni de către autoritățile statului în vederea asigurării eficiente a securității statului.

Or, respectarea articolului 18 și 57 din Constituția Republicii Moldova care reglementează Protecția cetățenilor Republicii Moldova, respectiv Apărarea Patriei pot fi compromise.

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

- 1 -

Obiecție generală asupra proiectului -

Obiecții:

Constituția Republicii Moldova adoptată la 29.07.1994 consfințește în articolul 11 statutul de neutralitate a Republicii Moldova.

Art.11 din Constituție prevede:

- (1) Republica Moldova proclamă neutralitatea sa permanentă
- (2) Republica Moldova nu admite dislocarea de trupe militare ale altor state pe teritoriul său.

La 02.05.2017 Curtea Constituțională a Republicii Moldova a emis Hotărârea privind interpretarea articolului 11 din Constituție (neutralitatea permanentă).

Analizând prevederile proiectului, considerăm o lipsă de coerență între acesta cu hotărârea Curții Constituționale per ansamblu, precum și atestăm o interpretare restrictivă defavorabilă efectuată de autor a conceptului de neutralitate a Republicii Moldova.

În această ordine de idei, proiectul nu este conform tezelor enunțate în Hotărârea Curții Constituționale din 02.05.2017 privind interpretarea art.11 din Constituția Republicii Moldova (neutralitate permanentă) și riscă să aducă ingerințe grave la adresa autorităților statului în ceea ce privește întreprinderea de măsuri eficiente care să asigure corespunzător securitatea Republicii Moldova.

Evidențiem doar o teză din Hotărârea Curții Constituționale din 02.05.2017, teza punctului 204 care prevede că „Articolul 11 din Constituție trebuie să fie văzut ca un instrument de protecție, și nu ca un obstacol în protecția independenței și altor valori constituționale ale Republicii Moldova”.

Totodată, potrivit hotărârii Curții Constituționale din 02.05.2017 - participarea Republicii Moldova la sisteme colective de securitate, asemenea sistemului de securitate al Națiunilor Unite, operațiuni de menținere a păcii, operațiuni umanitare etc., care ar impune sancțiuni colective împotriva agresorilor și infractorilor de drept internațional, nu este în contradicție cu statutul de neutralitate.

În altă ordine de idei, menționăm că o bună parte a textului notei informative reprezintă o copie a unor teze din Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova privind interpretarea articolului 11 din Constituție (neutralitatea permanentă). Astfel, se atestă texte de la punctele 165, 167, 175, 178, 179, 186, 187 și altele.

Or, autorii proiectului au preluat doar unele teze din aprecierea Curții Constituționale ceea ce exclude unicitatea întregului act emis de Curtea Constituțională.

În acest sens, unele norme din proiect sunt în contradicție totală cu alte teze din aprecierea Curții Constituționale, teze care însă autorii proiectului nu fac referință în nota informativă.

În acest sens, proiectul nu este conform punctelor 161,162,163,164,172,173,174,184,188,189,194,195 și altele din Hotărârea Curții Constituționale din 02.05.2017 privind interpretarea art.11 din Constituția Republicii Moldova (neutralitate permanentă).

La fel, menționăm că proiectul nu este corelat și intră în conflict cu Strategia securității naționale a Republicii Moldova, aprobată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.153/15.07.2011, care reglementează - Interesele Naționale și Politica de Securitate; Consolidarea Securității Naționale prin intermediul Politicii Externe și al Politicii de Apărare și alte aspecte care vin în asigurarea securității naționale a Republicii Moldova.

Dat fiind lipsa de coerență a proiectului, precum și interpretarea eronată de către autori a conceptului de neutralitate, concept care urma să fie interpretat prin prisma hotărârii Curții Constituționale din 02.05.2017, considerăm că normele proiectului ar putea cauza dificultăți în interpretare și aplicare cu riscuri inerente comiterii manifestărilor de corupție în vederea identificării normei aplicabile în interpretare preferată.

Recomandări:

Proiectul urmează să fie ajustat esențial în vederea corelării acestuia cu cadrul legal național, inclusiv cu Hotărârea Curții Constituționale din 02.05.2017, precum și cu acordurile internaționale la care Republica Moldova este parte.

Factori de risc:

- Norme irealizabile
- Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Potrivit autorului, proiectul legii cu privire la neutralitatea permanentă „stabilește bazele politice, militare, economice și umanitare ale statutului de neutralitate permanentă a Republicii Moldova. Totodată, proiectul definește conceptul neutralității permanente și instituie și reglementează legislativ elementele componente ale acestuia printre care: inviolabilitatea teritoriului Republicii Moldova, amplasarea forțelor militare străine, neparticiparea la acțiuni militare, condițiile cooperării internaționale și rolul uniunilor militare, demilitarizarea și acțiunile umanitare, asistența internațională, etc”.

Constituția Republicii Moldova adoptată la 29.07.1994 consfințește în articolul 11 statutul de neutralitate a Republicii Moldova.

Art.11 din Constituție prevede:

- (1) Republica Moldova proclamă neutralitatea sa permanentă
- (2) Republica Moldova nu admite dislocarea de trupe militare ale altor state pe teritoriul său.

La 02.05.2017 Curtea Constituțională a Republicii Moldova a emis Hotărârea privind interpretarea articolului 11 din Constituție (neutralitatea permanentă).

Pornind de la analiza tezelor prin aprecierea Curții Constituționale a conceptului de neutralitate, menționăm că proiectul riscă să lezeze interesele Republicii Moldova în exercitarea angajamentelor asumate prin diversele tratate internaționale, inclusiv angajamente militare, tratate internaționale la

care Republica Moldova este parte. Astfel, spre exemplu, am putea evidenția pe scurt angajamentele Republicii Moldova privind participarea la exerciții militare internaționale (studii, practică, antrenamente), misiuni privind operațiunile internaționale de menținere a păcii sub egida ONU și altor organizații internaționale, precum și alte măsuri. Or, potrivit hotărârii Curții Constituționale din 02.05.2017 - participarea Republicii Moldova la sisteme colective de securitate, asemenea sistemului de securitate al Națiunilor Unite, operațiuni de menținere a păcii, operațiuni umanitare etc., care ar impune sancțiuni colective împotriva agresorilor și infractorilor de drept internațional, nu este în contradicție cu statutul de neutralitate. În acest sens, angajamentele Republicii Moldova care reies din tratatele internaționale la care face parte nu pot fi considerate ca angajamente care încalcă prevederile Constituției Republicii Moldova cu referință la articolul 11 din Constituție.

În această ordine de idei, proiectul nu este conform tezelor enunțate în Hotărârea Curții Constituționale din 02.05.2017 privind interpretarea art.11 din Constituția Republicii Moldova (neutralitate permanentă) și riscă să aducă ingerințe grave la adresa autorităților statului în ceea ce privește întreprinderea de măsuri eficiente care să asigure corespunzător securitatea Republicii Moldova.

La fel, menționăm că dat fiind faptul că în mare parte în nota informativă a proiectului autorul a inserat doar anumite teze din Hotărârea Curții Constituționale, considerăm o lipsă de coerență între prevederile proiectului cu hotărârea Curții Constituționale per ansamblu, precum și atestăm o interpretare restrictivă defavorabilă a conceptului de neutralitate a Republicii Moldova. Cu referire la nota informativă, considerăm că aceasta nu conține o analiză care să anticipeze realist noile reglementări, nu conține comentarii echidistante, obiective și pertinente privind impactul proiectului. Totodată, se atestă că o bună parte a textului notei informative reprezintă o copie a unor teze din Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova privind interpretarea articolului 11 din Constituție (neutralitatea permanentă). Astfel, se atestă teze de la punctele 165, 167, 175, 178, 179, 186, 187 și altele. Or, autorii proiectului au preluat doar unele teze din aprecierea Curții Constituționale, ceea ce exclude unicitatea întregului act emis de Curtea Constituțională, interpretând și distorsionând sensul conceptului de neutralitate prin acordarea unui sens restrictiv al acestuia.

La fel, menționăm că proiectul nu este corelat și intră în conflict cu Strategia securității naționale a Republicii Moldova, aprobată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.153/15.07.2011, care reglementează - Interesele Naționale și Politica de Securitate; Consolidarea Securității Naționale prin intermediul Politicii Externe și al Politicii de Apărare și alte aspecte care vin în asigurarea securității naționale a Republicii Moldova.

În final, menționăm că proiectul urmează să fie analizat minuțios de către toți subiecții direct implicați în aplicarea prevederilor proiectului în vederea asigurării eficiente a capacităților statului de a întreprinde acțiuni care să asigure protecția și securitatea Republicii Moldova.

15.04.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim CURMEI, Inspector principal

