



Parlamentul
Republicii Moldova

REG-OP nr. 325
09.04.2020

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative

(nr. 263 din 19.06.2020)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege sus-menționat, conform prevederilor art. 54 din Regulamentul Parlamentului și ale Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative și comunică următoarele.

I. Observații generale

1. Proiectul este înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament în conformitate cu art. 73 din Constituția Republicii Moldova și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

Conform notei informative, prezentul proiect de lege are drept scop modificarea prevederilor Codului electoral nr. 1381/1997, Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008 și Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr. 174/2018 întru „realizarea unor Adrese ale Curții Constituționale, ajustarea unor prevederi ale Codului electoral la prevederile Codului administrativ, precum și perfecționarea procedurilor electorale”.

Domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu prevederile art. 66 din Constituție.

Totodată, ținând cont de perioada examinării prezentului proiect de lege, este oportun să remarcăm prevederile pct. 65 din Codul bunelor practici în materia electorală (CDL-AD (2002) 23rev), unde **este recomandat de a nu modifica legislația electorală „cu puțin timp (mai puțin de un an) înainte de alegeri. Chiar în absența unei intenții de manipulare, modificările vor fi dictate de interesele iminente ale partidului politic.”**

2. Referitor la procedura de înaintare spre examinare în Parlament, atenționăm că:

- potrivit art. 30 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură nota informativă trebuie să conțină informații privind fundamentarea economico-financiară. Cerințele în cauză se regăsesc și în conținutul art. 47 alin. (6) din Regulamentul Parlamentului.

În contextul celor menționate remarcăm lipsa în conținutul notei informative ce însoțește proiectul a informației privind cheltuielile estimate precum și efectuarea anumitor calcule economico-financiare pe marginea modificărilor propuse prin prezentul proiect de lege;

- conform art. 35 alin. (1) din Legea nr. 100/2017 expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative, inclusiv pentru proiectele actelor normative elaborate de deputații în Parlament;

- potrivit art. 47 alin. (6) din Regulamentul Parlamentului, la proiectul de act legislativ se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate, precum și rezultatele consultărilor publice. Considerăm judicioasă prezentarea avizului Comisiei Electorale Centrale asupra prezentelor modificări ale legislației electorale.

3. Conform art. 58 din Regulamentul Parlamentului proiectele de acte legislative și propunerile legislative înaintate de deputați se remit Guvernului spre avizare.

Necesitatea avizării proiectului de către Guvern reiese și din faptul că realizarea proiectului (în cazul acceptării lui) va atrage cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat, iar conform art. 131 alin. (4) din Constituție 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 Guvernul.

4. Ținem să menționăm că, în lunile mai-iulie în procedura legislativă în Parlament au fost înaintate șase proiecte de legi prin care se propune modificarea Codului electoral nr. 1381/1997 (*nr. 177 din 12.05.2020, nr. 210 din 28.05.2020, nr. 236 din 11.06.2020, nr. 263 din 19.06.2020, nr. 276 din 26.06.2020 și nr. 292 din 03.07.2020*).

În aceste condiții, obiectăm asupra importanței respectării principiului stabilității legislației și predictibilității normelor juridice (art. 3 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 100/2017) care sunt componentele de bază ale existenței statului de drept, o garanție esențială pentru persoanele din societate, motiv pentru care, inițierea unor noi reglementări ale relațiilor sociale sau modificarea celor existente trebuie să se realizeze printr-un proces adecvat, planificat și coordonat. Modificările frecvente nu sunt binevenite pe motivul instabilității legislative și a securității raporturilor juridice.

5. Totodată, în contextul celor expuse la pct. 4, atragem atenția la prevederile art. 56 alin. (5) din Regulamentul Parlamentului unde este stabilit *„dacă sunt înregistrate mai multe proiecte de acte legislative ce*

vizează modificarea și/sau completarea mai multor articole din același act legislativ, la propunerea comisiei sesizate în fond, acestea pot fi comasate, pentru examinare în lectura a doua, într-un singur proiect”.

II. Observații de ordin tehnico-juridic.

1. În vederea respectării normelor tehnicii legislative textul introductiv al **Art. I.** din proiect se va expune în următoarea redacție:

„Codul electoral nr. 1381/1997 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 451–463, art. 768), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:”.

2. La **pct. 1 al art. I** din proiect:

- în textul noțiunii „*afișe electorale*” autorii proiectului de lege utilizează termenii de „*concurenții electorali*” și „*candidați*”, iar în noțiunea de „*agitație electorală*” se utilizează doar termenul de „*concurenții electorali*”;

- în vederea respectării normelor tehnicii legislative, recomandăm revizuirea definiției termenului „*bloc electoral*” și expunerea acesteia într-o formă succintă și concisă;

- exigențele tehnicii legislative condiționează expunerea cât mai succintă, clară și concisă a termenilor și/sau normelor în conținutul actelor normative. Astfel, se impune revizuirea explicației termenului „*campania electorală*” propus prin proiectul dat. Opinăm că, redacția în vigoare este mai clară și explicită și recomandăm păstrarea termenului din redacția actuală a Codului electoral.

3. Conform art. 54 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 100/2017 „*conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc*”. În aceste condiții remarcăm caracterul incert al cuvintelor „*de regulă în ziua*”, propuse la **pct. 2 al art. I.** din proiect, care ulterior pot atrage interpretări abuzive.

4. La **pct.3 al art. I.** din proiect atragem atenția la textul „*candidații desemnați în alegeri nu pot fi desemnați*”.

5. La **pct. 5 al art. I.** din proiect menționăm:

- că, substituirea cuvântului „*sînt*” prin cuvintele „*pot fi*” la art. 21 alin. (1) din Codul electoral, va permite membrilor Comisiei Electorale Centrale (CEC) să rămână încadrați în activitatea sa de la locul permanent de muncă (fapt pentru care va fi la sigur remunerat), iar concomitent cu aceasta să exercite funcțiile, atribuțiile și sarcinile ce îi revin ca membru al CEC (urmând să beneficieze și aici de anumite plăți, indemnizații, etc.). Considerăm că, modificarea dată poartă un caracter potențial coruptibil ce poate atrage interpretări, aplicări abuzive. Propunem excluderea acesteia din conținutul proiectului;

- la **alineatul doi al pct. 5** atragem atenția asupra textului „*membrilor Comisiei Electorale Centrale li se stabilește suplimentar o indemnizație de*”

35 la sută din salariul mediu pe economie” (nu este clar dacă sintagma „membrilor permanenți” din redacția actuală a Codului electoral a fost modificată intenționat sau nu).

Remarcăm că, în cazul în care cuvântul „permanenți” nu va fi păstrat, membrul CEC, care nu activează permanent, **ar putea beneficia de indemnizația de 35 la sută, de indemnizația echivalentă cu salariul secretarului CEC**, și de salariul de la locul de muncă (dacă va fi operată modificarea din **alineatul întâi al pct. 5** din proiect).

Atragem atenția la completarea normei de la art. 21 alin. (2) din Cod cu textul „cu calcularea sumelor suplimentare în cazul muncii acestora extra program și în zilele de odihnă și sărbătoare”. Remarcăm caracterul ambiguu al normei date, iar nota informativă nu conține careva argumentări, calcule în acest sens. Totodată, ținând cont de obiectivul de reglementare al Codului electoral, considerăm inoportun completarea prevederilor acestuia cu astfel de norme. Membrii CEC, funcționarii electorali dispun de cadrul legal prin care sunt reglementate situațiile de remunerare suplimentară pentru activitatea extra program și/sau activitatea acestora în zilele de odihnă/sărbătoare. Prin urmare, propunem excluderea acestor prevederi din conținutul proiectului dat;

- nu este clar care au fost condițiile ce au impus autorii de a introduce în conținutul Codului electoral completarea propusă la **alineatul trei al pct. 5** din proiect.

Conform pct. 34 din **Regulamentul cu privire la activitatea Comisiei Electorale Centrale, aprobat prin Hotărârea Comisiei nr. 137/2006** „în perioada dintre alegeri, ședințele ordinare se desfășoară o dată la două săptămâni - marți, în perioada alegerilor - de două ori pe săptămână, marți și vineri”. Uneori, reieșind din complexitatea subiectelor, precum și ordinea de zi o ședință a Comisie poate fi extinsă pentru mai multe zile. Din informația prezentată pe pagina oficială a CEC, putem observa că în luna iunie curent au avut loc patru ședințe ale Comisiei (02.06, 09.06, 16.06 și 23.06.2020).

Actualmente, la art. 21 alin. (3) din Codul electoral este statuat că, „între perioadele electorale, membrii Comisiei care nu activează permanent primesc o indemnizație în mărime de 35 la sută din salariul mediu pe economie pentru fiecare ședință a Comisiei” (remarcăm că, doar 3 din 9 membri ai Comisiei activează permanent, pct. 15 din Hotărârea Comisiei nr. 137/2006).

Prin Hotărârea Guvernului nr. 678/2019 privind aprobarea cuantumului salariului mediu lunar pe economie, prognozat pentru anul 2020 a fost aprobat cuantumul salariului mediu lunar pe economie, în mărime de 7953 lei (35% din acesta fiind = 2783,55 lei).

Respectiv, în cazul în care modificarea propusă de autorii pentru art. 21 alin. (3) din Cod va fi acceptată, toți membrii CEC vor beneficia de indemnizația de **35 la sută din salariul mediu pe economie pentru fiecare zi ședință a Comisiei**.

Este important, de menționat că, nota informativă nu conține careva argumente ce ar justifica modificările stimulatorii/financiare, care de fapt se regăsesc în mai multe norme din prezentul proiect de lege.

Tot aici, obiectăm lipsa unor estimări, analize sau calcule la acest capitol.

6. Art. 54 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 100/2017 impune evitarea tautologiilor juridice. Astfel, nu este clară necesitatea completării propuse la **pct. 7 al Art. I.** din proiect, deoarece, aceasta dublează prevederile art. 81 alin. (1) și (2) din Codul electoral.

7 În contextul modificării propuse la **pct. 8 al art. I** din proiect, recomandăm păstrarea textului „*publicarea în presa locală a rezultatelor votării*”.

8. Ținând cont de definiția „*concurrent electoral*” de la art. 1 din Cod, obiectăm că, modificarea propusă la **pct. 10 al art. I.** din proiect reduce considerabil spectrul subiecților vizați de norma art. 36 alin. (2) din Codul electoral.

9. Nu este clară precizarea propusă la **pct. 12 al art. I** din proiect.

10. La **pct. 13 al art. I.** din proiect remarcăm că, în modificarea propusă pentru norma art. 44 alin. (8) din Cod nu se regăsesc prevederi ce ar viza alegerile locale.

11. La **pct. 14 al art. I.** din proiect, prin care se propune o redacție nouă a art. 45 din Cod, comunicăm că, la alin. (1) nu este clar de ce din conținutul normei date se exclude textul „*un exemplar al listei se păstrează la primărie*”.

12. La **pct. 16 al art. I.** din proiect:

- în contextul modificărilor propuse pentru alin. (3) al art. 47 din Cod apare întrebarea cum și de cine vor fi cumulate listele de colectare a semnăturilor din circumscripția electorală de peste hotare? Cum și de cine vor fi cumulate și aranjate listele dintr-o unitate administrativ teritorială de nivelul al doilea (la alegerile prezidențiale)? Tot aici, nu este clar de ce diferă modul de colectare a semnăturilor.

Ținând cont de definiția „candidat independent”, precum și de denumirea art. 47 din Codul electoral „*Colectarea semnăturilor pentru susținerea candidatului independent și pentru inițierea referendumului*” atragem atenție la ultima propoziție din alin. (3), cum rămâne în cazul dat cu candidatul la funcția de Președinte înaintat de o formațiune politică?

- în vederea evitării unor eventuale neconcordanțe termenul „*colector*” necesită a fi definit în conținutul art. 1 din Codul electoral. Obiecția dată o adresăm și modificării propuse pentru alin. (6) al art. 47 din Cod;

Cine poate fi calificat drept „*reprezentant legal*” al unei persoane legislația națională prevede/explică însă, cine poate fi „*reprezentant*” (în sensul modificării propuse pentru alin. (4) al art. 47 din Cod) nu este clar. Prin urmare, în vederea evitării unor eventuale abuzuri, recomandăm păstrarea în conținutul alin. (4) al art. 47 din Codul cuvântul „*legal*”;

- norma propusă pentru alin. (5) al art. 47 poartă un caracter coruptibil și poate atrage interpretări abuzive.

13. La alin. (6) al art. 50 (redacția propusă prin **pct. 18** din proiect) este prevăzut că, „*persoanele de încredere ale concurenților electorali deținătoare de funcții publice nu pot folosi mijloace și bunurile publice în campania electorală*”. În aceste condiții apare întrebarea: cine va monitoriza a folosit sau nu funcționarul public mijloacele respective? Care vor fi consecințele pentru el în cazul în care le-a folosit? Poate ar trebui să completeze o declarație/ un angajament în acest sens?

14. La **pct. 20 al art. I** din proiect:

- cu referire la modificarea propusă pentru alin. (5) al art. 52 din Cod, recomandăm păstrarea normei în redacția actuală, iar cuvintele „*printr-un regulament*” să fie introduse în conținutul normei după cuvintele „*Comisia Electorală Centrală*”;

- din conținutul normei alin. (8) al art. 52 din Cod, nu este clar de ce a fost exclusă restricția în ceea ce privește utilizarea de către candidați, în scop de publicitate electorală, imagini ce reprezintă instituții de stat sau autorități publice din țară;

- în vederea respectării normelor tehnicii legislative, textul „*articolul se completează cu un nou alineat, (11), cu următorul cuprins*” se va substitui prin textul „*articolul se completează cu alineatul (11) cu următorul cuprins:*”.

15. Completarea propusă pentru alin. (2) al art. 53 din Cod (**pct. 21** din proiect) necesită a fi conformată exigențelor art. 54 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 100/2017. În condițiile în care aceasta va fi acceptată în varianta propusă, norma va avea următoarea redacție: „*Nu se admite identitatea de semne sau de simboluri electorale, de simboluri/sigle decât dacă aparțin aceleiași partid*”. Tot aici, remarcăm că, nici în conținutul Codului electoral, nici în Legea nr. 294/2007 privind partidele politice și nici în Legea nr. 86/2011 cu privire la simbolurile publice termenul „*sigle*” nu se regăsește.

16. La **pct. 22** din proiect:

- întru respectarea art. 21 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 100/2017, unde este statuat că, proiectul de lege necesită a fi supus consultării publice, de către autoritățile a căror competență au tangență directă sau indirectă cu obiectul de reglementare, obiectăm necesitatea consultării normei propuse alin. (1) al art. 54 din Cod de către Serviciul de Informații și Securitate și Ministerului Afacerilor Interne;

- nu este clară necesitatea excluderii propuse pentru alin. (2) al art. 54 din Cod.

17. Textul introductiv pentru completarea propusă în ultimul alineat al **pct. 26** din proiect se va expune conform exigențelor tehnicii legislative (a se vedea exemplul de la pct. 15 alineatul patru din prezentul aviz).

18. Nu este clară necesitatea abrogării normei de la art. 62 alin. (1) lit. e) din Cod (**pct. 28** din proiect).

19. La **pct. 30** din proiect propunem completarea, la final, al modificării propuse pentru alin. (3) al art. 67 din Cod cu textul „în modul stabilit de Comisia Electorală Centrală”.

20. La **pct. 33 al art. I** din proiect:

- în temeiul prevederilor art. 55 alin. (5) din Legea nr. 100/2017, norma propusă pentru alin. (2) al art. 70 din Cod după cuvintele „Republicii Moldova” se va scrie „nr. 174/2018”;

- în redacția actuală la alin. (3) al art. 70 textul „furnizorii de servicii media” se regăsește de patru ori. Din modificarea propusă la pct. 33 nu este clar dacă aceasta vizează toate patru cazuri.

21. Pentru norma de la alin. (2) al art. 71, (în redacția propusă la **pct. 34** din proiect) reiterăm obiecția expusă la pct. 21, alineatul întâi din prezentul aviz.

22. La **pct. 36 al art. I** din proiect remarcăm că, la alin. (1) al art. 73 din Cod cuvântul „acțiune” nu se regăsește. În textul dat poate fi observat doar cuvântul „acțiunile”.

23. Întru respectarea exigențelor art. 55 alin. (5) din Legea nr. 100/2017, la alin. (1) al art. 74 (norma propusă la **pct. 37** din proiect), denumirile actelor normative vor fi însoțite de numărul actului normativ și anul adoptării.

24. La alin. (4) al art. 75 (redacția propusă la **pct. 38** din proiect), ținând cont de definiția termenului de „concurrent electoral” expusă la art. 1 din Cod, obiectăm necesitatea revizuirii textului „poate aplica partidelor politice”.

Alin. (4) al art. 75 se va completa la final cu numărul „nr. 174/2018”.

25. Ținând cont de norma propusă pentru alin. (2) al art. 115 din Cod (**pct. 45** din proiect) obiectăm necesitatea introducerii unor rigori/condiții/cerințe privind păstrarea listelor electorale la consiliul electoral de nivelul al doilea, pentru a fi utilizate în cadrul celui de-al doilea tur.

26. În contextul modificării propuse la **pct. 46** din proiect, recomandăm păstrarea în conținutul art. 116 din Cod, a termenului de 30 de zile pentru începerea campaniei electorale pentru alegerea Președintelui Republicii Moldova.

27. Conform art. 28 alin. (1) din Codul electoral, **circumscripțiile electorale care corespund**, de regulă, hotarelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi ale Republicii Moldova. Reieșind din modificarea propusă la **pct. 48** din proiect locuitorii unui sat „A” vor putea vota primarul și consilierii din satul „B” deoarece, ei sunt din același raion/circumscripție electorală.

Recomandăm păstrarea în conținutul alin. (2) al art. 134 din Cod textului - „*unitatea administrativ-teritorială respectivă*”.

28. Cu referire la modificările propuse la **pct. 52** din proiect, considerăm că aplicarea ștampilei autorității publice locale respective fortifică și justifică credibilitatea și/sau autenticitatea listelor, totodată, sporește responsabilitatea persoanelor ce le întocmesc. Recomandăm, păstrarea textelor propuse spre excludere în conținutul art. 167 din Cod și excluderea **pct. 52** din conținutul proiectului.

29. În contextul modificării propuse la **pct. 55** din proiect, atragem atenția la norma art. 19 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală unde este statuat că, *„deciziile privind inițierea **revocării** primarului se adoptă cu votul a două treimi din numărul consilierilor aleși”* și art. 5 alin. (4) lit. d) din Legea nr. 768/2000 privind statutul alesului local care prevede că, mandatul primarului încetează înainte de termen în caz de **revocare** prin referendum local.

În vederea evitării unor eventuale neconcordanțe, recomandăm revizuirea conținutului **pct. 55** din proiect.

30. Cu referire la modificarea propusă prin **pct. 56** reiterăm obiecția expusă în pct. 29 din prezentul aviz.

31. La **pct. 57** din proiect cuvântul „*pein*” se va substitui cu „*prin*”.

32. În vederea respectării exigențelor tehnicii legislative, în textul introductiv al la **art. II** din proiect, sursa de publicarea se va scrie între paranteze, iar după cifrele „nr. 78-84” după virgulă se va introduce cifra „art. 100”. Tot aici, textul „*se modifică după cum urmează*” se substituie prin textul „*cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:*”.

Cu referire la conținutul modificării nemijlocit, considerăm că includerea „*persoanelor cu funcție de răspundere*” și „*concurenților electorali*” drept subiecți pasibili de a fi sancționați la toate alineatele din conținutul art. 52 din Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008 va crește gradul de responsabilitate al concurenților electorali și al susținătorilor acestora.

33. Textul introductiv al **art. III** din proiect se va expune în următoarea redacție:

„Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr.174/2018 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr.462–466, art.766) cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:”

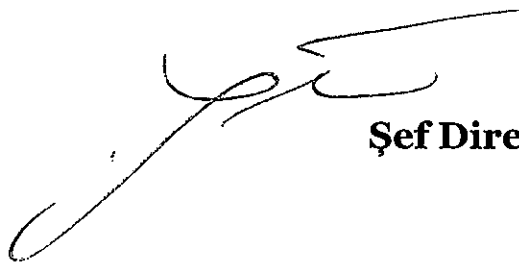
34. La **pct. 2 al art. III** din proiect atragem atenția la sintagmele „*tratament privilegiat*” și „*încalcă obligația de echitate, responsabilitate, echilibru și imparțialitate*” considerăm că, acești termeni poartă un caracter ambiguu, potențial coruptibil, fapt ce poate atrage interpretări abuzive.

Obiectăm necesitatea revizuirii normei propuse pentru alin. (10¹) al art. 84 din Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr. 174/2018.

În contextul obiecțiilor expuse, remarcăm necesitatea revizuirii detaliate a textului proiectului de lege, întru ajustarea conținutului acestuia la exigențele normelor tehnicii legislative și prevederile Legii nr. 100/2017.

Menționăm că, obligativitatea respectării normelor de tehnică legislativă la elaborarea actelor normative este constatată de Curtea Constituțională printr-un șir de hotărâri. Astfel, prin HCC nr. 26/2016 (§ 51), HCC nr. 2/ 2018 (§ 45) și HCC nr. 6/ 2019 (§ 39-41), Curtea a reținut că la elaborarea unui act normativ **legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate**. Prin hotărârile menționate mai sus Curtea a subliniat că legea trebuie să reglementeze în mod unitar, să asigure o legătură logico-juridică între dispozițiile pe care le conține și **să evite paralelismele legislative, ce generează incertitudine și insecuritate juridică**. Astfel, Curtea Constituțională a reținut că previzibilitatea și claritatea constituie elemente indispensabile ale constituționalității unei norme, care în activitatea de legiferare acestea nicidecum nu pot fi omise.

Proiectul de lege poate fi înaintat spre examinare în cadrul ședinței plenare a Parlamentului, conform procedurii regulamentare, ținând cont de obiecțiile expuse în prezentul aviz.



Ion Creangă,
Șef Direcție generală juridică

ex. Elena Geru
tel. 820-580