



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



Pr. 263/19.06.20
CY, CEM

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

Nr. 06/2-3440 din 03.08.2020

La nr. 263 din 19.06.2020

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul electoral nr.1381/1997 – art.1, 8, 15, ș.a.; Codul contravențional al RM nr.218/2008 – art.52, 400, 423/5; ș.a.).

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

Director

R. Flocea

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.O.P. Nr.	1710
"07"	07 2020
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6626 din 03.07.2020

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul electoral nr.1381/1997 – art.1, 8, 15, ș.a.; Codul contravențional al RM nr. 218/2008 – art.52, 400, 423/5; ș.a.)

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 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 privind 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 a Parlamentului, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată evitarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop "[...]realizarea unor Adrese ale Curții Constituționale, ajustarea unor prevederi ale Codului electoral la prevederile Codului administrativ, precum și perfecționarea procedurilor electorale."

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Codului electoral, Codului contravențional și Codului serviciilor media audiovizuale.

În acest sens, autorul a precizat că "Fiind în pragul scrutinului prezidențial, în scopul bunei organizări și desfășurări a acestuia, luând în considerare și rapoartele observatorilor naționali și internaționali, prevederile definite în prezentul proiect de lege vin să soluționeze atât acele 3 adrese ale Curții Constituționale nerealizate pentru moment cât și unele recomandări ale observatorilor.

În această ordine de idei, se propune introducerea în Codul electoral interdicția de a utiliza în campania electorală și în cadrul acțiunilor de agitație electorală a discursului bazat pe ură și /sau instigator la discriminare, iar în Codul contravențional introducerea sancțiunilor pentru asemenea acțiuni.

Alte propuneri de modificare care derivă din Adresele nr. 5 și 6 ale Curții este stabilirea unor sancțiuni pentru: implicarea cultelor religioase în campania electorală, transportarea organizată a alegătorilor la secțiile de votare dacă are ca scop să-i determine să voteze pentru un concurent anume, implicarea organizațiilor necomerciale, de binefacere și sindicale în campania electorală, nerefectarea corectă a campaniei de către instituțiile media. [...]

Proiectul conține și alte modificări semnificative la legea electorală care au fost vociferate atât de funcționarii electorali cât și de subiecții implicați în procesul electoral, societatea civilă la conferințele post electorale și care au fost sistematizate de către Comisia Electorală Centrală și prezentate spre examinare Parlamentului."

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

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

Proiectul promovează interesul public privind perfecționarea legislației electorale astfel încât să asigure, în concordanță cu principiile constituționale, organizarea unor alegeri democratice, corecte și transparente.

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”.*

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

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 argumente referitor la fundamentarea-económico financiară, nefiind indicat dacă implementarea prevederilor proiectului necesită alocarea de mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat sau nu.

Însă, analizând unele norme formulate prin proiect, norme ce stabilesc remunerarea angajaților permanenți ai Centrului de instruire continuă în domeniul electoral (art.I pct.6 - completarea cu un nou alineat (4) la art.27 din Cod electoral) denotă că proiectul va impune, totuși, alocarea unor mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat, iar ca urmare mijloacele financiare urmează să fie identificabile și disponibile pentru a putea fi alocate.

Prin urmare, semnalăm lipsa unei argumentări economico-financiare, fapt ce contravine exigențelor prevederilor legislative ce reglementează obligativitatea efectuării studiului de impact financiar, stabilit în art.16-17 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014, art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 privind actele legislative și Hotărârile Curții Constituționale nr.29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat.

Având în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern. Or, potrivit art.131 din Constituție, care statuează că “(4) *Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern. (6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*”.

Astfel, urmare a faptului că implementarea proiectului va condiționa cheltuieli bugetare, ceea ce generează alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național, este necesar punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art.131 alin. (4) și (6) din Constituției.

În această ordine de idei, remarcăm lipsa în conținutul notei informative prezentate a informației ce confirmă faptul că a fost efectuată o estimare a cheltuielilor sau anumite calcule economico-financiare asupra modificărilor propuse prin proiect. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect.

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 *"textului 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 mare parte, 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 100/2017.

Însă, unele norme din proiect recurg la folosirea neuniformă a termenilor. În acest sens, termenul de *"reședință"* este utilizat diferit de cel prevăzut la art.38 alin.(3) din Codul civil, care indică la termenul de *"reședință temporară"* (a se vedea analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

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

Proiectul conține reglementări privind activitatea entităților publice direct responsabile de organizarea alegerilor în Parlament, pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, în autoritățile administrației publice locale, precum și referendumurile.

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 -	
<p>Art.I pct.1 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative Art. I. – Codul electoral nr. 1381/1997, [...], se modifică după cum urmează: 1. Articolul 1: [...] „<u>reședință</u> – loc unde alegătorul locuiește temporar, confirmat în buletinul de identitate sau în alt act de identitate prevăzut de lege”.</p>	
<p>Obiecții: Norma precitată operează cu termenul de „reședință”, deși prevederile art.38 alin.(3) din Codul civil indică la termenul de „reședință temporară”, care este definit ca fiind locul unde își are locuință temporară sau secundară persoana fizică.</p> <p>Pericolul coruptibil constă în faptul că, la aplicare, terminologia utilizată neuniform poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei, și anume tratarea ca fenomene diferite a aceluiași fenomen din cauza confuziei provocate de numirea în moduri diferite a termenului enunțat supra.</p>	
<p>Recomandări: Redefinirea noțiunii „reședință” și ajustarea acesteia la prevederile art.38 din Codul civil.</p>	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Utilizarea neuniformă a termenilor 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale

- 2 -	
<p>Art.I pct.38 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative Art. I. – Codul electoral nr. 1381/1997, [...], se modifică după cum urmează: 38. Articolul 75 va avea următorul cuprins: “Articolul 75. Răspunderea juridică [...] (6) În cazul încălcării prevederilor prezentului cod și ale altor acte normative în domeniul electoral de către funcționarii electorali, Comisia Electorală Centrală poate să le aplice, prin hotărâre, următoarele sancțiuni: [...] d) <u>privarea de dreptul de a desfășura orice activitate în cadrul organelor electorale pentru un termen de la 1 an pînă la 4 ani.</u>”</p>	
<p>Obiecții: Norma analizată stabilește ambiguu sancțiunile ce se vor aplica de către Comisia Electorală Centrală în cazul încălcării prevederilor Codului electoral și ale altor acte normative în domeniul electoral de către funcționarii electorali. În sensul dat, proiectul nu oferă o claritate referitor la aplicarea sancțiunii cu privarea de dreptul de a desfășura orice activitate în cadrul organelor electorale, nefiind clar modalitatea de stabilire a termenului de privare, în ce cazuri se va aplica termenul minim, mediu și maxim, iar ca urmare acest fapt poate admite abuzuri la aplicare.</p> <p>Conform art.3 din Legea nr.100/2017 „La elaborarea unui act normativ se respectă următoarele principii: [...] d) oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice; e) asigurarea transparenței, publicității și accesibilității”. În acest sens, Curtea Constituțională menționează că „dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle sale”, consacrat în art.23 alin.(2) din Constituție, implică adoptarea de către legiuitor a unor legi accesibile, previzibile și clare. Astfel, prin Hotărârea nr.26 din 23.11.2010, Curtea a statuat că „Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate -</p>	

accesibilitate, previzibilitate și claritate - norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție [...]".

Lipsa reglementărilor clare privind aplicarea sancțiuni cu privarea de dreptul de a desfășura orice activitate în cadrul organelor electorale de către funcționarii electorali transformă prevederile instituite de proiect într-o formalitate, adică acestea nu vor produce efecte juridice.

Recomandări:

Completarea proiectului cu norme care să prevadă mecanismul de aplicare de către Comisia Electorală Centrală față de funcționarii electorali a sancțiunii cu privarea de dreptul de a desfășura orice activitate în cadrul organelor electorale pentru un termen de la 1 an până la 4 ani, în cazul încălcării prevederilor Codului electoral și ale altor acte normative în domeniul electoral.

Factori de risc:

- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor
- Lipsa sancțiunilor clare
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlament și are drept scop realizarea unor Adrese ale Curții Constituționale, ajustarea unor prevederi ale Codului electoral la prevederile Codului administrativ, precum și perfecționarea procedurilor electorale.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

Nota informativă la proiect contravine rigorilor stabilite la art.30 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, aceasta necesită a fi completată cu informații/date privind fundamentarea economico-financiară. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect. Totodată, pentru adoptarea proiectului de lege este necesar de solicitat punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art.131 alin.(4) și (6) din Constituție.

De asemenea, în cadrul proiectului expertizat au fost identificați factori de risc, precum:

- utilizarea neuniformă a termenilor - numirea în mod diferit a termenului de "*reședință*";
- lipsa sancțiunilor clare, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative, lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor - proiectul nu oferă o claritate referitor la aplicarea de către Comisia Electorală Centrală în privința funcționarilor electorali a sancțiunii cu privarea de dreptul de a desfășura orice activitate în cadrul organelor electorale.

Prin urmare, proiectul conține factori și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al

prevederilor, iar pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

03.07.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Xenia VAMEȘ, Inspector principal

Xenia X.

