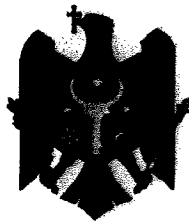


CENTRUL
NAȚIONAL ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

с.ч.

MD – 2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare, nr.198

Tel.: 022 24-36-41

Nr. 06/2-1925 din „03” 04. 2017

La nr.60 din 14 martie 2017

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă informăm că în conformitate cu pct.10 din Regulamentul cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.977 din 23 august 2006, termenul limită de efectuare a expertizei anticorupție poate fi prelungit până la o lună în cazul proiectelor legislative și normative voluminoase, complexe ori a căror examinare necesită studierea materialelor suplimentare.

Luând în considerare impactul social și complexitatea prevederilor proiectului transmis spre expertizare și în temeiul celor menționate supra, expertiza anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, va fi efectuată în termen de până la o lună.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ



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

Nr. 06/2 - 2508 din 28.04. 2017
Nr. 60 din 14 martie 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 – 5 (cinci) file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr.ELO17/4091 din 28.04.2017

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 14 martie 2017, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului. Totodată, Parlamentul a organizat, până la data întocmirii raportului de expertiză anticorupție, trei runde de dezbateri pe marginea proiectului de lege.

Prin urmare, considerăm că în procesul de promovare a proiectului au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2/2) și art.12 alin.(2) al Legii 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

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 *“în vederea asigurării unei transparențe maxime și apropierea cetățenilor de alegătorii săi se impune această schimbare, astfel ca cetățenii să poată să aleagă persoane concrete care să le reprezinte circumscripția electorală în forul legislativ suprem [...]”*.

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 în 101 circumscripții uninominale, constituite în funcție de principiile teritorial-demografice.

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 persoane concrete (deputați) care să le reprezinte circumscripția electorală în Parlament.

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 Hotărîrea 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.

1.3.2. 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”*.

Potrivit notei informative „aplicarea acestor modificări și completări nu necesită cheltuieli financiare suplimentare [...]”.

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 deputații vor fi aleși în 101 circumscripții uninominale, în funcție de principiile teritorial-demografice, ceea ce implicit 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.

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

Proiectul în sine conține norme contradictorii ce țin de procedura de revocare a deputatului de către aceeași cetățeni care l-au votat, prin referendum local.

Prevederile proiectului contravin Constituției (art.68 alin.(1), (2) și 69 alin.(2) care se referă la nulitatea mandatului imperativ, precum și la momentul încetării calității de deputat. Astfel, calitatea de deputat încetează la data întrunirii legale a Parlamentului nou ales, în caz de demisie, de ridicare a mandatului, de incompatibilitate sau de deces.

Potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr.8 din 19.06.2012 privind interpretarea articolelor 68 alin.(1), (2) și 69 alin.(2) din Constituție, stipulează că „nulitatea mandatului imperativ și caracterul reprezentativ al mandatului deputatului, implică imposibilitatea revocării de către alegători (sau partid) a mandatului încredințat deputatului de a-i reprezenta în Parlament, chiar dacă acesta se eschivează, sub diferite pretexte, de la exercitarea puterii legislative”. Pentru o analiză mai detaliată, a se vedea capitolul III a prezentului raport de expertiză anticorupție.

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>Art.I (Codul electoral) pct.1</p> <p>1. revocare (ridicare a mandatului) – retragere de către instanța de judecată a mandatului persoanei care ocupă o funcție publică eligibilă, precum și ridicare a mandatului deputatului în Parlament sau primarului prin referendum local;</p> <p>Obiecții:</p> <p>Noțiunea de revocare este neclară și contravine prevederilor art. 19 ale Legii privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001, potrivit căruia noțiunea nu se redă prin definiția ei sau printr-o frazeologie, ci prin termenul respectiv.</p> <p>De asemenea, această noțiune este redată defectuos deoarece cuprinde în sine două instituții juridice (revocarea și retragerea mandatului) diferite atât din punct de vedere al cauzelor care le generează, cât și a consecințelor juridice.</p> <p>Astfel, potrivit Hotărîrii Curții Constituționale nr.8 din 19.06.2012 privind interpretarea articolelor 68 alin.(1), (2) și 69 alin.(2) din Constituție „<i>ridicarea mandatului este încetarea forțată, contrar voinței deputatului, a mandatului său [...] și poate avea loc în condițiile expres prevăzute de Constituție, de legile care reglementează organizarea și funcționarea Parlamentului și care definesc statutul deputatului</i>”. Astfel, pentru a fi „ridicat mandatul deputatului” este necesară intervenția unei autorități.</p> <p>Referitor la „<i>revocarea mandatului deputatului</i>” aici intervine art. 68 alin.(1) din Constituție, care prevede că „<i>Orice mandat imperativ este nul</i>”. Hotărîrea Curții Constituționale nr.8 din 19.06.2012 privind interpretarea articolelor 68 alin.(1), (2) și 69 alin.(2) din Constituție, stipulează că „<i>nulitatea mandatului imperativ și caracterul reprezentativ al mandatului deputatului, implică imposibilitatea revocării de către alegători (sau partid) a mandatului încredințat deputatului de a-i reprezenta în Parlament, chiar dacă acesta se eschivează, sub diferite pretexte, de la exercitarea puterii legislative</i>”.</p> <p>De asemenea, Legea nr.39-XIII din 07.04.1994 despre statutul deputatului în Parlament, prevede la art.2 că „<i>calitatea de deputat încetează [...] în caz de demisie, de ridicare a mandatului, de incompatibilitate sau de deces</i>.”</p> <p>Ridicarea mandatului de deputat are loc în caz de:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) stabilire, prin actul de constatare rămas definitiv, a încheierii directe sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic, luării sau participării la luarea unei decizii fără soluționarea conflictului de interese real în conformitate cu prevederile legislației privind reglementarea conflictului de interese; b) nedepunere a declarației de avere și interese personale sau refuz de a o depune, în condițiile art.27 alin.(8) din Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate; c) dispunere de către instanța de judecată, prin hotărîre irevocabilă, a confiscării averii nejustificate <p>În caz de demisie, de ridicare a mandatului, de incompatibilitate sau de deces, intervine vacanța mandatului de deputat”.</p> <p>Prin urmare, instituția „<i>revocării mandatului deputatului</i>” nu este reglementată de legile care reglementează organizarea și funcționarea Parlamentului și care definesc statutul deputatului, precum și nici de Constituția Republicii Moldova. Includerea unor asemenea reglementări în Codul electoral contravine Constituției Republicii Moldova și Legii nr.39-XIII din 07.04.1994 despre statutul deputatului în Parlament.</p>
----	--

	<p>Recomandarea: Excluderea noțiunii respective din proiect.</p> <table border="1" data-bbox="161 229 1425 417"> <tr> <td data-bbox="161 229 746 417"> <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Concurența normelor de drept </td><td data-bbox="746 229 1425 417"> <p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale </td></tr> </table>	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Concurența normelor de drept 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Concurența normelor de drept 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale 		
2.	<p>Art.I (Codul electoral)</p> <p>Titlul II Dispoziții comune, Capitolul 3 Organele electorale</p> <p>Articolul 22. Atribuțiile generale ale Comisiei Electorale Centrale</p> <p>[...]</p> <p>lit.t) va avea următorul cuprins:</p> <p>„t) asigură <u>organizarea</u> alegerilor parțiale pentru funcția de deputat în Parlament și a <u>referendumurilor locale de revocare a deputatului</u> în condițiile prezentului cod;”</p> <p>Titlul III Alegerile Parlamentare, se completează cu un articol nou 94¹</p> <p>„Articolul 94¹. Revocarea (ridicarea mandatului) deputatului <u>Deputatul poate fi revocat din funcție prin referendum local în condițiile prezentului cod.</u>”</p> <p>Titlul VI Referendumul</p> <p>Capitolul 14 Referendumul local</p> <p>Articolul 176. Restricțiile privind desfășurarea referendumului local, se completează cu alineatul (5) cu următorul cuprins:</p> <p>„(5) Referendumul local pentru <u>revocarea deputatului</u> poate fi inițiat după expirarea unui an de la intrarea acestuia în funcție sau de la data referendumului local precedent pentru revocarea aceluiași deputat. Revocarea deputatului nu poate fi inițiată pe parcursul ultimului an înainte de expirarea mandatului.”</p> <p>Articolul 177. Problemele supuse referendumului local, se completează cu alineatul (3) cu următorul cuprins:</p> <p>„(3) <u>Revocarea deputatului</u> prin referendum poate fi inițiată în cazul în care acesta nu respectă interesele comunității din circumscripție, nu exercită în mod adecvat atribuțiile de deputat prevăzute de lege, încalcă normele morale și etice, fapte confirmate în modul stabilit.”</p> <p>Articolul 180. Inițierea referendumului local, se completează cu lit. e) cu următorul cuprins: Referendumul local poate fi inițiat: [...]</p> <p>„e) de 1/3 la sută din numărul cetățenilor cu drept de vot care domiciliază pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective sau circumscripției uninominale în <u>cazul revocării</u> primarului sau <u>deputatului</u>. <u>Revocarea deputatului</u> se inițiază doar de către cetățeni și care au domiciliul în circumscripția uninominală în care a fost ales.”</p> <p>Articolul 182. Colectarea de semnături, se completează cu alineatul (4) cu următorul cuprins:</p> <p>„(4) Pentru efectuarea referendumului local pentru <u>revocarea deputatului</u> sau primarului, este necesară colectarea semnăturilor a cel puțin 1/3 din numărul cetățenilor cu drept de vot care domiciliază în circumscripția uninominală sau unitatea administrativ-teritorială respectivă.”</p> <p>Articolul 185. Prezentarea și verificarea listelor de subscripție, la alin.(1) propoziția a doua, după cuvântul „<u>revocarea</u>” se introduce cuvintele „<u>deputatului</u> sau”</p> <p>Articolul 186. Adoptarea și publicarea deciziei privind desfășurarea referendumului local, se completează cu alineatul (3) cu următorul cuprins:</p>		

„(3) Decizia privind desfășurarea referendumului local pentru revocarea deputatului este adoptată prin încheiere a instanței de judecată din raza circumscripției uninominale respective. Decizia va cuprinde:

- a) Rezultatele verificării listelor de subscripție;
- b) Motivele revocării deputatului;
- c) Propunerea privind data referendumului, care poate fi efectuat peste cel puțin o lună și nu mai târziu de 60 de zile din ziua adoptării deciziei; ”

Articolul 187. Circumscripțiile electorale și secțiile de votare, se completează cu alineatul (6) cu următorul cuprins:

„(6) Referendumul pentru revocarea deputatului se desfășoară în circumscripția uninominală în care a fost ales în condițiile prezentului cod.”

Articolul 197. Confirmarea rezultatelor referendumului local, se completează cu alineatul (4) cu următorul cuprins:

„(4) În cazul referendumului de revocare a deputatului totalizarea și confirmarea rezultatelor se va efectua de Comisia Electorală Centrală și Curtea Constituțională în condițiile prevăzute de art. 88, 89 și 91 care se aplică în modul corespunzător.”

Articolul 198. Adoptarea deciziei prin referendum local, anularea sau modificarea ei, la alin.(1) propoziția a doua va avea următorul cuprins: „Decizia privind revocarea deputatului sau primarului se consideră adoptată prin referendum local dacă pentru ea a votat nu mai puțin de jumătate din numărul alegătorilor din circumscripția respectivă, dar nu mai puțin de numărul alegătorilor care au votat în cazul alegerii deputatului sau primarului.”

Alineatul (2) va avea următorul cuprins:

„(2) În cazul în care deputatul sau primarul este revocat prin referendum, Comisia Electorală Centrală va stabili data alegerilor noi conform prevederilor titlului III (art.72-94) și V (art.118-140), care se aplică în modul corespunzător.”

Obiecții:

Prevederile proiectului în partea ce se referă la revocarea deputatului nu sunt conforme jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul contravine constatărilor elucidate în mai multe hotărâri ale Curții Constituționale.

Astfel, în Hotărârea Curții Constituționale nr.8 din 19.06.2012 privind interpretarea articolelor 68 alin.(1), (2) și 69 alin.(2) din Constituție, Curtea consideră că în sensul prevederilor “în exercitarea mandatului, deputații sînt în serviciul poporului”, “orice mandat imperativ este nul” de la alineatele (1) și (2) ale articolului 68 din Constituție:

- mandatul reprezentativ semnifică dreptul delegat de poporul Republicii Moldova, ca titular al suveranității naționale, deputaților în Parlament pentru exercitarea puterii legislative ca parte componentă a puterii de stat, în baza și în conformitate cu prevederile constituționale și legale;

- deputații în Parlament își exercită mandatul în mod direct, liber și efectiv, potrivit intimei lor convingeri, în interesele întregului popor.[...]

Astfel, odată ales, deputatul devine reprezentantul întregului popor, iar conținutul mandatului său este determinat de interesele acestuia, pe care îl reprezintă, și nu numai ale celor care l-au votat, deputatul fiind liber să adopte atitudini care, potrivit conștiinței sale, servesc binelui public, irevocabilitatea mandatului fiind un mijloc de protecție a libertății și independenței deputatului.

Irevocabilitatea mandatului parlamentar este un principiu de bază general acceptat al democrațiilor europene. În acest context, în Rezoluția nr.1303(2002) privind funcționarea instituțiilor democratice în Moldova, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a cerut autorităților moldovenești “de a garanta cu claritate în legislație principiul irevocabilității

mandatului parlamentar”.

În lumina celor expuse, în viziunea Curții, nulitatea mandatului imperativ și caracterul reprezentativ al mandatului deputatului, consacrate de articolul 68 din Constituție, implică imposibilitatea revocării de către alegători (sau partid) a mandatului încredințat deputatului de a-i reprezenta în Parlament, chiar dacă acesta se eschivează, sub diferite pretexte, de la exercitarea puterii legislative.

De asemenea, în Hotărârea Curții Constituționale nr.2 din 20.01.2015 pentru interpretarea articolului 1 alin. (3) combinat cu articolele 69 și 70 din Constituția Republicii Moldova (*imunitatea și încetarea mandatului deputatului*), Curtea reține că, după cum rezultă din norma constituțională, reglementarea cazurilor de încetare forțată a mandatului deputatului este apanajul Parlamentului, inclusiv ridicarea mandatului deputatului sau incompatibilitatea, ținând cont de principiile și spiritul Constituției, normele și standardele democratice și având în vedere practica altor state în domeniu. Totuși, Curtea va ține cont de faptul că, până în prezent, Parlamentul nu a adoptat reglementări referitoare la cazurile de ridicare sau de încetare de drept a mandatului deputatului (ipoteză admisă de Constituție, diferită de „ridicarea” mandatului). Astfel, prevederile constituționale nu sunt executate. În acest context, Curtea pornește de la premisa că o normă trebuie interpretată în sensul în care permite aplicarea ei, și nu în sensul în care se exclude aplicarea ei. Prin urmare, regulile inerente unui atare exercițiu, în lipsa unor reglementări exprese, urmează a fi deduse tot din textul Constituției, prin aplicarea principiului „efectului util minim”. Astfel, Curtea reține că, în lipsa unor reglementări exprese, regulile care guvernează încetarea forțată a mandatului deputatului urmează a fi deduse din cele aplicabile alegerii în funcție, ținând cont de particularitatea că, în logica reprezentării libere, mandatul deputatului este irevocabil, alegătorii neavând posibilitatea de a-l face să înceteze prematur.

Raportul privind exercitarea jurisdicție constituționale în anul 2014, aprobat prin Hotărârea Curții Constituționale nr.1 din 15.01.2015, prevede că „interpretarea dată dispozițiilor constituționale comportă caracter oficial și obligatoriu pentru toți subiecții raporturilor juridice. Hotărârea prin care se interpretează un text constituțional are putere de lege și este obligatorie, prin considerentele pe care se sprijină, pentru toate organele constituționale ale Republicii Moldova. Aceasta se aplică direct, fără nici o altă condiție de formă. Scopul oricărei interpretări a normelor constituționale este de a asigura unitatea și înțelegerea corectă a conținutului și sensului lor autentic, de a soluționa divergențele juridice și politice apărute în legătură cu perceperea și aprecierea normelor Legii Supreme. Interpretarea oficială a normelor constituționale este imperativă.”

Având în vedere cele menționate supra, normele proiectului ce reglementează revocarea mandatului deputatului prin referendum local de către cetățenii care au domiciliul în circumscripția uninominală în care a fost ales sunt contradictorii și cu prevederile art.4 alin.(2) din Legea nr.780/2001 privind actele legislative, care prevede că actul legislativ trebuie să corespundă dispozițiilor constituționale și să fie în concordanță cu cadrul juridic existent, cu sistemul de codificare și unificare a legislației.

Recomandarea:

Excluderea din proiect a normelor care se referă la revocarea mandatului deputatului.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

3. Remarcă generală la Art.I (Codul electoral)

Obiecții:

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.

Curtea Constituțională prin Hotărîrea 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/mentținerea 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.

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.

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.

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.

Recomandarea:

Expunerea art.44 alin.(3) în următoarea redacție:

„(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:

- 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.

În termen de 5 zile, la solicitarea organului electoral respectiv, Centrul Național Anticorupție eliberează cazierul de integritate profesională, Agenția Națională de Integritate prezintă 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 deputații să fie aleși în 101 circumscripții uninominale, constituite în funcție de principiile teritorial-demografice, ceea ce corespunde interului public.

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, normele ce se referă la revocarea deputatului nu sunt conforme jurisprudenței Curții Constituționale, fapt ce necesită a fi revăzute sau excluse din proiect. Hotărîrile prin care se interpretează un text constituțional are putere de lege și este obligatorie, prin considerentele pe care se sprijină, pentru toate organele constituționale ale Republicii Moldova. Aceasta se aplică direct, fără nici o altă condiție de formă. Interpretarea oficială a normelor constituționale este imperativă.

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.

28 aprilie 2017



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