

**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE
AL REPUBLICII MOLDOVA**



Pr. 281/20.09.17
cy
**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA**

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

Nr. *06/a.5908* din *12.10* 2017
La nr. 281 din 20 septembrie 2017

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind modificarea și completarea Codului electoral (art.41; art.74).

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

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ

Ex.: Oxana Vameș
Tel.: (022) 257-375

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<i>1863</i>
" <i>13</i> "	<i>10</i> 20 <i>17</i>
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/4478 din 11.10.2017

la proiectul de lege privind modificarea și completarea Codului electoral (art.41, art.74)

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, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al inițiativei legislative este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-11 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 aceleiași 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 pentru consultare publică pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect.

Suplimentar, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, condiție prevăzută de art.8 lit.a) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra și părțile interesate au acces la proiect, se constată că în procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul este elaborat *„în scopul respectării și protecției drepturilor minorităților naționale consfințite în Constituția Republicii Moldova, Legea nr. 121 din 25.05.2001 cu privire la asigurarea egalității și alte acte normative din domeniu și asigurării participării minorităților naționale ce locuiesc compact pe teritoriul Republicii Moldova."*

Autorul a mai precizat că, *„proiectul de lege prevede constituirea a trei circumscripții electorale uninominale pe teritoriul UTA Găgăuzia și obligațiunea partidelor politice, ce intenționează să participe la alegerile parlamentare sau locale, includerea în listele candidaților înaintate cel puțin doi reprezentanți ai minorităților naționale și obligațiunea înaintării a cel puțin doi reprezentanți ai minorităților naționale ca candidați în circumscripțiile uninominale."*

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

Proiectul promovează interesele minorităților naționale de a beneficia de un mecanism legal care va asigura reprezentarea și influența lor în organul legislativ al țării, ceea ce este conform interesului public. Cu toate acestea, normele formulate încalcă dreptul fundamental electoral de a fi ales, consfințit de art.38 al Constituției Republicii Moldova prin derogarea instituită de autor, care la aplicare va genera interpretări abuzive cu referire formarea circumscripțiilor uninominale în UTA Găgăuzia.

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."*

Argumentele prezentate de autor în nota informativă sunt suficiente, pertinente și respectă rigorile stipulate la art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

I.5.2. 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"*.

Implementarea prevederilor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat.

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; [...]"*

Potrivit art.32 alin.(2) și (4) al legii, *"(2) [...] Dacă actul legislativ conține un singur articol, în loc de numerotare se scrie formula "Articol unic". [...] (4) În cazul unei legi de modificare și completare a mai multor acte legislative, fiecărui act i se consacră un articol, numerotat cu cifre romane"*.

Textul proiectului corespunde parțial tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice. În sensul dat, în textul proiectului autorul utilizează sintagma "Articolul I", deși dacă se modifică un singur act legislativ în loc de numerotare se utilizează formula "Articol unic". Respectiv, se recomandă în textul proiectului substituirea sintagmei "Articol I" cu sintagma "Articol unic".

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu dispozițiile art. 74 alin.(4) lit.a) și e) al Codului electoral (a se vedea analiza detaliată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză).

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

Proiectul nu conține reglementări ce se referă la activitatea agenților publici și a entităților publice.

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

Prevederile proiectului riscă să încalce dreptul fundamental electoral, dreptul de a fi ales, consacrat la art.38 din Constituția Republicii Moldova.

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

- 1 -

Art.1 art.41 din proiectul legii privind modificarea și completarea Codului electoral

Art.1. - În Codul Electoral nr.1381 din 21 noiembrie 1997, cu modificările și completările ulterioare, să se introducă următoarele amendamente și completări:

La articolul 41:

Alineatul (2¹) la final se completează cu cuvintele „și incluzând cel puțin doi reprezentanți ai minorităților naționale ce locuiesc compact pe teritoriul Republicii Moldova.”

La alineatul (2²), după cuvintele „de candidați femei” se adaugă cuvintele „și doi reprezentanți ai minorităților naționale ce locuiesc compact pe teritoriul Republicii Moldova.”

Obiecții:

Modificarea propusă de autor la art.41 alin.(2¹) al Codului electoral stabilește cerințe excesive, cerințe dificil de îndeplinit în procesul de întocmire a listelor electorale. În sensul dat, prin completarea art.41 al Codului electoral cu sintagma „și incluzând cel puțin doi reprezentanți ai minorităților naționale ce locuiesc compact pe teritoriul Republicii Moldova”, autorul a exclus din aria de ipoteze riscul lipsei acestor doi reprezentanți ai minorităților naționale, ceea ce va face imposibil întocmirea listei electorale pentru unele secții de votare constituite în unele localități ale țării.

De asemenea, sunt stabilite rigori exagerate de către autor și prin completarea cu aceeași sintagmă propusă la art.41 alin.(2²) al Codului electoral, deoarece impune cerințe excesive pentru partidele politice de a înainta în mod obligatoriu doi reprezentanți ai minorităților naționale în circumscripțiile uninominale în vederea beneficierii unei majorări a suportului bugetar. În sensul dat, norma instituie prevederi discriminatorii care creează situații anumite în avantajul unor partide politice, și anume a celor care vor beneficia de o majorare urmare a înaintării a doi reprezentanți ai minorităților naționale în circumscripțiile uninominale și situații în dezavantajul partidelor politice care nu vor putea să beneficieze de o majorare a suportului bugetar doar pe motiv că nu doresc să înainteze reprezentanți ai minorităților naționale în unele

circumscripții uninominale.

Recomandări:

Excluderea din proiect a modificărilor și completărilor la Codul electoral.

Factori de risc:

- Prevederi discriminatorii
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art.1 art.74 din proiectul legii privind modificarea și completarea Codului electoral

Art.1. - În Codul Electoral nr.1381 din 21 noiembrie 1997, cu modificările și completările ulterioare, să se introducă următoarele amendamente și completări:

La articolul 74:

La alineatul (1), după cuvintele „inclusiv constituite pentru localitățile din”, se adaugă cuvintele „UTA Găgăuzia”, în continuare după text;

La alineatul (4) litera g) devine litera h) și se introduce litera g) care va avea următorul conținut:

„g) prin derogare de la prevederile alineatului 4, litera a) a prezentului articol, în UTA Găgăuzia (teritoriul compact locuit de persoane de etnie găgăuză) se formează 3 (trei) circumscripții electorale uninominale formate pe baza unui număr relativ egal de alegători”.

Obiecții:

Norma analizată instituie norme speciale pentru minoritatea națională de etnie găgăuză la nivel național, norme ce contravin art.74 alin.(4) lit.a) și e) al Codului electoral, care prevede: „*La constituirea circumscripțiilor uninominale se va ține cont de următoarele criterii teritorial-demografice: a) circumscripțiile electorale de pe teritoriul Republicii Moldova aflat sub jurisdicția autorităților constituționale vor avea la bază un număr relativ egal de alegători și vor cuprinde între 55000 și 60000 de alegători cu drept de vot*”. În sensul dat, derogarea instituită de autor la aplicare va admite interpretări abuzive cu privire la crearea circumscripțiilor uninominale, și anume referitor la numărul de alegători de etnie găgăuză, care generează riscul de a fi stabilit discreționar în dependență de interesul urmărit pentru un candidat sau altul, limitând, astfel, dreptul unui candidat sau altul de a fi ales, un drept fundamental electoral consfințit la art.38 din Constituția Republicii Moldova.

Recomandări:

Excluderea din proiect a modificărilor și completărilor la Codul electoral.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați în Parlament în scopul respectării și protecției drepturilor minorităților naționale consfințite în Constituția Republicii Moldova, Legea nr. 121 din 25.05.2001 cu privire la asigurarea egalității și alte acte normative din domeniu și asigurării participării minorităților naționale ce locuiesc compact pe teritoriul Republicii Moldova.

Proiectul promovează interesele minorităților naționale de a beneficia de un mecanism legal care va asigura reprezentarea și influența lor în organul legislativ al țării, ceea ce este conform interesului public. Cu toate acestea, normele formulate încalcă dreptul fundamental electoral de a fi ales, consfințit de art.38 al Constituției Republicii Moldova prin derogarea instituită de autor, care la aplicare va genera interpretări abuzive cu referire formarea circumscripțiilor uninominale în UTA Găgăuzia.

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.

În cadrul proiectului expertizat au fost identificați următorii factori de risc:

- cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive, prevederi discriminatorii la întocmirea listelor electorale pentru secții de votare;
- concurența normelor de drept, limitarea neîntemeiată a drepturilor omului, în ceea ce privește formarea circumscripțiilor uninominale în UTA Găgăuzia.

Proiectul conține factori și riscuri de corupție, iar autorul urmează să revadă conținutul acestuia prin prisma recomandărilor înaintate în raportul de expertiză anticorupție.

11.10.2017

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Oxana VAMEȘ, Șef secție

