



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Pr. 194/16.09.19
cy

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

Nr. 06/2-6025 din 04.10. 2019
La nr.194 din 16 septembrie 2019

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind modificarea și completarea unor prevederi din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură și din Codul Electoral.

Anexă: conform textului pe 3 (trei) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
P.D.P. Nr. <u>1951</u>		
"04"	<u>10</u>	20 <u>19</u>
Gra _____		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/6073 din 04.10.2019

la proiectul de lege privind modificarea și completarea unor prevederi din Legea cu privire la Procuratură nr.3 din 25 februarie 2016 și din Codul electoral (alegerea Procurorului General)

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 "[...] consolidarea democrației în Republica Moldova".

În acest sens, autorul a mai precizat că, "Proiectul vizează un demers legislativ absolut nou, care schimbă cardinal modalitatea de desemnare și demitere a Procurorului General."

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr.3/2016 și a Codului Electoral. Conform notei informative "[...] dacă până la ora actuală desemnarea Procurorului General ține de strica competență a Președintelui Republicii Moldova și Consiliului Superior al procurorilor, prin proiect se propune scoaterea de sub influența exclusivă a statului a acestei prerogative și oferirea acesteia poporului. Cu alte cuvinte, se propune alegerea și demiterea Procurorului General direct de către societate, după modelul alegerilor prezidențiale."

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

Reieșind din argumentele expuse de autor în nota informativă, proiectul promovează interesul public de a evita riscul de numire a Procurorului General în baza afilierii politice, prin desemnarea acestuia după modelul alegerilor prezidențiale.

Cu toate acestea, în formula propusă de proiect, prevederile acestuia nu asigură interesul public invocat, or standardele internaționale în domeniul anticorupție și practica internațională stabilesc clar procedura alegerii/revocării din funcție a Procurorului General.

În acest sens, mecanismul propus de autor, cel de alegere a Procurorului General de către cetățeni, nu asigură excluderea politicului din activitatea Procuraturii și accederea în această funcție a unei persoane profesionale, integre și capabile să conducă instituția Procuraturii care este, conform art.1 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, "[...] o instituție publică autonomă în cadrul autorității judecătorești care, în procedurile penale și în alte proceduri prevăzute de lege, contribuie la respectarea ordinii de drept, efectuarea justiției, apărarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanei și ale societății". Acest fapt poate admite alegerea Procurorului General pe alte temeiuri decât cele bazate pe meritocrație, aptitudini și echitate.

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 autorului nu justifică suficient necesitatea elaborării proiectului, nefiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative. În acest sens, nota informativă nu cuprinde argumente justificative referitor la oportunitatea schimbării modului de desemnare și demitere a Procurorului General, după modelul alegerilor prezidențiale.

Modalitatea de desemnare și demitere a Procurorului General are un rol primordial în cadrul unui sistem care are menirea de a garanta funcționarea corectă a organelor Procuraturii, or conform art.1 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, "Procuratura este o instituție publică autonomă în cadrul autorității judecătorești care, în procedurile penale și în alte proceduri prevăzute de lege, contribuie la respectarea ordinii de drept, efectuarea justiției, apărarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanei și ale societății". Astfel unei persoane incompetente pentru această funcție va afecta activitatea instituției Procuraturii.

În acest sens, potrivit Raportului Comisiei de la Veneția privind standardele europene în ceea ce privește independența sistemelor judiciare, din decembrie 2010, partea a doua, CDL-AD (2010)040, Comisia a recomandat ca Procurorul General să fie numit de către Președintele țării la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor, prin concurs deschis.

De asemenea, Comisia de la Veneția a notat că, "Procedura de numire a Procurorului General trebuie să includă avizul reprezentanților comunității juriștilor (inclusiv a procurorilor), precum și a societății civile, privind calitățile profesionale ale candidaților. Mai mulți candidați ar trebui să aibă posibilitatea de a participa la concursul pentru ocuparea funcției de Procuror General."

Or, conform art.7 „Sectorul public” din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, ratificată prin

Legea nr.365/2004 pentru ratificarea Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003 „Fiecare stat parte se străduiește, dacă este cazul și conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, să adopte, să mențină și să consolideze sisteme de recrutare, de angajare, de încurajare a fidelității, de promovare și de pensionare a funcționarilor și, dacă este cazul, a altor agenți publici nenumiți, care: a) se bazează pe principiile de eficiență și de transparență și pe criteriile obiective, precum meritul, echitatea și aptitudinea”.

Prin urmare, se impune necesitatea completării notei informative cu argumente bazate pe standarde internaționale care reglementează activitatea organelor procuraturii și practica internațională în domeniu, argumente din care rezultă că alegerea Procurorului General după modelul alegerilor prezidențiale va avea un impact pozitiv asupra activității Procuraturii și astfel va fi evitat riscul numirii unilaterale pe criteriile politice.

1.5.2. 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”.

Reieșind din textul notei informative, implementarea acestora necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național. Potrivit autorului: *”Ținând cont de faptul că Proiectul promovează un obiectiv strategic de prioritate națională, pentru implementarea acestuia cheltuielile vor avea o proveniență bugetară. Întrucât proiectul are ca scop consolidarea democrației în Republica Moldova, cheltuielile pentru implementarea acestuia sunt justificate.”*

Totodată, având în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate în proiectul de lege expertizat, 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 Constituție.

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;

Kauy

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 100/2017.

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 nu reglementează activitatea agenților publici și/sau a entităților publice.

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. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlament și are drept scop consolidarea democrației în Republica Moldova. În acest sens, proiectul vizează un demers legislativ absolut nou, care schimbă cardinal modalitatea de desemnare și demitere a Procurorului General.

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.

În formula propusă de proiect, prevederile acestuia nu asigură interesul public invocat, or standardele internaționale în domeniul anticorupție și practica internațională stabilesc clar procedura alegerii/revocării din funcție a Procurorului General.

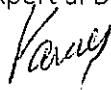
Argumentele autorului nu justifică suficient necesitatea elaborării proiectului, nefiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative. În acest sens, nota informativă necesită a fi completată cu argumente bazate pe standarde internaționale care reglementează activitatea organelor procuraturii și practica internațională în domeniu, argumente din care rezultă că alegerea Procurorului General după modelul alegerilor prezidențiale va avea un impact pozitiv asupra activității Procuraturii și astfel va fi evitat riscul numirii unilaterale pe criterii politice.

De asemenea, 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.

04.10.2019

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal