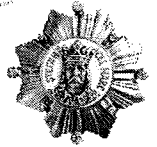




CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



Pr. 217/26.06.18  
cy

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

Nr. 06/2-406J din 16.07.2018  
La nr. 217 din 26 iunie 2018

## Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul electoral nr.1381/1997, Legea nr.295/2007 privind partidele politice).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 file.

Director adjunct

L. Chireglo

Lidia CHIREOGLO

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	1626
"17"	07 2018
Ora	



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/5225 din 11.07.2018

### **la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul electoral nr.1381/1997, Legea nr.294/2007 privind partidele politice - drepturile speciale ale alegătorilor din diasporă)**

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, 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 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."

Proiectul supus expertizei și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova [www.parlament.md](http://www.parlament.md), fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat și deci fiind respectate cerințele de transparență în promovarea proiectului.

### I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În cadrul notei informative autorul stabilește: „Proiectul a fost elaborat la solicitarea asociațiilor obștești din Republica Moldova, reprezentanților asociațiilor din diasporă, precum și a membrilor activi din grupul „Adoptă un vot” de pe rețelele de socializare. Imperiozitatea și necesitatea soluționării problemelor ce țin de îmbunătățirea procedurilor de vot și asigurarea exercitării dreptului de a alege a cetățenilor Republicii Moldova din diasporă, rezultat indubitabil din realitatea faptico-juridică existentă. [...]”.

În urma examinării proiectului, se constată principalele elemente de noutate:

- completarea Codului electoral cu o definiție nouă - „alegătorul din diasporă”;
- stabilirea expresă și extinderea numărului de acte cu care se poate participa la alegeri în afara Republicii Moldova (buletinul de identitate, buletinul de identitate provizoriu, pașaportul pentru intrare-ieșire din țară);
- oferirea posibilității alegătorilor din diasporă de a vota în două zile;
- permanentizarea secțiilor de votare pe lângă misiunile diplomatice și oficiile consulare ale Republicii Moldova, cu posibilitatea deschiderii/constituirii mai multor secții de votare (ținându-se cont de numărul alegătorilor din diasporă care au participat la scrutinele precedente din ultimii patru ani);
- stabilirea posibilității suplimentare ca în ziua alegerilor, contestațiile ce se referă la încălcările electorale, și cele ce țin de asigurarea și exercitarea dreptului la vot, să poată fi depuse de alegătorii din diasporă inclusiv on-line, prin intermediul paginii web a CEC;
- stabilirea posibilității pentru alegătorii din diasporă de a finanța activitatea partidelor politice ș.a.

În urma examinării prevederilor proiectului se constată că scopul real coincide cu scopul anunțat de către autor.

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

Prevederile proiectului promovează interesele alegătorilor din diasporă, cetățeni ai Republicii Moldova, de a-și realiza dreptul la vot.

Interesele promovate corespund interesului public de a eficientiza procedurile electorale și asigurarea dreptului la vot.



## 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 cauzele care au condiționat elaborarea proiectului, finalitățile urmărite, principalele prevederi ale proiectului cu evidențierea elementelor noi aduse în legislația națională în conformitate cu prevederile 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".

Conform notei informative „Implementarea prevederilor proiectului nu necesită cheltuieli bugetare suplimentare privind organizarea și desfășurarea alegerilor parlamentare (într-un singur tur) din anul 2018, au fost deja aprobate de Parlament, la propunerea Guvernului. Astfel, prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale (în continuare, CEC) nr.1174/2017, devizul de cheltuieli pentru organizarea și desfășurarea alegerilor parlamentare din anul 2018 este stabilit în sumă de 94393,01 mii lei, iar prin Legea nr.289/2017 privind bugetul de stat pentru anul 2018, această sumă a fost aprobată de Parlament.

Totodată, este de menționat că potrivit art.31 alin.(6) din Codul electoral, cheltuielile aferente organizării și funcționării birourilor electorale ale secțiilor de votare din străinătate se suportă din bugetul alocat pentru alegeri/referendum. Pentru secțiile de votare constituite peste hotare, cheltuielile se estimează în prealabil de către Guvern și Comisia Electorală Centrală, iar în cazul când nu sunt prevăzute în bugetul alocat pentru alegeri/referendum, mijloacele financiare se alocă din fondul de rezervă al Guvernului."

## 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; [...]"*

Deși textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, autorul trebuie să revadă conținutul unor norme pentru a înlătura formulările ambigue (pentru detalii a se vedea compartimentul III din raportul de expertiză).

## II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme care conțin prevederi contradictorii, iar autorul urmează să revadă conținutul acestora (pentru detalii a se vedea compartimentul III din raport).

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

Prevederile proiectului nu reglementează direct activitatea agenților publici și 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. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

### Art.I, pct.2, art.13<sup>1</sup> alin.(8)

Art.I.- Codul electoral al Republicii Moldova nr.1381/1997 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr.451-463 art.768), se modifică și se completează după cum urmează:

2. Codul electoral se completează cu un nou articol 13<sup>1</sup> cu următorul cuprins:

Articolul 13<sup>1</sup>. Drepturile speciale ale alegătorilor din diasporă

(8) În secțiile de votare constituite în afara Republicii Moldova își vor exercita dreptul la vot nu mai mult de 5000 de alegători la fiecare secție de votare.

### Obiecții:

Atenționăm asupra unei reglementări care este formulată ambiguu și care la aplicare poate fi interpretată abuziv în detrimentul drepturilor și intereselor legale ale cetățenilor Republicii Moldova.

Formula textuală propusă de autor limitează numărul alegătorilor care pot vota la o secție constituită în afara Republicii Moldova - „nu mai mult de 5000 alegători”.



Înțelegem raționamentul care a stat la baza reglementării - de a stabili condițiile necesare pentru ca fiecare cetățean al Republicii Moldova să-și exercite dreptul la vot în condiții optime și facile, fără a sta în cozi imense. Totuși, formula textuală nu este cea mai potrivită și poate fi interpretată în detrimentul drepturilor și intereselor votanților.

În altă ordine de idei, stabilirea unui număr de 5000 de alegători pentru o secție de votare riscă să discrimineze într-un anumit fel cetățenii Republicii Moldova care se află în afara țării și merg la vot. Conform art.197 alin.(4) al Codului electoral nr.1381/1997 „secțiile de votare se constituie conform principiului administrativ-teritorial, prin împărțirea localității în secții de votare cu cel puțin 30 și cel mult 3000 de alegători”.

Pentru a exclude posibilitatea unei interpretări în defavoarea cetățeanului în cadrul aplicării normei, cu limitarea dreptului la vot, precum și pentru a preveni reglementări discriminatorii față de alegătorii din diasporă, norma trebuie să stabilească faptul că în procesul de pregătire către alegeri sau referendum, trebuie să se facă calculul conform căruia pentru secțiile de votare constituite în afara Republicii Moldova unei secții să-i revină cel mult 3000 de alegători.

**Recomandări:**

Norma trebuie să stabilească faptul că în procesul de pregătire către alegeri sau referendum, autoritatea competentă trebuie să se facă calculul conform căruia pentru secțiile de votare constituite în afara Republicii Moldova unei secții să-i revină cel mult 3000 de alegători.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 2 -

**Art.I, pct.2, art.13<sup>1</sup> alin.(10)**

Art.I.- Codul electoral al Republicii Moldova nr.1381/1997 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr.451-463 art.768), se modifică și se completează după cum urmează:  
(10) Alegătorii din diasporă pot să finanțeze (în numerar sau prin operațiuni bancare), activitatea partidelor politice pe parcursul unui an, a grupurilor de inițiativă și a concurenților electorali pentru o campanie electorală, în mărime de cel mult 5 salarii medii lunare pe economie stabilite pentru anul respectiv. Donațiile efectuate prin operațiuni bancare pot fi realizate prin transfer bancar sau prin intermediul paginii web a Comisiei Electorale Centrale, unde vor fi create condiții tehnice similare procedurilor online de înregistrare prealabilă.

**Obiecții:**

Se constată reglementări care generează un conflict intern de norme.

Astfel, deși proiectul stabilește excluderea reglementării de la art.41 alin.(3), lit.c) care interzice finanțarea ori susținerea materială sub orice formă, directă și/sau indirectă, a activității partidelor politice, grupurilor de inițiativă, a campaniilor electorale/ concurenților electorali de către „persoanele fizice cetățeni ai Republicii Moldova din veniturile obținute în afara țării”, totuși în cadrul Codului electoral nr.1381/1997 se păstrează o reglementare care interzice indirect acest lucru.

Art.41 alin.(1) al Codului electoral nr.1381/1997 stabilește: „Pentru finanțarea activității partidelor politice, grupurilor de inițiativă și a campaniilor electorale pot fi utilizate doar resurse financiare provenite din activitatea de muncă, de întreprinzător, științifică sau din cea de creație, desfășurată pe teritoriul Republicii

Moldova."

Odată ce alegătorii din diasporă locuiesc și își desfășoară activitatea în afara teritoriului Republicii Moldova, adică obțin legal veniturile în afara țării, ei nu vor putea să susțină financiar campania electorală, partidele politice, grupurile de inițiativă sau concurenții electorali.

Pentru prevenirea conflictului intern de norme, se recomandă excluderea de la art.41 alin.(1) a sintagmei „desfășurată pe teritoriul Republicii Moldova”.

**Recomandări:**

Excluderea de la art.41 alin.(1) a sintagmei „desfășurată pe teritoriul Republicii Moldova”.

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați din Parlament, cu scopul perfecționării

procedurilor de vot și asigurării exercitării dreptului de a alege a cetățenilor Republicii Moldova aflați peste hotarele țării (din diasporă), ceea ce este conform interesului public.

Autorul a respectat cerințele de transparență stabilite de Legea nr.238/2008 privind transparența în procesul decizional, iar argumentele prezentate în susținerea proiectului sunt valabile și pertinente.

Principalele elemente de noutate aduse de proiect sunt:

- completarea Codului electoral cu o definiție nouă - „alegătorul din diasporă”;
- stabilirea expresă și extinderea numărului de acte cu care se poate participa la alegeri în afara Republicii Moldova (buletinul de identitate, buletinul de identitate provizoriu, pașaportul pentru intrare-ieșire din țară);
- oferirea posibilității alegătorilor din diasporă de a vota în două zile;
- permanentizarea secțiilor de votare pe lângă misiunile diplomatice și oficiile consulare ale Republicii Moldova, cu posibilitatea deschiderii/constituirii a mai multe secții de votare (ținându-se cont de numărul alegătorilor din diasporă care au participat la scrutinele precedente din ultimii patru ani);
- stabilirea posibilității suplimentare ca în ziua alegerilor, contestațiile ce se referă la încălcările electorale, și cele ce țin de asigurarea și exercitarea dreptului la vot, să poată fi depuse de alegătorii din diasporă inclusiv on-line, prin intermediul paginii web a CEC;
- stabilirea posibilității pentru alegătorii din diasporă de a finanța activitatea partidelor politice ș.a.

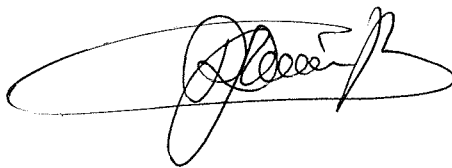
În cadrul expertizei proiectului au fost identificați factori de risc manifestați prin concurența normelor și formulări ambigue care admit interpretări abuzive, iar autorul urmează să revadă conținutul proiectului prin prisma recomandărilor înaintate în raportul de expertiză anticorupție.



11.07.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

*Roman STARAȘCIUC , Șef secție*

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Roman Starășciuc', enclosed within a large, horizontal, hand-drawn oval.