

05 Iunie 2007, nr. 228

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (excluderea dublei cetățenii pentru anumite categorii de funcționari)

(înregistrat în Parlament cu numărul 1826 din 10 Mai 2007)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (excluderea dublei cetățenii pentru anumite categorii de funcționari).

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Scopul declarat al elaborării proiectului este "introducerea restricțiilor în privința deținerii de către cetățenii Republicii Moldova a cetățeniei altor state în perioada deținerii unor funcții publice", pentru a evita un posibil "conflict de interese în situațiile în care vor exista obligații atât față de Republica Moldova cât și față de alt stat". Prevederile incluse în proiect pot contribui la realizarea scopului propus, însă doar parțial, în virtutea faptului că mecanismul de verificare a deținerii altei cetățenii și nici mecanismul de eliminare a conflictului în cazul deținerii altei cetățenii nu este prescris expres în proiect sau reglementat adecvat în alte acte legislative.

Fundamentarea proiectului

- 4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

- 5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă**

6. Suficiența argumentării. În Nota informativă se conțin motivele elaborării proiectului de lege, se menționează că a fost efectuată "o analiză a situației actuale din republică în domeniul cetățeniei" și că situația respectivă "ar putea genera un conflict de interese".

Considerăm argumentarea ca insuficientă și necorespunzătoare principiilor elaborării și fundamentării proiectelor de acte legislative:

- nu se constată lacunele existente și insuficiența reglementărilor actuale în domeniu;
- lipsește o argumentare științifico-practică a elaborării;
- nu este prezentă o estimare a numărului de persoane aflate în situație de posibil conflict;
- lipsesc analize de impact.

Deoarece, la momentul permiterii pluralității de cetățenii restricțiile nu au fost prestabilite, implementarea

normelor propuse în proiect va afecta principiile de bază ale legiferării: consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice. Notăm și faptul că art.5 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative stabilește printre condițiile generale obligatorii ale actului legislativ: apărarea drepturilor, libertăților, intereselor legitime ale cetățenilor, egalitatea și echitatea socială.

Însăși conflictele de interese, existente sau pasibile de apariție, nu sînt estimate de autori: - este vorba de obligația serviciului militar sau a apărării Patriei; - de obligația de a plăti impozite și taxe; - de posibilitățile participării la manifestații de masă; - interdicția de a nu face parte din partide străine sau altele. Nu se propun reglementări care ar soluționa conflictul de interese în cazul persoanelor ce dețin funcții publice corespunzătoare pînă la intrarea în vigoare a legii.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. În textul proiectului și în Nota informativă lipsesc referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare, nu este estimat nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările comunitare.

Trimiterea la prevederile Convenției europene cu privire la cetățenie din 06.11.1997 este sumară, se menționează că prevederile acesteia se respectă în cadrul juridic național. În același timp, am putea constata că interdicția deținerii cetățeniei multiple de către angajații în funcții publice presupune o încălcare a prevederilor art.17 (Drepturile și obligațiunile ce decurg din cetățenia multiplă) din Convenția Europeană, care stabilește că:

"1) Cetățenii Statului Parte care posedă o altă cetățenie au, pe teritoriul acestui Stat Parte unde trăiesc, aceleași drepturi și obligațiuni ca și cetățenii acestui stat.

2) Dispozițiile prezentului capitol nu se referă la:

- a) normele de drept internațional cu privire la protecția diplomatică sau consulară, acordată de către Statul Parte unuia dintre cetățenii săi, dar care posedă concomitent și cetățenia altui stat;
- b) aplicarea normelor de drept internațional privat al Statelor Părți în cazurile ce se referă la cetățenia multiplă."

Interdicțiile propuse în proiectul de lege nu se justifică prin aplicarea art.17 alin.(2) al Convenției, limitarea accesului la o funcție publică nu are justificare corespunzătoare.

8. Fundamentarea economico-financiară. Fundamentarea financiar-economică nu este prezentată. Prevederile propuse nu impun cheltuieli financiare, însă, elaborarea și implementarea ulterioară a mecanismelor de verificare a tuturor potențialilor subiecți va necesita anumite cheltuieli instituționale și financiare (studierea informației din surse externe, crearea și gestionarea unor baze de date, verificări etc.).

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Proiectul propune promovarea unui interes public, manifestat prin evitarea conflictului de interese pasibil de apariție în cazul unor persoane ce dețin puteri publice. În același timp, estimarea respectivului interes nu este adecvată, iar practica și jurisprudența anterioară nu demonstrează că lipsa reglementărilor propuse, actualmente ar prejudicia considerabil respectivul interes public.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Deși în proiect nu se propune aplicarea unui mecanism de verificare și înlăturare din funcții a persoanelor cu pluralitate de cetățenii, ulterior un asemenea mecanism va trebui pus în aplicare, în caz contrar existînd un tratament inegal între subiecți de drept egali. Această situație ar putea aduce, însă, mai multe prejudicii, atît intereselor publice cît și celor private:

- a) va fi afectat sistemul serviciului public în ansamblu, prin efectuarea unor trieri;
- b) va fi lezat principiul stabilității în serviciu a deținătorilor de funcții publice;
- c) societatea și statul ar putea fi prejudiciate prin interdicția activității unor persoane în care s-au investit resurse publice considerabile: studii primare, superioare, reciclare, perfecționare, aprofundare etc.;
- d) deși instruite și apte să exercite activități menite să contribuie la dezvoltarea țării, persoanele cu interdicție vor fi nevoite să abandoneze serviciul în interesul societății;
- e) persoanele cu pluralitate de cetățenii vor încerca să ascundă această situație, fiind astfel provocați la acțiuni ilegale;
- f) renunțarea la cetățenia altui stat adeseori constituie o procedură anevoioasă, costisitoare, iar prejudiciile financiare aduse subiecților concreți fiind și ele destul de mari.

Trebuie să se țină cont și de faptul că interdicțiile nu au fost stabilite de la momentul permiterii pluralității

de cetățenii, deși acest lucru trebuia făcut de autorități anume la momentul intrării în vigoare a legii de modificare a Constituției - Nr.1469/2002 și a legii de modificare a Legii cetățeniei - Nr.232/2003, art. II al căreia obliga executivul să propună aducerea legislației în concordanță cu noile reglementări. Dacă la acea etapă Guvernul nu a considerat necesar să introducă careva restricții, rezultă că a acceptat situația și a permis oricui să aibă pluralitate de cetățenii, dobândite legal. Opinăm că revizuirea ulterioară a poziției permissive ar putea fi admisă doar în aplicarea normelor constituționale privind restrângerea exercițiului unor drepturi (art. 54 din Constituția Republicii Moldova), cu motivarea corespunzătoare.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Condiționarea accesului la funcțiile publice de singularitatea (exclusivitatea) cetățeniei Republicii Moldova ar putea fi interpretată drept contrară prevederilor Constituției:

a) art.16 și art.19 din Constituție stipulează că toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială; - cetățenii străini și apatrizii au aceleași drepturi și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile stabilite de lege. Astfel, Constituția Republicii Moldova face diferență între cetățenii străini și apatrizi și cetățenii proprii, însă nu face o diferență dintre persoanele cu dublă sau multiplă cetățenie și cetățenii "exclusiv" ai Republicii Moldova. Statul protejează cetățenii proprii, însă conform proiectului, drepturile cetățenilor proprii vor fi diminuate la nivelul drepturilor cetățenilor străini și a apatrizilor, persoanele cu cetățenie multiplă vor deveni o categorie intermediară între străini și cetățenii proprii. Această măsură legală va putea fi interpretată ca o măsură represivă față de proprii cetățeni.

b) art. 39 din Constituție stabilește că cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor și că "Oricărui cetățean i se asigură, potrivit legii, accesul la o funcție publică".

c) Art.54 din Constituție stabilește că în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului, iar exercițiul drepturilor și libertăților "nu poate fi supus altor restrîngerii decît celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției". Restrîngerea trebuie să fie "proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății". Din Nota Informativă și din însăși textul proiectului nu se poate deduce că restrîngerile propuse ar fi proporționale, justificate și conforme criteriilor enunțate.

d) modificarea propusă la art.13 din Legea serviciului public presupune extinderea restricției asupra tuturor persoanelor care cad sub incidența respectivei legi, ceea ce presupune un spectru foarte larg de funcții: a se vedea în acest sens Anexa nr.1 la Legea serviciului public și Clasificatorul unic al funcțiilor publice (HG nr. 151 din 23.02.2001). În același timp, anumite legi care stabilesc statutul unor importanți deținători de funcții publice nu se propun spre modificare: Legea nr. 768-XIV din 02.02.2000 privind statutul alesului local, Legea Nr.344-XIII din 23.12.94 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri); Legea nr. 333-XVI din 10.11.2006 privind statutul ofițerului de urmărire penală; Legea nr. nr. 162-XVI din 22.07.2005 cu privire la statutul militarilor etc.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Textul din toate articolele proiectului referitor la "deținerea exclusivă a cetățeniei Republicii Moldova" este formulat ambiguu (se utilizează un termen de excludere pentru a stabili o obligativitate). Am opta ca cuvîntul "exclusiv" să fie substituit prin cuvîntul "numai" sau "doar", la cazul respectiv.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul nu propune modificări privind activitatea autorităților publice, nu stabilește noi competențe în domeniu. Însă implementarea prevederilor propuse va necesita crearea unui mecanism administrativ-instituțional menit să asigure respectarea noilor prevederi. Respectiv, va fi necesară verificarea corectitudinii informațiilor prezentate de candidații pentru numire sau alegere în funcții publice, precum și instituirea unor procedee de înlăturare din funcții în caz de confirmare a existenței pluralității de cetățenii. Respectiv, putem constata că lipsesc proceduri administrative adecvate.

Concluzii

1. Promovarea proiectului de lege nu este pe deplin argumentată, elaborarea nu s-a bazat pe criteriile și metodele stabilite de legislația în domeniu.
2. Aplicarea noilor prevederi asupra persoanelor care au dobândit anterior cetățenia altui stat poate determina situații de instabilitate, ar afecta încrederea respectivilor cetățeni în statul Republica Moldova.
3. Restricțiile propuse în proiect nu sînt justificate astfel cum solicită normele constituționale în materie și nici nu sînt corespunzătoare interesului public.
4. Se preconizează o aplicare largă în privința unor funcții de interes minor, cu omiterea altora de importanță deosebită (militari, funcționari ai autorităților cu statut special).
5. Reglementările propuse nu au un conținut desăvîrșit și cu legătură intrinsecă: - nu este reglementată clar situația actualilor deținători de cetățenie multiplă; - nu sînt stabilite mecanisme de verificare și de aplicare a sancțiunii corespunzătoare în cazul stabilirii necorespunderii restricțiilor. Lipsa procedurilor respective ar putea permite ulterior aplicări discreționare și abuzive, inclusiv prin manifestarea unor elemente corupționale.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției