

18 Iulie 2011, nr. 493

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul legii pentru modificarea unor acte legislative (Legea cu privire la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției – art.32; Legea serviciului vamal – art.43; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 1491 din 28 Iunie 2011)

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 unor acte legislative (Legea cu privire la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției – art.32; Legea serviciului vamal – art.43; ș.a.).

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este deputat în Parlament, 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. Reieșind din nota informativă, proiectul de lege are ca scop excluderea prevederilor din legislație ce conțin restricții la exercitarea anumitor funcții pentru persoanele care dețin două sau mai multe cetățenii. Autorul relatează, că prin Legea nr.127-XVIII din 23.12.2009 restricțiile angajării persoanelor cu multiple cetățenii în anumite funcții în cadrul unor instituții publice au fost abrogate, însă s-a omis excluderea faptului deținerii cetățeniei unui alt stat ca unul din temeiurile de eliberare din anumite funcții. Plus la cele menționate, autorul propune nu numai excluderea normelor ce permit eliberarea din funcție a persoanelor ce dețin și cetățenia altui stat, dar și ca persoanele care, în temeiul normelor respective, au fost transferate la un alt loc de muncă sau eliberate din funcție să le fie acordat dreptul ca, în baza unei cereri scrise, să fie reîncadrate la locul de muncă precedent sau la un alt loc de muncă similar.

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. Suficiența argumentării. Nota informativă la proiect justifică în mare parte promovarea proiectului de act legislativ, ceea ce corespunde rigorilor art. 20 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001. Nota informativă include condițiile ce au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, referințele la standardele europene și constatările Curții Europene pentru Drepturile Omului. Însă, este necesar de a remarca lipsa unei estimări a cheltuielilor ce pot surveni la realizarea prevederilor legii. Totodată notăm, că acest proiect de lege urma să fie transmis spre avizare instituțiilor publice, Guvernului, societății civile pentru formularea recomandărilor, iar în final avizele,

sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și rezultatele expertizelor, trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.23, alin.(2) lit.e) din Legea privind actele legislative.

6. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

În acest context notăm, că nota informativă face referință la standardele europene în materie de dublă cetățenie și restricțiile incompatibile cu drepturile omului. Astfel, autorul pune în evidență Hotărîrea Marii Camere a CEDO din 27.04.2010 în cauza Tănase vs Moldova (cererea nr.7/08), prin care Curtea Europeană a constatat încălcarea de către Guvernul Republicii Moldova a drepturilor garantate de către Convenția europeană pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale. Ca urmare, întru conformarea cu decizia Curții Europene, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr.127-XVIII din 23.12.2009, prin care a anulat orice restricție ce ține de cetățenia multiplă.

Tot în acest sens, autorul face referire și la rapoartele internaționale, prin care Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței și Comisia de la Veneția au criticat restricționarea ocupării anumitor funcții în dependență de deținerea cetățeniei unor alte state.

7. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

În acest sens notăm inexistența unei analize economico-financiare și, respectiv, nu cunoaștem dacă realizarea prevederilor proiectului de lege necesită sau nu cheltuieli.

În esența sa acest proiect de lege nu necesită cheltuieli financiare, însă este necesar de a remarca faptul, că în cazul restabilirii în serviciu a persoanelor eliberate pe motivul deținerii dublei cetățenii, instituțiile statutului vor fi obligate să le repare prejudiciile cauzate. Conform art.90 din Codul muncii, în cazul restabilirii la locul de muncă a salariatului transferat sau eliberat nelegitim din serviciu, angajatorul este obligat să repare prejudiciul cauzat acestuia. Repararea de către angajator a prejudiciului cauzat salariatului constă în: a) plata obligatorie a unei despăgubiri pentru întreaga perioadă de absență forțată de la muncă într-o mărime nu mai mică decât salariul mediu al salariatului pentru această perioadă; b) compensarea cheltuielilor suplimentare legate de contestarea transferului sau a eliberării din serviciu (consultarea specialiștilor, cheltuielile de judecată etc.); c) compensarea prejudiciului moral cauzat salariatului (minimum un salariu mediu lunar al salariatului).

Nota informativă la proiect nu conține informații privind numărul persoanelor eliberate/transferate din funcție pe motivul sus-indicat și, respectiv, nu putem estima cheltuielile ce pot apărea la realizarea prevederilor acestui proiect de lege. Sub acest aspect reiterăm necesitatea unei analize economico-financiare, ca parte componentă a unui proiect de lege, care însă lipsește în cazul dat și de care subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse.

Evaluarea de fond a coruptibilității

8. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

9. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

10. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

11. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficiente de

clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

12. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

13. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	art.IV	"Art.IV. - Persoanele care, în temeiul normelor menționate, au fost transferate la un alt loc de muncă sau eliberate din funcție sînt în drept, în baza unei cereri scrise, să fie reîncadrate la locul de muncă precedent sau la un alt loc de muncă similar."	Cu toate că această normă este preluată din Legea pentru modificarea unor acte legislative nr.127-XVIII din 23.12.2009, este necesar de evidențiat faptul, că ea contravine principiului neretroactivității legii. Potrivit prevederilor art.6 din Codul civil, Legea civilă nu are caracter retroactiv. Ea nu modifică și nici nu suprimă condițiile de constituire a unei situații juridice constituite anterior, nici condițiile de stingere a unei situații juridice stinse anterior. De asemenea, legea nouă nu modifică și nu desființează efectele deja produse ale unei situații juridice stinse sau în curs de realizare. Legea produce efecte numai asupra faptelor ce au avut loc după intrarea ei în vigoare. Aceleași reglementări sînt prevăzute și la art.46 din Legea privind actele legislative nr.780/2001. În conformitate cu acesta, actul legislativ produce efecte numai în timpul cît este în vigoare și nu poate fi retroactiv sau ultraactiv. Au efect retroactiv doar actele legislative prin care se stabilesc sancțiuni mai blînde. Prin urmare, prevederile din proiect vor fi aplicabile din data intrării în vigoare a legii. Reieșind din aceste considerente menționăm, că la aplicarea în practică a normei respective pot apărea dificultăți, deoarece Legiuitorul practic va stabili o excepție de la regula generală, legea fiind aplicabilă retroactiv situațiilor ce au avut loc pînă la adoptarea legii. Mai mult ca atît, vor fi încălcate drepturile altor persoane, în special dreptul la muncă, deoarece acestea au ocupat funcțiile vacante în mod legal și nu există temeieri legale în baza cărora persoanele nominalizate vor fi constrînse la eliberarea din funcția deținută. Rezumînd cele expuse, ținem să constatăm, că aplicarea prevederilor respective în practică va duce la apariția situațiilor juridice conflictuale, însă adoptarea acestor norme este la latitudinea politică a Parlamentului.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Norme irealizabile Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa unor termene concrete Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului	Sugerăm de a omite această normă sau de a prevedea alt mecanism de redresare a situațiilor de eliberare/transferare a persoanelor pe motivul deținerii multiplei cetățenii.

Concluzii

În rezultatul analizei proiectului de lege, menționăm că acesta este unul benefic și oportun pentru Republica Moldova, deoarece are menirea de a exclude prevederile din legislație ce conțin restricții la

exercitarea anumitor funcții pentru persoanele care dețin două sau mai multe cetățenii. Totodată, remarcăm existența în proiect a unor lacune și prevederi care au un pericol de coruptibilitate. Printre acestea putem remarca:

- lipsa unei fundamentări economico-financiare a proiectului;
- lipsa avizelor, recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, care trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ;
- stabilirea unor norme ce contravin principiului neretroactivității legii și care vor fi dificile la aplicarea în practică.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției