

18 Martie 2016, nr. 667

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

### la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Codului electoral nr.1381-XIII din 21.11.1997 (art.16,17)

(înregistrat în Parlament cu numărul 42 din 18 Februarie 2016)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea 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 Codului electoral nr.1381-XIII din 21.11.1997 (art.16,17)

### Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este un grup de deputați 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. În conformitate cu prevederile art.35 alin.(3) și art.36 alin.(2) din Legea privind actele legislative nr.780/2001, un act legislativ de modificare sau completare are o forță juridică egală cu cea a actului ale cărui dispoziții le modifică sau le completează. Pornind de la faptul că legea supusă amendării este lege organică, pe cale de consecință și legea de modificare și completare a acesteia, la fel, este lege organică.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Potrivit autorilor, scopul proiectului de lege este schimbarea modului de constituire și desemnare a membrilor Comisiei Electorale Centrale. Astfel, conform proiectului se propune ca 2 membri ai CEC să fie din majoritatea parlamentară, 3 membri din opoziția parlamentară, 2 membri pentru partidele extraparlamentare care au participat la ultimele alegeri parlamentare și 2 membri pentru asociațiile obștești care au participat la ultimele alegeri parlamentare în calitate de observatori naționali. De notat că pentru ultimele 2 categorii proiectul propune organizarea unui concurs realizat de o comisie specială.

### 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** Termenul de cooperare cu societatea civilă este respectat, întrucît de la momentul înregistrării proiectului de lege în Parlament (18.02.2016) și pînă în prezent nu a fost examinat de Plenul Parlamentului, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

**6. Suficiența argumentării.** În conformitate cu art.20 din Legea privind actele legislative nr.780/2001, nota informativă urmează să conțină: 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; d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură etc. Totodată, conform art.47 alin.(6) din legea nr.797/1996, proiectul de act legislativ și propunerea legislativă se depun spre dezbatere împreună cu o expunere a obiectivului, scopului, concepției viitorului act, a locului acestuia în legislația în vigoare, precum și a efectelor sale social-economice și de altă natură, conform cerințelor legii nr.780/2001.

Deși autorii, în nota informativă, subliniază finalitățile urmărite la elaborarea proiectului, totuși, nota informativă este una superficială și nu conține toate elementele unei fundamentări necesare proiectului de act legislativ, așa cum prevede cerințele legii. Nota informativă la proiectul de lege conține doar 3 fraze, care nu argumentează într-o măsură suficientă oportunitatea normelor din proiect, luând în considerare importanța socială, politică și juridică a unui asemenea proiect de lege.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare Guvernului, tuturor instituțiilor publice interesate (în mod special Ministerului Justiției), să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate urmau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ. De remarcat că, dosarul de însoțire trebuia să conțină și Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate. Din lipsa informațiilor în nota informativă și pe pagina web a Parlamentului, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale.

La fel, în momentul depunerii proiectului de act legislativ spre dezbateri, remarcăm lipsa expertizelor juridice, economice, financiare, științifice, ecologice și de alt gen, în vederea respectării prevederilor art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, art.20 și art.22 din Legea nr.780/2001. Aceste expertize au rolul de a determina raționalitatea adoptării acestui proiect de lege, avantajele și dezavantajele acestuia, consecințele economico-financiare ce pot surveni în rezultatul adoptării acestui proiect de lege etc.

Rezumând cele constatate mai sus, subliniem faptul că, în lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, întreg procesul legislativ este perturbat și, drept consecință, Parlamentul nu dispune de tot setul de documente necesare pentru a-și îndeplini eficient sarcina sa legislativă. Or, Nota informativă și documentele necesare a fi anexate la dosar, sunt tot atât de importante ca și proiectul de lege, pentru ca societatea și deputații să cunoască domeniul propus reglementărilor și să ia o decizie în cunoștință de cauză.

**7. 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.

Autorii nu menționează în proiect, nici în nota informativă despre compatibilitatea cu reglementările legislației comunitare și alte standarde internaționale. În contextul lipsei referințelor referitor la compatibilitate, considerăm că autorii nu au analizat acquis-ul comunitar și nici standardele internaționale în domeniul de referință, ceea ce afectează calitatea reglementărilor propuse.

**8. 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.

Nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară a acestuia, din care considerente nu cunoaștem dacă proiectul de lege presupune sau nu cheltuieli financiare. Eventual, am putea presupune necesitatea unor cheltuieli pentru formarea și activitatea Comisiei speciale care va desfășura concurs pentru desemnarea unor membri ai CEC.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**9. 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.

**10. 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.

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

**12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările îndeplinind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

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

### 14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	pct.1	"La articolul 16 va avea următorul cuprins: Articolul 16 Constituția Comisiei Electorale Centrale ..."	Este necesar de a remarca faptul că propunerile autorilor de schimbare a modalității de constituire și desemnare a membrilor Comisiei Electorale Centrale trebuie privite prin prisma recomandărilor și standardelor internaționale de referință. În conformitate cu Codul bunelor practici în materie electorală, adoptat de către Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 51-a sesiuni plenare în 2002, este prevăzut în "Linii Directoare" pct.II subpct.3.1 lit.d) și e) că, Comisia Electorală Centrală ar trebui să includă: i. cel puțin un magistrat; ii. delegați ai partidelor deja reprezentate în Parlament sau care au obținut cel puțin un anumit număr de voturi; aceste persoane trebuie să dețină competențe în materie electorală. La fel, Comisia poate include: iii. un reprezentant al Ministerului de Interne; iv. reprezentanți ai minorităților naționale. Totodată se menționează că partidele politice trebuie să fie reprezentate în egală măsură în comisiile electorale sau trebuie să poată observa activitatea organului imparțial. Egalitatea poate fi înțeleasă de o manieră strictă sau proporțională. Plus la aceasta, reieșind din prevederile proiectului, Președintele Republicii Moldova nu va mai dispune de dreptul de a desemna un membru în componența Comisiei Electorale Centrale. Însă, autorii nu argumentează și nici nu justifică excluderea acestei competențe din partea Președintelui. Or, Președintele potrivit Constituției are dreptul de a numi în funcții publice, în condițiile prevăzute de lege, acesta reprezentînd un	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)	Recomandăm autorilor de a lua în calcul toate recomandările și standardele internaționale în materie electorală pentru a stabili un mecanism eficient, transparent, nediscriminator de constituire și desemnare a membrilor Comisiei Electorale Centrale.

## Concluzii

Potrivit autorilor, scopul proiectului de lege este schimbarea modului de constituire și desemnare a membrilor Comisiei Electorale Centrale. Astfel, conform proiectului se propune ca 2 membri ai CEC să fie din majoritatea parlamentară, 3 membri din opoziția parlamentară, 2 membri pentru partidele extraparlamentare care au participat la ultimele alegeri parlamentare și 2 membri pentru asociațiile obștești care au participat la ultimele alegeri parlamentare în calitate de observatori naționali. Pentru desemnarea membrilor CEC din ultimele 2 categorii, proiectul propune organizarea unui concurs realizat de o comisie specială.

Deși autorii, în nota informativă, subliniază finalitățile urmărite la elaborarea proiectului, totuși, nota informativă este una superficială și nu conține toate elementele unei fundamentări necesare proiectului de act legislativ, așa cum prevede cerințele legii. Nota informativă la proiectul de lege conține doar 3 fraze, care nu argumentează într-o măsură suficientă oportunitatea normelor din proiect, luând în considerație importanța socială, politică și juridică a unui asemenea proiect de lege.

La fel, în momentul depunerii proiectului de act legislativ spre dezbateri, remarcăm lipsa expertizelor juridice, economice, financiare, științifice, ecologice și de alt gen, care au rolul de a determina raționalitatea adoptării acestui proiect de lege, avantajele și dezavantajele acestuia, consecințele economico-financiare ce pot surveni în rezultatul adoptării acestui proiect de lege etc.

Nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară a acestuia, din care considerente nu cunoaștem dacă proiectul de lege presupune sau nu cheltuieli financiare. Eventual, am putea presupune necesitatea unor cheltuieli pentru formarea și activitatea Comisiei speciale care va desfășura concurs pentru desemnarea unor membri ai CEC.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare Guvernului, tuturor instituțiilor publice interesate (în mod special Ministerului Justiției), să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate urmau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ.

În lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, întreg procesul legislativ este perturbat și, drept consecință, Parlamentul nu dispune de tot setul de documente necesare pentru a-și îndeplini eficient sarcina sa legislativă.

Autorii nu au analizat acquis-ul comunitar și nici standardele internaționale în domeniul de referință, ceea ce afectează calitatea reglementărilor propuse. Este necesar de a remarca faptul că propunerile de schimbare a modalității de constituire și desemnare a membrilor Comisiei Electorale Centrale trebuie privite prin prisma Codului bunelor practici în materie electorală, adoptat de către Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 51-a sesiuni plenare în 2002. Potrivit acestui Cod, Comisia Electorală Centrală ar trebui să includă: cel puțin un magistrat și delegați ai partidelor deja reprezentate în Parlament sau care au obținut cel puțin un anumit număr de voturi (aceste persoane trebuie să dețină competențe în materie electorală). La fel, Comisia poate include: un reprezentant al Ministerului de Interne, precum și reprezentanți ai minorităților naționale. Totodată se menționează că partidele politice trebuie să fie reprezentate în egală măsură în comisiile electorale. Egalitatea poate fi înțeleasă de o manieră strictă sau proporțională.

Este necesar de a nota că recent, Parlamentul a respins un proiect de lege al unui grup de deputați (nr.23 din 10.02.2016), care, la fel, propunea schimbarea modalității de desemnare a componentei Comisiei Electorale Centrale, precum și a procedurilor de desemnare a membrilor CEC.

Luând în considerație cele menționate, considerăm că oportunitatea de a schimba modul de constituire și desemnare a membrilor Comisiei Electorale Centrale ține de voința Parlamentului. Însă, Legislativul trebuie să țină cont de recomandările și standardele internaționale în domeniul de referință.

