

30 Iulie 2008, nr. 316

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

### la proiectul Legii cu privire la modificarea art. 199 din Codul electoral

(înregistrat în Parlament cu numărul 2092 din 23 Iunie 2008)

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 cu privire la modificarea art. 199 din Codul electoral.

### 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.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Scopul modificărilor rezidă în asigurarea valabilității referendumului local în caz de participare minoră la acesta, a cel puțin 25 la sută din alegători.

### 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, promovarea modificărilor este argumentată prin invocarea experienței desfășurării campaniilor electorale în unele localități și mai ales în capitala țării, care vorbesc "despre micșorarea nivelului participării alegătorilor la scrutin, în legătură cu ce sînt anunțate alegeri repetate, în care se înregistrează un număr și mai mic de alegători" și o situație analogică "poate apare și în cadrul desfășurării referendumului".

Conform art.47 (44) din Regulamentul Parlamentului, proiectul de act legislativ se depune spre dezbateră 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, potrivit cerințelor Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001; se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării. Nota Informativă anexată la proiect nu corespunde acestor cerințe.

Considerăm argumentarea insuficientă și din cauza că se bazează numai pe supozițiile autorilor, nu prezintă informații obiective și nu sînt aduse exemple de situații ce ar fi blocat desfășurarea referendumurilor locale. Opinăm că la inițierea și efectuarea unor modificări de genul celor propuse, trebuie să se țină cont de o serie de aspecte teoretice fundamentale:

- a) Referendumul este o modalitate a suveranității directe. Constituția Republicii Moldova, în art.2

proclamă: "(1) Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct... (2) Nici o persoană particulară, nici o parte din popor ... nu poate exercita puterea de stat în nume propriu.". Principala (și una din puținele lăsate disponibile) modalitate de exercitare a suveranității poporului, la nivel central sau local, o reprezintă anume instituția referendumului, un produs al relației dintre statul democratic și cetățenii săi. Deși solicită maturitate politică, un nivel ridicat al culturii politice, juridice și al conștiinței civice, referendumul contribuie la dezvoltarea conștiinței populare, la sporirea simțămîntului de participare la exercitarea puterii. Este dovedit deja, că acolo unde referendumurile sînt practicate des, tensiunea socială este mult mai redusă, cetățenii nu se plîng pe starea de lucruri, deoarece ei înșiși, nemijlocit, au participat la formarea ei.

b) Referendumul se deosebește de instituția alegerilor. La referendum cetățenii decid în privința unor probleme deosebit de importante, atît Constituția, cît și Codul electoral al RM prevăd că referendumului sînt supuse cele mai importante probleme ale societății și ale statului, problemele locale de interes deosebit. Spre deosebire de alegeri, referendumurile nu au loc periodic și scopul lor nu este de a delega (alege) reprezentării puterii, ci de a hotărî nemijlocit problemele mai importante. Pe lîngă inițierea de către organele locale sau de către un număr minim de cetățeni, pentru efectuarea referendumului mai sînt necesare și o serie de condiții specifice: - o populație nu prea numeroasă; - un teritoriu restrîns; - posibilitate pentru totalitatea sau majoritatea cetățenilor de a se pronunța; - populație educată și cu opinie publică bine orientată. Referendumul local corespunde anume acestor condiții și practicarea lui se constituie astfel într-un avantaj major.

c) Legislația actuală este conformă practicilor internaționale, europene. Majoritatea țărilor europene reglementează participarea la referendumurile locale, impunînd un anumit prag de participare pentru asigurarea valabilității și de cele mai multe ori, acest prag este de cel puțin jumătate din numărul alegătorilor. Codul electoral al RM a inserat anume aceste tradiții democratice europene și practica existentă pînă în prezent demonstrează că: - referendumurile locale nu au fost prea numeroase; - pragul stabilit nu afectează situația și nu împiedică soluționarea problemelor de către autoritățile locale; - cetățenii Moldovei nu sînt indiferenți și au nivelul de cultură civică și politică necesar pentru a exercita suveranitatea la nivel local.

d) Eșuarea referendumului local nu blochează adoptarea deciziilor importante pentru comunitate. Legislația RM nu stabilește că anumite probleme de interes local pot fi soluționate doar prin referendum. Dimpotrivă, Codul electoral instituie restricții pentru organizarea referendumului în anumite probleme, aflate în competența exclusivă a autorităților locale sau centrale, iar pentru toate problemele ce pot fi scoase la referendum local există mecanisme alternative de soluționare: prin intermediul organelor administrației publice locale ori a instanțelor de judecată (revocarea primarului).

**7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Nota informativă face trimitere la o "opinie separată a Comisiei de la Veneția (226/2002, Strasbourg, 16 ianuarie 2003)", dar nu o citează detaliat. Notăm că Opinia no.226/2002 CDL (2002) 157, de expertul Kare VOLLAN conține, în pct.40, tocmai contrariul: "cerința unor criterii de prezență la urne pentru referendum este rezonabilă, deoarece decizia respectivă nu este o necesitate iminentă". Respectiv, autorii fac trimitere greșită la recomandările CE, opinia publică și Parlamentul fiind astfel într-o anumită eroare.

Nota Informativă nu conține referințe privind compatibilitatea proiectului cu legislația comunitară, nici despre rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare. În mod special, remarcăm lipsa avizului Consiliului Europei, care acordă atenție deosebită problemelor vizînd legislația electorală și care a recomandat autorităților Moldovei să se abțină de la modificări neargumentate și neconforme practicilor internaționale.

Concomitent, mai observăm că art.3 din Carta Europeană a Autonomiei locale (adoptată la 15.10.85), stipulează că nu trebuie să fie prejudiciată posibilitatea recurgerii la referendum sau la oricare altă formă de participare directă a cetățenilor, acolo unde e permisă de lege.

**8. Fundamentarea economico-financiară.** Implementarea prevederilor proiectului nu atrage creșterea cheltuielilor bugetare și fundamentarea financiar-economică nu este necesară.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Implementarea proiectului ar putea determina prevalarea voinței unui număr minim de cetățeni (13%, ceea ce reprezintă majoritatea din 25%) asupra voinței majorității (75%) și această situație nu corespunde interesului public.

**10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.** Eventuale prejudicii sînt legate de posibilitatea impunerii voinței minorității alegătorilor mobilizați la participare prin diferite metode (de partid, stimulare materială, propagandă mass-media) asupra majorității alegătorilor pasivi. Ca efect al modificărilor pot fi referendumuri frecvente de revocare din funcție a primarilor, ceea ce ar afecta stabilitatea administrației publice locale și buna activitate a acesteia. Pe de altă parte, noile reglementări pot stipula absenteismul, deciziile fiind luate cu un număr mic de voturi, care pot fi asigurate de anumite forțe politice. La elaborarea reglementărilor nu s-a ținut cont de necesitatea diferențierii referendumului local în probleme generale de referendum pentru revocarea primarului, care trebuie să aibă o majoritate calificată de participare, dar și de voturi pozitive: revocarea ar trebui să aibă loc cu un număr de voturi nu mai mic decît cel cu care a fost ales primarul.

Implicit, ar putea apărea situații cînd o parte infimă a poporului (locuitorilor), de numai 13% din numărul alegătorilor, decide probleme importante pentru comunitate, ceea ce se poate asimila cu o "uzurpare a puterii la nivel local".

Existența unui prag redus de participare pentru validarea referendumului poate determina și intensificarea tentativelor de corupere a alegătorilor participanți, mai puțini la număr.

**11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Nu se atestă contradicții directe cu reglementările legislației în vigoare, dar este afectat spiritul normelor constituționale referitoare la exercitarea directă a suveranității, precum și logica dispozițiilor în domeniu ale legislației electorale, referitoare la soluționarea prin referendum a problemelor locale de interes deosebit.

**12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** Nu sînt atestate încălcări ale regulilor limbajului, ortografiei și punctuației.

**13. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul nu conține reglementări referitoare la activitatea autorităților publice, însă aplicarea sa poate afecta funcționarea unor autorități locale (primari).

## Concluzii

1. Modificările promovate nu sînt suficient de argumentate, practica existentă nu demonstrează necesitatea unor noi reglementări în domeniu.
2. Promovarea reducerii pragului de participare pentru validarea referendumului local afectează principiul exercitării directe a suveranității, poate contribui la reducerea încrederii cetățenilor față de valorile democratice.
3. Existența unui prag redus de participare poate determina tentative de corupere a alegătorilor.
4. Proiectul necesită expertizare de către instituțiile specializate ale Consiliului Europei (Comisia de la Veneția, Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa ș.a.).

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**