

## **RAPORT DE EXPERTIZĂ**

### **la proiectului legii privind modificarea și completarea Codului electoral nr.1381-XIII din 21.11.1997 (art.177, 178, 186)**

(înregistrat în Parlament cu numărul 68 din 20 Februarie 2014)

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 vulnerabilității proiectului legii privind modificarea și completarea Codului electoral nr.1381-XIII din 21.11.1997 (art.177, 178, 186) prin prisma drepturilor omului.

### **Evaluarea generală**

1. Autorul proiectului 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. Reieșind din prevederile art.72 alin.(3) lit.a) și b) din Constituție, sistemul electoral, precum și organizarea și desfășurarea referendumului sunt reglementate prin lege organică.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Conform notei informative, proiectul vizează modificarea Codului electoral în scopul creării unui mecanism legislativ armonizat la practicile statelor europene și stabilirea la nivel legislativ a unei delimitări clare între subiectele care pot fi supuse unui referendum local și celelalte subiecte, care sunt de competența Parlamentului sau Guvernului, conform atribuțiilor stabilite de Constituție și subiectele care pot fi supuse referendumului republican.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Intenția autorilor este expusă clar și argumentată în nota informativă ce însoțește proiectul de lege. În acest sens, autorul indică scopul proiectului, situația curentă și principalele prevederi ale proiectului de lege, argumentele necesității elaborării proiectului, practica altor state în domeniul reglementat de proiect, locul proiectului în sistemul legislației.

Din informația prezentă pe pagina web a Parlamentului, notăm existența la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ a Raportului de expertiză anticorupție a Centrului Național Anticorupție și avizul Guvernului.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, inclusiv autoritățile publice locale, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, sinteza recomandărilor recepționate trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ.

Totodată, dosarul de însoțire trebuia să conțină Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate. Toate aceste cerințe

sunt expres prevăzute în Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001, Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea 797-XIII din 02.04.1996, Hotărîrea Guvernului nr.190 din 21.02.2007. Din lipsa informațiilor, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale.

Rezumînd 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, cum ar fi Declarația de compatibilitate a proiectului cu legislația UE, Tabelul de concordanță a consultărilor cu societatea civilă, autoritățile publice locale, etc., 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.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

#### **Drepturi si libertăți social-politice:**

Dreptul de vot și dreptul de a fi ales (art. 38 din Constituția RM)

Dreptul la administrare (art. 39 din Constituția RM)

## **Evaluarea de fond a proiectului**

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată insuficient. Proiectul de lege a fost înregistrat în Parlament pe data de 20.02.2014 și a fost dezbătut în I lectură în ședința plenară a Parlamentului din 6.03.2014 și în lectura a II-a în ședința din 13.03.2014. În contextul în care prevederile legale stabilesc termenul de 15 zile pentru consultări, iar proiectul de lege a fost dezbătut în I lectură în a 14-a zi de la înregistrarea acestuia, considerăm că nu a fost îndeajuns respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

7. Respectarea principiului participării este asigurată insuficient. Reieșind din prevederile art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional. Din lipsa informațiilor și neidentificarea sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, putem conchide că, societatea civilă, pînă la înregistrarea proiectului de lege în Parlament, nu a participat la elaborarea și examinarea acestuia.

În conformitate cu prevederile art. 49/1 din Regulamentul Parlamentului, comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Totodată, comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional.

Din moment ce proiectul de lege a fost plasat pe pagina web a Parlamentului, societatea civilă are posibilitatea de a participa la examinarea acestuia și de a face recomandări.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată insuficient. Proiectul de lege nu conține prevederi exprese, ce se referă la posibilitatea persoanelor de a solicita de la autoritățile publice oferirea de argumente și de explicații pentru justificarea deciziilor și acțiunilor, precum și la posibilitatea persoanelor de a aplica o sancțiune autorităților publice pentru performanțe slabe.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. Prevederile din proiect dezvoltă normele constituționale cuprinse în art.38 din Constituție, ce se referă la dreptul de vot, și art.39, prin care este garantat dreptul

la administrare. Astfel, cetățenii Republicii Moldova au drept de vot și au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor. Participarea directă la administrare presupune și participarea cetățenilor la luarea unor decizii prin intermediul referendumului.

Articolul 109 alin.(1) din Constituție prevede că, administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Acest principiu își găsește reflectare și în Legea privind administrația publică locală, care în art.8 alin.(1) stabilește că, „în problemele de importanță deosebită pentru unitatea administrativ-teritorială populația poate fi consultată prin referendum local, în condițiile Codului electoral”.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform parțial legislației corelative. Principiul consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit vine să confirme construcția și funcționarea administrației publice locale pe principii democratice. Prin modul de consultare a locuitorilor localităților se presupune organizarea de referendumuri. Legea privind administrația publică locală și Codul electoral stabilesc că, „referendumului local îi pot fi supuse probleme care au o importanță deosebită pentru localitatea respectivă și care țin de competența autorităților administrației publice locale”. În determinarea problemelor locale de interes deosebit, art.178 din Codul electoral enumeră problemele ce nu pot fi supuse referendumului local.

În contextul acestor prevederi legale, proiectul dat de lege se încadrează organic în legislația corelativă a Republicii Moldova. În același timp, unele prevederi din proiect, expuse lacunar de către autori, urmează a fi coroborate normelor legislației corelative. Mai detaliat despre aceste aspecte menționăm în pct.16 al prezentului raport de expertiză.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standardelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Nota informativă a proiectului de lege conține o analiză comparativă privind experiența altor țări în domeniul reglementat. După cum menționează autorul, la elaborarea proiectului de lege au fost studiate practicile în materie de organizare și desfășurare a referendumurilor locale a 10 state din Uniunea Europeană și Comunitatea Statelor Independente.

Totodată, proiectul de lege în cauză este conform și standardelor consfințite de Carta Europeană a Autonomiei Locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985 și ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr.1253-XIII din 16.07.97. Chiar în Preambulul Cartei este evidențiat dreptul cetățenilor de a participa la rezolvarea treburilor publice, ca unul din principiile democratice comune tuturor statelor membre ale Consiliului Europei. În continuare, art.3 alin.(2) consfințește posibilitatea de a recurge la adunări cetățenești, referendum sau orice altă formă de participare directă a cetățenilor, acolo unde aceasta este permisă de lege.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței Curții Constituționale. Referitor la domeniul reglementat de prezentul proiect de lege, jurisprudența Curții Constituționale nu cunoaște exemple de norme legale care să fi fost declarate neconstituționale.

Totuși, am putea nota unele hotărâri, în care Curtea s-a expus asupra principiului consultării cetățenilor în problemele locale. În acest sens, relevantă este Hotărârea Curții Constituționale nr.12 din 05.03.2002 în care sînt menționate următoarele:

"...Consacrat expres numai prin dispozițiile art. 109 alin. (1) din Constituție și art. 2 din legea contestată, principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit este integrat și subordonat principiului constituțional al autonomiei locale. Or, principiul autonomiei locale înglobează principiul consultării cetățenilor în probleme de interes local, știut fiind că organizarea unui referendum sau a altor forme de consultare populară intră în conținutul principiului autonomiei locale..."

"... Noțiunea "consultarea cetățenilor", cuprinsă în dispozițiile constituționale și în dispozițiile legale citate, are o valoare juridică diferită, dar nici Constituția, nici Legea nu impun desfășurarea obligatorie a referendumului. Prevederile art. 3 din Carta Europeană a Autonomiei Locale vin în sprijinul argumentului enunțat mai sus. Acestea definesc caracteristicile esențiale ale autonomiei locale, arată că drepturile, în domeniul autonomiei locale, trebuie să fie exercitate de consilii sau adunări compuse din membri aleși, dispozițiile în cauză însă, după cum se menționează în Cartă, "nu pot aduce prejudiciu posibilității de a

recurge la adunări de cetățeni, la referendum sau la oricare altă formă de participare directă a cetățenilor, acolo unde aceasta este permisă de lege"..."

"...Prin urmare, avînd în vedere prevederile citate din Carta Europeană, se poate conchide că, acolo unde normele legale nu prevăd desfășurarea obligatorie a referendumului, se pot organiza și alte forme de consultare a opiniei cetățenilor. În opinia Curții, pentru consultarea cetățenilor, în sensul dispozițiilor constituționale și legale, pot fi identificate și utilizate și alte soluții, în particular soluții tradiționale și specifice Republicii Moldova, cum ar fi sondajele de opinie, ședințele publice ale consiliilor, adresările comunităților locale în probleme concrete, confirmate prin semnăturile locuitorilor unităților teritoriale etc. Prin aceste modalități, deși unele neinstituționalizate, se urmărește participarea cetățenilor la procesul de luare a deciziilor și se asigură condițiile necesare pentru ca hotărîrea luată într-o problemă de interes major să fie conformă cu voința reală a colectivității locale respective..."

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Nu există jurisprudență a CtEDO în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. Nu au fost identificate careva cauze ce au făcut obiectul sesizării la CtEDO, referitor la drepturile și raporturile reglementate de prezentul proiect de lege. Cu toate că, Convenția Europeană pentru Drepturile Omului nu protejează explicit drepturile reglementate de prezentul proiect de lege, în Protocolul Adițional la Convenție protejează dreptul la alegeri libere. Astfel, articolul 3 stabilește, că înaltele părți contractante se angajează să organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere cu vot secret, în condițiile care asigură libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ. Pornind de la faptul că, proiectul de lege nu reglementează aspecte ce țin de alegerea corpului legislativ și nici nu aduce atingere libertății de exprimare a opiniei de către popor, conchidem că acesta nu contravine Convenției Europene.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. Proiectul de lege asigură unele din dintre cele mai importante drepturi politice ale omului - dreptul la vot și dreptul la administrare.

După cum reiese și din scopul prezentului proiect, acesta dorește să stabilească o claritate a situațiilor și problemelor ce pot fi supuse referendumului local și referendumului republican, ținînd cont de competența autorităților publice locale, Parlamentului sau Guvernului, conform atribuțiilor stabilite de Constituție și lege.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Nu au fost depistate norme care ar discrimina sau limita drepturile, libertățile și șansele femeilor în raport cu bărbații.

#### 16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulnerabilitate	
1		pct.2  Articolul 178 va avea următorul cuprins:  "Problemele ce nu pot fi supuse referendumului local Referendumului local nu pot fi supuse problemele:	În fapt, autorii doar completează art.178 cu încă trei situații ce nu pot fi supuse referendumului local. În acest context notăm că, nu este relevant numărul acestor situații, ci însăși	<b>Vulnerabilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive; Normă lacunară și deficientă; Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă.	Ar fi oportun de amendat întreg art.178, cu luarea în considerație a practicilor altor țări, pentru a nu stabili expres o listă a subiectelor ce nu pot fi supuse referendumului local, ci doar de găsit o formulă care ar indica

	<p>a) de interes național, care țin de competența Parlamentului sau Guvernului, conform atribuțiilor stabilite de Constituție și legi;</p> <p>b) ce țin de politica internă și externă a statului;</p> <p>c) care vin în contradicție cu prevederile Constituției și legislației Republicii Moldova;</p> <p>d) privind impozitele și bugetul;</p> <p>e) privind măsurile extraordinare sau de urgență pentru asigurarea ordinii publice, sănătății și securității populației;</p> <p>f) privind alegerea, numirea, demiterea și revocarea în/din anumite funcții a persoanelor care țin de competența Parlamentului, a Președintelui Republicii Moldova și Guvernului;</p> <p>g) ce țin de revocarea din funcție a primarului, destituit în baza hotărârii definitive de</p>	<p>enumerarea expresă în lege a unei liste exhaustive de probleme pe care nu pot fi organizate referendumurile la nivel local. O asemenea abordare nu aduce claritate, ci din contra poate duce la interpretări abuzive, ori o problemă, alta decât cele interzise expres în articolul 178, ar putea fi supusă referendumului local.</p>	<p>că referendumului local pot fi supuse doar problemele locale.</p>
--	--	--	--

		<p>revocare, pronunțate de instanța de judecată;</p> <p>h) ce țin de competența instanțelor de judecată sau a procuraturii;</p> <p>i) privind modificarea subordonării administrativ-teritoriale a localităților cu excepția cazurilor prevăzute de Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri).</p>			
2	pct.2	<p>Articolul 178 va avea următorul cuprins:</p> <p>"Articolul 178. Problemele ce nu pot fi supuse referendumului local</p> <p>Referendumului local nu pot fi supuse problemele:</p> <p>a) de interes național, care țin de competența Parlamentului sau Guvernului, conform atribuțiilor stabilite de Constituție și legi;</p> <p>...</p> <p>c) care vin în contradicție cu prevederile</p>	<p>Prevederile cuprinse la lit.a) și lit.c), cu care se completează art.178, se exclud una pe alta, întrucât expresia "<i>care vin în contradicție cu prevederile Constituției și legislației Republicii Moldova</i>" (lit.c) este inclusă în expresia "<i>de interes național, care țin de competența Parlamentului sau Guvernului, conform atribuțiilor stabilite de Constituție și legi</i>" (lit.a)).</p>	<p><b>Vulnerabilitate</b></p> <p>Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive; Normă lacunară și deficientă; Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă.</p>	<p>Propunem înglobarea într-o singură expresie a prevederilor lit.a) și lit.c) cu care se completează art.178.</p>

		Constituției și legislației Republicii Moldova;  ...				
3	pct.2	<p>Articolul 178 va avea următorul cuprins:</p> <p>"Articolul 178. Problemele ce nu pot fi supuse referendumului local</p> <p>Referendumului local nu pot fi supuse problemele:</p> <p>...</p> <p>b) ce țin de politica internă și externă a statului;</p> <p>...</p>	<p>Prevederile cuprinse în lit.b) se încorporează în prevederile lit.a), fie lit.c), propuse la amendarea art.178 din Cod. Constituția Republicii Moldova, în art.96 alin.(1) prevede expres că realizarea politicii interne și externe a statului ține de atribuțiile Guvernului.</p> <p>Totodată, în conformitate cu art.1 din Legea cu privire la Guvern nr.64 din 31.05.1990, Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului.</p>	<b>Vulnerabilitate</b>	<p>Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;</p> <p>Normă lacunară și deficientă;</p> <p>Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă.</p>	<p>Este necesară coroborarea prevederilor cuprinse în lit.b) ale art.178 cu prevederile cuprinse în alte norme de amendare propuse de autori.</p>

## Concluzii

Prin prisma art.38, art.39, art.109 din Constituție, proiectul legii corespunde normelor constituționale, ce se referă la dreptul de vot, dreptul la administrare și respectarea principiului consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

În contextul prevederilor legale existente, care se referă la subiectele ce pot fi supuse referendumului local, proiectul dat de lege se încadrează organic în legislația corelativă a Republicii Moldova. În același timp, unele prevederi din proiect, expuse lacunar de către autori, urmează a fi coroborate normelor legislației corelative și prevederile cuprinse în alte norme de amendare propuse de autori.

Proiectul este conform standardelor internaționale, fiind elaborat după modelul practicii mai multor țări. Plus la aceasta, proiectul de lege în cauză este conform și standardelor consfințite de Carta Europeană



a Autonomiei Locale.

Referitor la domeniul reglementat de prezentul proiect de lege, jurisprudența Curții Constituționale nu cunoaște exemple de norme legale care să fi fost declarate neconstituționale. Totuși, am putea nota unele hotărâri, în care Curtea s-a expus asupra principiului consultării cetățenilor în problemele locale, ce este integrat și subordonat principiului constituțional al autonomiei locale.

Nu au fost identificate careva cauze ce au făcut obiectul sesizării la CtEDO, referitor la drepturile și raporturile reglementate de prezentul proiect de lege. E necesar de remarcat, că Convenția Europeană pentru Drepturile Omului nu protejează explicit drepturile reglementate de prezentul proiect de lege, dar în Protocolul Adițional la Convenție protejează dreptul la alegeri libere. Sub acest aspect și pe cale de consecință, proiectul de lege nu contravine Convenției Europene.

Proiectul de lege asigură unele din dintre cele mai importante drepturi politice ale omului - dreptul la vot și dreptul la administrare. După cum reiese și din scopul prezentului proiect, acesta dorește să stabilească o claritate a situațiilor și problemelor ce pot fi supuse referendumului local și referendumului republican, ținând cont de competența autorităților publice locale, Parlamentului sau Guvernului, conform atribuțiilor stabilite de Constituție și lege. Cu referire la finalitatea proiectului dat de lege, acesta este oportun și urmează a fi examinat și dezbătut în ședințele plenare ale Parlamentului.

Totodată, întrucât am abordat problema conceptuală a art.178 din Codul electoral, am formulat propunerea ce se referă la oportunitate amendării întregului articol vizat, cu luarea în considerație a practicilor altor țări, pentru a exclude din prevederile legale a listei exprese cu subiectele ce nu pot fi supuse referendumului local și de a găsi o formulă, care ar indica că referendumului local pot fi supuse doar problemele locale.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**