

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii cu privire la modificarea și completarea Codului electoral nr.1381-XIII din 21.11.1997 (art.1, 21, 23, ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 144 din 07 Aprilie 2016)

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 cu privire la modificarea și completarea Codului electoral nr.1381-XIII din 21.11.1997 (art.1, 21, 23, ș.a.) 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.

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. Plus la aceasta, reieșind din prevederile art.72 alin.(2) lit.a) din Constituție, sistemul electoral se reglementează prin lege organică.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Proiectul de lege are ca scop amendarea Codului electoral întru executarea Hotărârii Curții Constituționale nr.7 din 04 martie 2016 privind controlul constituționalității unor prevederi ale Legii nr.1115-XIV din 5 iulie 2000 cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova (modul de alegere a Președintelui) prin care a declarat neconstituționale un șir de norme, precum și unele acte legislative care vizează modul și/sau procedura de alegere a Președintelui Republicii Moldova.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. La 04.03.2016 Curtea Constituțională a adoptat Hotărârea nr.7 privind controlul constituționalității unor prevederi ale Legii nr.1115-XIV din 5 iulie 2000 cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova (modul de alegere a Președintelui), prin care a declarat neconstituționale un șir de norme precum și unele acte legislative care vizează modul și/sau procedura de alegere a Președintelui Republicii Moldova.

Potrivit hotărârii Curții, au fost declarate neconstituționale prevederile Legii de revizuire a Constituției referitoare la modul de alegere a Președintelui Republicii Moldova de către Parlament cu votul a 3/5 din numărul deputaților.

De asemenea, prin hotărârea sa, Curtea a restabilit prevederile privind alegerea Președintelui prin vot

universal, egal, direct, secret și liber exprimat în redacția anterioară modificării neconstituționale.

În vederea evitării vidului legislativ, Curtea a declarat neconstituțională Legea cu privire la alegerea Președintelui Republicii Moldova și a revigorat prevederile Codului electoral privind alegerea Președintelui prin vot direct de către cetățeni.

Urmare a hotărîrii adoptate, Curtea a menționat despre necesitatea de a ajusta legislația electorală la noile circumstanțe legate de alegerea directă a șefului statului.

La 18.03.2016, prin Hotărîrea Parlamentului nr.42 a fost constituit grupul de lucru pentru elaborarea proiectului de lege cu privire la modificarea și completarea Codului electoral. Potrivit art.2 din hotărîrea menționată, grupul de lucru urma să elaboreze și să prezinte Parlamentului, în termen de 30 de zile, proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea Codului electoral în conformitate cu hotărîrea Curții Constituționale nr.7 din 04.03.2016.

În nota informativă autorii enumeră principalele prevederi ale proiectului de lege. Astfel, potrivit notei informative, proiectul de lege elaborat prevede două tipuri de amendare a Codului electoral. În primul rînd, în tot textul Codului se intervine cu completări referitoare la „alegerile prezidențiale”, reieșind din cuprinsul și sensul prevederilor legale actuale. În al doilea rînd, se propune completarea Codului electoral cu un nou capitol, prin care se stabilește procedura de alegere a Președintelui Republicii Moldova.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate, 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.

Plus la aceasta, notăm că la dosarul proiectului de lege nu există avizul Guvernului, însă potrivit art.74 alin.(3) din Constituție și art.58 din Regulamentul Parlamentului nr.797/1996, proiectele de acte legislative și propunerile legislative înaintate de deputați se remit Guvernului spre avizare.

Subliniem că astfel de informații lipsesc în nota informativă și nu se regăsesc nici pe pagina web a Parlamentului.

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.

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, sunt tot atît 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. Nu am identificat sinteza recomandărilor din partea societății civile în rezultatul consultărilor publice organizate de autori. Or, potrivit art.12 alin.(6) din Legea nr.239/2008, proiectul de decizie se transmite spre examinare autorității competente împreună cu sinteza recomandărilor.

În ce privește examinarea proiectului de act legislativ, supus expertizei, în Parlament, acesta este plasat pe site-ul Parlamentului, fiind înregistrat pe data de 07.04.2016. În contextul în care proiectul de lege, pînă în prezent, nu a fost examinat de Plenul Parlamentului, considerăm că în cadrul Forului Legislativ este respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

7. Respectarea principiului participării este asigurată insuficient. Din lipsa informațiilor și neidentificarea sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, putem conchide că societatea civilă, pînă la etapa actuală, nu a participat la elaborarea și examinarea acestuia.

Deși, din momentul plasării proiectului de lege pe pagina web a Parlamentului, societatea civilă are posibilitatea de a participa la examinarea acestuia și de a face recomandări, totuși, nu regăsim pe pagina web sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice. În acest sens, notăm că potrivit 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.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată suficient. Deși proiectul nu instiue norme care să stabilească forme de răspundere, din momentul înglobării prevederilor proiectului în normele Codului electoral, în cazul încălcării cerințelor legale, va surveni răspunderea juridică, penală și contravențională prevăzută de art.69-71 Cod electoral, art.181-182 Cod penal și art.47-53 Cod contravențional.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. Prevederile din proiect au tangență cu normele constituționale cuprinse în art.38 și art.39 din Constituție, care garantează oricărei persoane dreptul de vot și dreptul de a fi ales, precum și dreptul la administrarea treburilor publice. Totodată, proiectul reglementează modalitatea de alegere a Președintelui Republicii Moldova, astfel fiind dezvoltate normele cuprinse în art.78-79 din Constituție.

Plus la aceasta, deoarece proiectul este elaborat întru executarea Hotărîrii Curții Constituționale nr.7 din 04 martie 2016, prin care a declarat neconstituționale un șir de norme precum și unele acte legislative care vizează modul și/sau procedura de alegere a Președintelui Republicii Moldova, acesta corespunde art.140 alin.(1) și (2) din Constituție, care stipulează expres că legile și alte acte normative sau unele părți ale acestora devin nule, din momentul adoptării hotărîrii corespunzătoare a Curții Constituționale, totodată, fiind stipulat că hotărîrile Curții Constituționale sînt definitive și nu pot fi atacate.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. Unele prevederi din proiect sunt expuse deficitar, ceea ce va crea confuzii la aplicarea lor în practică. Aceste momente vor fi reliefate argumentat în pct.16 din prezentul Raport.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Ca obiecție generală, notăm inexistența în nota informativă a referințelor la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză, cerință expres prevăzută de art.20 lit.c) și art.23 alin.(2) lit.d) din Legea privind actele legislative nr.780/2001.

Reieșind din nota informativă, nu am identificat referințe la standarde internaționale/comunitare privind domeniul reglementat de prezentul proiect, de care s-a ghidat autorul la elaborarea proiectului de lege. Însă, din analiza prevederilor acestui proiect de lege putem conchide că, normele propuse de autor nu sînt contrare standardelor internaționale de referință.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței Curții Constituționale. După cum am menționat, proiectul dat de lege aduce în concordanță prevederile legislației cu Hotărîrea Curții Constituționale nr.7 din 04 martie 2016 privind controlul constituționalității unor prevederi ale Legii nr.1115-XIV din 5 iulie 2000 cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova (modul de alegere a Președintelui), prin care a declarat neconstituționale un șir de norme precum și unele acte legislative care vizează modul și/sau procedura de alegere a Președintelui Republicii Moldova.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței CtEDO. Prevederile prezentului proiect de lege nu aduc atingere soluțiilor expuse de CEDO în interpretarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului.

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 și libertăți social-politice ale omului - dreptul de vot și dreptul de a fi ales, precum și dreptul la administrarea treburilor publice.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul de lege nu reglementează aspectul gender. 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.5	5. La art.29 alin.(5) se exclude.	Norma de la art.29 alin.(5) din Codul electoral a fost exclusă din Cod prin Legea nr.119/2010.	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;	Recomandăm excluderea pct.5 din proiect.
2	pct.12 (art.96)	12. Titlul IV (articolele 95 - 117) va avea următorul cuprins: Articolul 96. Alegerea Președintelui Republicii Moldova	Legea nr.199 din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică stabilește în art.10 alin.(1) prevede că, demnitarul (inclusiv Președintele Republicii Moldova) poate	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;	Recomandăm completarea art.96 din pct. 12 al proiectului de lege cu prevederi care să reglementeze suspendarea calității de membru de partid pentru Președintele Republicii Moldova.

			<p>avea calitatea de membru al partidelor politice sau al organizațiilor social-politice legalconstituite, cu excepțiile prevăzute de legea specială. Considerăm oportun de a prevedea expres în Codul electoral norme care ar reglementa suspendarea calității de membru de partid pentru președintele Republicii Moldova. Acest fapt ar asigura independența Președintelui țării în exercitarea atribuțiilor conferite de lege. Or, potrivit art.77 alin.(2) din Constituție, Președintele Republicii Moldova reprezintă statul și este garantul suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării.</p>		
3	pct.12 (art.99)	<p>12. Titlul IV (articolele 95 - 117) va avea următorul cuprins:</p> <p>Articolul 99. Condiții speciale pentru candidații la funcția de Președinte al Republicii Moldova</p>	<p>Autorii nu specifică în norma menționată dacă termenul minim de 10 ani de zile de locuire în Republica Moldova este un termen neîntrerupt sau cumulativ. În lipsa unor precizări în acest sens pot</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p>	<p>Recomandăm autorilor de a preciza în textul normei dacă termenul de 10 ani este unul neîntrerupt sau cumulativ.</p>

		La funcția de Președinte al Republicii Moldova pot candida cetățenii Republicii Moldova cu drept de vot care au împlinit vârsta de 40 de ani, au locuit sau locuiesc în țară nu mai puțin de 10 ani, posedă limba de stat și îndeplinesc condițiile prevăzute de prezentul Cod.	apărea situații neclare și interpretări abuzive la aplicarea normei în practică.		
4	pct.12 (art.101)	<p>12. Titlul IV (articolele 95 - 117) va avea următorul cuprins:</p> <p>Articolul 101. Înregistrarea candidaților</p> <p>(1) Pentru înregistrarea candidaților la funcția de Președinte al Republicii Moldova, Comisiei Electorale Centrale i se prezintă actele indicate la art.44 și a listelor de subscripție în condițiile art.102.</p> <p>...</p>	Este necesar de a remarca că, potrivit procedurii stabilite, candidații pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova nu sînt propuși de către partidele politice, organizațiile social-politice sau blocurile electorale. În consecință, candidații nu vor putea prezenta Comisii Electorale Centrale actele stabilite la art.44 alin.(1) lit. a) din Codul electoral: procesul-verbal al ședinței organului central sau teritorial al partidului, a altei organizații social-politice sau a blocului electoral privind desemnarea candidatului	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Prevederi care limitează drepturile/libertățile;	Propunem revizuirea textului normei pentru a exclude obligația candidaților de a prezenta Comisiei Electorale Centrale a actelor stabilite la art.44 alin.(1) lit. a) din Codul electoral.

			(liste de candidați).		
5	pct.12 (art.102)	<p>12. Titlul IV (articolele 95 - 117) va avea următorul cuprins:</p> <p>Articolul 102. Condiții speciale pentru listele de subscripție</p> <p>...</p> <p>(3) În cazul în care Comisia Electorală Centrală depistează la verificare în listele de subscripție semnături false sau semnături repetate în mai multe liste, semnăturile respective, precum și cele indicate la art.43 alin.(4) se exclud.</p>	<p>Autori idublează aceleași prevederi în normele Codului electoral. Potrivit art.102 alin.(3) din proiect (pct.12) semnăturile false din listele de subscripție se exclud. Totodată, potrivit autorilor se exclud și semnăturile indicate la art.43 alin.(4) din Codul electoral. Însă, în art.43 alin.(4) lit.b) din Cod este indicat că, se consideră nule și neavenite semnăturile din listele de subscripție considerate ca fiind false.</p>	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;	Recomandăm autorilor revizuirea textului normei pentru a exclude dublările prevederilor din Codul electoral.
6	pct.12 (art.111)	<p>12. Titlul IV (articolele 95 - 117) va avea următorul cuprins:</p> <p>Articolul 111. Confirmarea și publicarea rezultatelor alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova</p> <p>În termen de 10 zile de primirea actelor de la Comisia Electorală</p>	<p>Deși titlul normei indică asupra necesității publicării rezultatelor alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, textul normei nu cuprinde astfel de prevederi. Considerăm necesar de a fi incluse astfel de prevederi în articolul dat pentru a asigura accesul persoanelor la informații cu</p>	Vulnerabilitate Omisiune/ignorare a drepturilor/libertăților;	Recomandăm revizuirea textului normei prin prisma remarcilor formulate mai sus.

		Centrală, dar nu mai devreme de la soluționarea definitivă de către instanțele de judecată a contestațiilor depuse conform procedurilor stabilite de legislație, Curtea Constituțională confirmă sau infirmă printr-un aviz, legalitatea alegerilor.	caracter public.		
--	--	--	------------------	--	--

Concluzii

Proiectul de lege are ca scop amendarea Codului electoral întru executarea Hotărîrii Curții Constituționale nr.7 din 04 martie 2016 privind controlul constituționalității unor prevederi ale Legii nr.1115-XIV din 5 iulie 2000 cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova (modul de alegere a Președintelui) prin care a declarat neconstituționale un șir de norme precum și unele acte legislative care vizează modul și/sau procedura de alegere a Președintelui Republicii Moldova.

Potrivit hotărîrii Curții, au fost declarate neconstituționale prevederile Legii de revizuire a Constituției referitoare la modul de alegere a Președintelui Republicii Moldova de către Parlament cu votul a 3/5 din numărul deputaților.

De asemenea, prin hotărîrea sa, Curtea a restabilit prevederile privind alegerea Președintelui prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat în redacția anterioară modificării neconstituționale.

Urmare a hotărîrii adoptate, Curtea a menționat despre necesitatea de a ajusta legislația electorală la noile circumstanțe legate de alegerea directă a șefului statului.

În acest context, prin Hotărîrea Parlamentului nr.42 din 18.03.2016 a fost constituit grupul de lucru pentru elaborarea proiectului de lege cu privire la modificarea și completarea Codului electoral. Proiectul de lege elaborat de grupul de lucru prevede două tipuri de amendare a Codului electoral. În primul rînd, în tot textul Codului se intervine cu completări referitoare la „alegerile prezidențiale”, reieșind din cuprinsul și sensul prevederilor legale actuale. În al doilea, se propune completarea Codului electoral cu un nou capitol, prin care se stabilește procedura de alegere a Președintelui Republicii Moldova.

Am obiectat în raportul de expertiză referitor la lipsa informațiilor în nota informativă și pe pagina web a Parlamentului despre avizarea proiectului de lege cu toate instituțiile publice interesate, precum și supunerea acestuia consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor. Or, la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ nu sînt anexate astfel de avize și nici sinteza recomandărilor recepționate. Plus la aceasta, la dosarul proiectului de lege nu există nici avizul Guvernului, cerință impusă de Constituție și Regulamentul Parlamentului pentru proiectele de acte legislative și propunerile legislative înaintate de deputați.

Proiectul normativ respectă drepturile/libertățile omului și este conform Constituției, iar normele acestuia asigură unele din dintre cele mai importante drepturi și libertăți social-politice ale omului - dreptul de vot și dreptul de a fi ales, precum și dreptul la administrarea treburilor publice.

Proiectul normativ este conform jurisprudenței Curții Constituționale, or, în speță, proiectul dat de lege

aduce în concordanță prevederile legislației cu Hotărîrea Curții Constituționale nr.7 din 04 martie 2016.

Din analiza prevederilor acestui proiect de lege putem conchide că, normele propuse de autor nu sînt contrare standardelor internaționale de referință și nu aduc atingere soluțiilor expuse de CtEDO în interpretarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului.

Proiectul de lege nu reglementează aspectul gender și nu au fost depistate norme care ar discrimina sau limita drepturile, libertățile și șansele femeilor în raport cu bărbații.

În raport am notat că unele prevederi din proiect sunt expuse deficitar, ceea ce va crea confuzii la aplicarea lor în practică. Este vorba despre:

- prevederi prin care se propun excluderea unor norme din Codul electoral ce au fost deja excluse în 2010;
- omiterea de către autori să specifice în proiect dacă termenul minim de 10 ani de zile de locuire în Republica Moldova, ca și condiție pentru un candidat la funcția de Președinte, este un termen neîntrerupt sau cumulativ;
- dublarea unor prevederi în normele Codului electoral; etc.

Plus la aceasta, în raport propunem autorilor includerea unor prevederi care ar îmbunătăți proiectul de lege și viitoarele norme din Codul electoral. Am recomandat completarea proiectului de lege cu prevederi care să reglementeze suspendarea calității de membru de partid pentru președintele Republicii Moldova.

În contextul celor enunțate, în scopul producerii impactului scontat, reiterăm necesitatea de îmbunătățire a prevederilor din proiect pentru a elimina orice factor de vulnerabilitate ce-l afectează, ținînd cont de obiecțiile și recomandările formulate în prezentul raport de expertiză.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției