

OPINIE

asupra Proiectului de Lege cu privire la limitarea influenței excesive economice și politice în viața publică (deoligarhizare)

I. Considerații generale

Autorul proiectului de Lege este Ministerul Justiției, care a elaborat prima versiune a documentului și a inițiat procesul de consultări publice la 15.02.2023.

Potrivit autorului, **scopul** proiectului legii este prevenirea și soluționarea conflictului de interese cauzat de fuziunea intereselor exponenților politici, a reprezentanților mass-media și ai celor din domeniul de afaceri, împiedicând autoritățile publice să-și exercite atribuțiile și să asigure securitatea națională a Republicii Moldova în sferile economice, politice și informaționale, să protejeze drepturile și libertățile constituționale ale cetățeanului, democrația, să asigure suveranitatea statului.

II. Considerații detaliate

Premisele de elaborare a actului normativ

Necesitatea reglementărilor sunt determinate de influența excesivă din partea unor persoane care dețin o pondere economică și politică în viața publică (oligarhi), de controlul exercitat de aceștia asupra sectoarelor cheie din societate – afaceri, partide politice, resurse mass-media și resurse financiare. Potrivit autorilor, promovarea intereselor private a unui grup restrâns de persoane în detrimentul intereselor societății au condus la corupție și impunitate în justiție, finanțare ilegală a partidelor politice, degradarea continuă a stării infrastructurii publice, prejudicierea mediului de afaceri, dar și pierderea de multiple oportunități de dezvoltare, inclusiv compromiterea parcursului european al țării.

Autorul enumeră un șir de legi care au fost adoptate sau modificate pentru soluționarea problemei formulate, printre care: Legea privind partidele politice (în partea ce ține de raportarea cheltuielilor și finanțare); Legea concurenței (privind controlul concentrărilor în mass-media); Legea de offshorizării (pentru prevenirea participării netransparente la privatizare sau achiziții publice) și altele. Cu toate acestea, se concluzionează că influențele excesive a structurilor oligarhice care promovează interesele personale în viața politică și economică a statului sunt posibile în continuare, iar măsurile descrise s-au dovedit insuficiente.

Elaborarea și adoptarea legii cu privire la deoligarhizare este prevăzută în Planul de acțiuni pentru implementarea măsurilor propuse de către Comisia Europeană în procesul de obținere de către Republica Moldova a statutului de țară candidată pentru aderarea la Uniunea Europeană. Angajamentul de deoligarhizare, prin eliminarea influenței excesive a intereselor private asupra vieții economice, politice și publice, a fost inclus în cele 9 măsuri din Avizul Comisiei Europene.

Opinia AO "CAPC" a fost elaborată în cadrul Proiectului „Responsabilizarea sectorului justiției din Moldova”, implementat cu suportul Freedom House Moldova. Opiniile exprimate reflectă poziția autorilor și nu reprezintă în mod neapărat punctul de vedere al finanțatorului.

Limitarea drepturilor

Articolul 13 din proiect enumeră consecințele juridice ale recunoașterii persoanei ca având influență excesivă economică și politică în viața publică (oligarh). Aceasta este înregistrată în Registrul persoanelor care dețin o influență economică și politică excesivă în viața publică (oligarhi) și i se interzice, direct sau prin persoane afiliate: a. de a finanța partidele politice și/sau a campaniilor electorale; b. de a participa la privatizarea bunurilor proprietate publică, de a primi în concesiune bunuri publice, sau de a încheia parteneriate publice-private; c. de a finanța sau organiza întruniri sau demonstrații cu revendicări politice. La fel, persoana declarată ca având influență excesivă economică și politică în viața publică pe motivul întrunirii criteriului de implicare în viața politică și influența asupra mass- mediei, va renunța de la controlul asupra mass mediei, în termen de 6 luni.

Consecințe juridice pot interveni pentru partidul politic care acceptă finanțarea de la o persoană declarată oligarh, fiind exclus din cursa electorală. Iar prin finanțarea partidului poate fi înțeleasă inclusiv folosirea numelui persoanei declarate ca oligarh, imaginii, a vocii ori a semnăturii ei sau imaginilor asociate cu activitatea acesteia în orice formă de publicitate în favoarea respectivului partid politic.

În acest sens, prevederile proiectului aduc atingere unor drepturi protejate de Constituție cum ar fi: Libertatea opiniei și exprimării, prevăzută de articolul 32; Libertatea întrunirilor, prevăzută de articolul 40; Libertatea partidelor și altor organizații social – politice, articolul 41; Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia, prevăzută de articolul 46 din Constituție.

Totuși, articolul 54 din Constituție permite restrângerea exercițiului unor drepturi sau ale unor libertăți, cu condiția reglementării legale care va corespunde normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și care sânt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției. Nu pot fi restrânse doar: accesul liber la justiție, prezumția nevinovăției, neretroactivitatea legii și dreptul de a-și cunoaște drepturile.

Reglementările tratatelor internaționale conțin prevederi similare. Așa, Convenția Europeană pentru apărarea Drepturilor Omului și a libertăților fundamentale, pe lângă reglementarea drepturilor, permit anumite restrângeri dacă acestea sunt prevăzute de lege, constituie măsuri necesare, într-o societate democratică pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății sau a moralei, protecția reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea de informații confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești. Asemenea norme se conțin în articolul 10, privind libertatea de exprimare; articolul 11 privind libertatea de întrunire și de asociere și alte articole.

Articolul 18 din Convenție stabilește că, restrângerile care, în termenii prezentei convenții, sunt aduse respectivelor drepturi și libertăți nu pot fi aplicate decât în scopul pentru care ele au fost prevăzute. Consecvent, Ghidul Curții Europene a Drepturilor Omului asupra articolului 18 din Convenție privind limitele restricțiilor drepturilor, concretizează că, în toate cazurile Curtea va evalua impactul restricției și gradul de gravitate al scopului ulterior, așa cum este definit de articolului 18. În special, Curtea poate examina dacă restricția atacată ar afecta doar reclamantul sau colegii săi activiști / susținători sau însăși

esența democrației ca mijloc de organizare a societății în care libertatea individuală poate fi limitată doar în interesul general¹.

Norme similare se conțin și în alte acte internaționale, cum ar fi Pactul cu privire la drepturile civile și politice, din 1966, ca exemplu - articolul 19. Acestea sunt norme general recunoscute.

Așa cum domeniul de reglementare și scopul legii sunt identificate prin protejarea drepturilor omului, securității naționale și dezvoltării economice, opinăm că restricțiile numite sunt justificate. Putem susține argumentele expuse în Conceptul proiectului de lege precum că, controlul excesiv exercitat de unele persoane sau grupuri de persoane asupra sectoarelor cheie din societate au provocat multiple încălcări sistemice de lege, inclusiv în domeniul drepturilor omului, securității naționale și dezvoltării economice. Evenimente provocate de influențe oligarhice excesive și încălcări sistemice ale drepturilor omului au avut loc în aprilie 2009 și în mai – iunie 2019, cu consecințe grave asupra securității naționale. Au avut loc și alte crime grave, provocate de influențe oligarhice asociate corupției și impunității în justiție, cum ar fi furtul miliardului sau organizarea grupărilor criminale.

Criteriile de recunoaștere a calității de oligarh

Proiectul de lege definește oligarhii ca: cetățean al Republicii Moldova, i) care este sau a fost implicată în viața politică în ultimii 5 ani sau anterior; ii) exercită sau a exercitat în ultimii 5 ani o influență excesivă sau presiuni asupra unor autorități ale statului/persoane expuse politic; iii) în privința căreia pot fi reținute cel puțin două din circumstanțele, că: a) exercită o influență semnificativă asupra mass-mediei; b) are o valoare a activelor ce depășește cuantumul de 50.000 salarii medii lunare; c) este beneficiarul efectiv al unor entități cu o poziție dominantă pe piață (monopol); d) a fost condamnat pentru infracțiuni de corupție; e) este subiectul unor măsuri restrictive internaționale.

Influența excesivă sau presiunea asupra autorităților statului sau persoanelor expuse politic este definită de lege ca acțiuni de influență care nu pot fi încadrate în exercitarea obișnuită a atribuțiilor conferite de lege asupra procesului de legiferare sau punerea în aplicare a politicilor de către alte persoanele publice a căror numire este reglementată de Constituție sau care sunt numiți de către Președinte sau Parlament, cu scopul de a afecta exercitarea normală, independentă și conform legii a atribuțiilor acestora.

Criteriul de influență asupra mass-media în sensul legii, este aplicat în privința persoanei care este sau a fost proprietar, fondator, beneficiar efectiv sau deține controlul asupra unui mijloc de informare în masă.

Rezumând, recunoașterea calității de oligarh necesită existența cumulativă a influenței politice importante sau excesive și dispunerea de resurse financiare sau mediatice importante. În context, considerăm că restrângerea drepturilor acestor persoane de finanțare a întrunirilor sau partidelor politice și de privatizare a bunurilor publice, respectă echilibrul intereselor publice și drepturilor private.

Procedura de recunoaștere a calității de oligarh cuprinde două etape: examinarea sesizării de către Comitetul național de oligarhizare, înaintarea propunerii și hotărârea adoptată de Parlament. Aspectele procedurale cuprind exercitarea drepturilor de prezentare a

¹ Ghidul Curții Europene a Drepturilor Omului asupra articolului 18, privind limitele restricțiilor drepturilor. P.14. 2022. Accesibil la: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_18_ENG.pdf

explicațiilor, audierii și contestării hotărârii respective a Parlamentului în instanța judecătorească.

Trezește anumite obiecții componența Comitetului național de oligarhizare din care fac parte: Prim-ministru, prim viceprim-ministru, viceprim-miniștri, Ministrul Justiției, Ministrul Economiei, Ministrul Finanțelor, Ministrul Afacerilor Interne, Guvernatorul unității teritoriale autonome Găgăuzia, Directorul Serviciilor de informații și securitate, Președintele Consiliului Audiovizualului, Președintele Consiliului Concurenței, Președintele Comisiei Electorale Centrale, Procurorul General, Directorul Centrului Național Anticorupție.

Componența numită este în majoritatea sa alcătuită din reprezentanți ai puterii executive, respectiv ai majorității politice care exercită actul guvernării. Ar fi binevenită regândirea componenței pentru a exclude orice posibil risc în procedura de recunoaștere a persoanei ca având o influență economică și politică excesivă în viața publică (Oligarh). Totodată, considerăm oportună includerea în componența Comitetului a Avocatului Poporului, reprezentanți ai Uniunilor profesionale și reprezentanți ai organizațiilor societății civile.

Concluzii: Proiectul de lege cu privire la limitarea influenței excesive economice și politice în viața publică (deoligarhizare), deși prevede limitarea drepturilor persoanelor, corespunde cerințelor constituționale și standardelor internaționale, fiind respectat echilibrul dintre restrângerea drepturilor private și interesul public, pentru protejarea drepturilor altor persoane, securitatea națională și dezvoltarea economică.

Aspectul care ar putea fi îmbunătățit se referă la mărirea numărului membrilor independenți în Comitetul național de oligarhizare, prin includerea Avocatului Poporului, reprezentanților Uniunilor profesionale și reprezentanților organizațiilor societății civile.

