



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA

Pr. 327/03.10.18

cy



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/a.6022 din 22.10 2018
La nr. 327 din 03.10.2018

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative.

Anexă: potrivit textului – 4 (patru) file.

Director adjunct

Lidia CHIREOGLO

Ex.: Creciun Ilie
Tel.: 022 257 308

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	<u>dd69</u>	
" <u>26</u> "	<u>10</u>	<u>2018</u>
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/5476 din 19.10.2018

la proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la fundații nr.581-XIV din 30.07.1999 - art.17, art.22, art.37 și Legea privind partidele politice nr.294-XVI din 21.12.2007 - art.26)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul, iar autori nemijlociți sunt Deputații în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului normativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-12 din Legea nr.100/2017 privind actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional „*etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;

- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate".

Anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu se regăsește pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale cu privire la transparența procesului de elaborare a deciziilor, statuate la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

Deși proiectul a fost elaborat cu abateri de la normele legale cu privire la transparența în procesul decizional, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul de lege elaborat vine să înlăture lacunele legislative privind finanțările netransparente a proiectelor politice prin intermediul fundațiilor.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune interzicerea utilizării în simbolică fundației a numelor persoanelor de demnitate publică aflate în funcție, a persoanelor exponente ale unui interes politic sau a persoanelor aflate în funcții de conducere/executive a partidelor politice sau a organizațiilor social-politice. De asemenea, se propune interzicerea activităților fundației ce exprimă preferințele politice sau favorizarea concurenților electorali, partidelor politice.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul urmărește satisfacerea intereselor publice de asigurare a transparenței finanțării partidelor politice și neimplicării fundațiilor în activitățile politice, deoarece, potrivit Legii cu privire la fundații, fundația este o organizație necomercială, apolitică.

Cu toate acestea, prevederile proiectului pot conduce către lezarea intereselor publice, având în vedere factorii de risc identificați: lacună în drept, ambiguitatea procedurilor administrative, concurența normelor de drept ș.a. Aspectele detaliate sunt elucidate în compartimentul III din prezentul Raport.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.

Nota informativă descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări.

Cu toate acestea, nota informativă este lacunară în ceea ce privește explicarea principalelor prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi. Or, limitările care se propun prin proiect trebuie să fie susținute de anumite argumente, cu identificarea eventualelor riscuri și/sau beneficii.

Totodată, nota informativă nu relevă modul de încorporare a prevederilor proiectului în cadrul normativ în vigoare. În special, nu sunt prezentate date despre obligația Guvernului de a institui Registrul de stat al organizațiilor necomerciale, având în vedere faptul că prin Legea nr.31 din 16.03.2018 pentru modificarea și completarea unor acte legislative au fost abrogate prevederile din mai multe acte legislative, inclusiv din Legea cu privire la fundații, care vizau Registrul de stat al organizațiilor necomerciale.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

În nota informativă nu se menționează despre necesitatea sau lipsa necesității mijloacelor financiare. Având în vedere natura relațiilor sociale asupra cărora se extind prevederile proiectului, implementarea acestuia nu va necesita mijloace financiare suplimentare de la bugetul de stat.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

- a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]
- c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

- e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]
- f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;
- g) se evită tautologiile juridice;
- h) se utilizează, pe cît este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"

În proiect se utilizează termeni care nu sunt expres definiți în legislație, fapt care poate genera riscuri de interpretări a acestor termeni în sensul beneficiului propriu, atît a agenților publici cît și a persoanelor din sectorul privat.

Astfel, termenii „persoane exponente ale unui interes politic” și „persoane aflate în funcții de conducere/executive” nu redau un înțeles exact și fără echivoc. Pentru a aprecia corect dacă o anumită persoană face parte sau nu din aceste categorii, este imperios de definit acești termeni sau să fie specificate caracteristicile distincte care le deosebesc de alte categorii de persoane sau funcții.

Riscul includerii în legislație a unor termeni care nu au înțeles exact, constă în aplicarea neuniformă a legii și, respectiv, reducerea nivelului de integritatea instituțională și profesională.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Prin proiect se propune o nouă redacție a dispozițiilor finale și tranzitorii din Legea cu privire la fundații. În acest context, nu este clar dacă reglementarea din proiect se aplică în raport cu Legea cu privire la fundații sau în raport cu legea de modificare a acesteia.

Conflictul de norme care apare, se manifestă prin deosebirea „dispozițiilor finale și tranzitorii” actuale, care se referă la Legea cu privire la fundații și „dispozițiile finale și tranzitorii” din proiect, care propun o nouă redacție.

Astfel, riscurile iminente ale normei expertizate sunt reprezentate de ambiguitatea normelor din proiect, și anume la obiectul de reglementare: relațiile sociale vizate de Legea cu privire la fundații sau relațiile sociale vizate de legea de modificare a Legii cu privire la fundații.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

În proiect se prevede faptul că Guvernul, în termen de 6 luni, va institui Registrul de stat al organizațiilor necomerciale, al cărui deținător va fi Agenția serviciilor publice. Cu toate acestea, însă, autorul nu relevă circumstanțele care impun asemenea reglementări având în vedere faptul că prin Legea nr.31 din 16.03.2018 pentru modificarea și completarea unor acte legislative au fost abrogate prevederile din mai multe acte legislative, inclusiv Legea cu privire la fundații, care vizau Registrul de stat al organizațiilor necomerciale.

În acest context, potrivit art. 12 alin. (1) din Legea cu privire la fundații, „Fundațiile, filialele și reprezentanțele acestora se înregistrează la Agenția Servicii Publice în conformitate cu prezenta lege și cu Legea nr.220/2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali, ultima fiind aplicată doar în măsura în care nu contravine prezentei legi”. Respectiv, fundațiile se înregistrează în Registrul de stat al persoanelor juridice.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -	
Art. I pct. 1 din proiectul de lege <i>„Art. I. - Legea cu privire la fundații nr. 581-XIV din 30.07.1999 [...] se modifică după cum urmează: 1. Art. 17 se completează cu litera e) cu următorul cuprins: e) conține numele persoanelor de demnitate publică aflate în funcție, a persoanelor exponente ale unui interes politic sau a persoanelor aflate în funcții de conducere/executive a partidelor politice sau a organizațiilor social-politice”.</i>	
Obiecții: Pin proiect, conform normei prenotate, se propune de a fi refuzată înregistrarea simbolicii fundației dacă aceasta conține numele persoanelor de demnitate publică aflate în funcție, a persoanelor exponente ale unui interes politic sau a persoanelor aflate în funcții de conducere/executive a partidelor politice sau a organizațiilor social-politice. Analizată prin prisma standardelor de integritate și anticorupție, normei respective, dar și proiectului în general, le sunt imputabile următoarele obiecții: - norma face trimitere la o categorie de persoane care nu este definită de legislație, și anume: <u>persoane exponente ale unui interes politic</u> . Astfel, este iminentă apariția practicilor diverse de interpretare, practici care pot fi și abuzive, în special atunci când autoritățile publice aplică norme ce conțin asemenea termeni. Cu toate acestea, menționăm că de asemenea formulări defectuoase se pot prevala și subiecții de drept privat în egală măsură pentru a-și promova interese nelegitime. - de asemenea se utilizează desemnarea: <u>persoane aflate în funcții de conducere/executive</u> . În situația în care partidele și organizațiile social-politice sunt libere să-și determine structura organizatorică, proiectul nu indică care anume persoane s-ar încadra în o asemenea categorie sau ce atribuții specifice indică către deținerea funcției de conducere sau executive în cadrul persoanei juridice. În consecință, este iminentă apariția practicilor diverse de interpretare, practici care pot fi și abuzive. Reieșind din cele menționate, norma analizată nu corespunde standardelor de integritate și anticorupție, creând incertitudine în domeniul în care intervine.	
Recomandări: Excluderea din proiect a expresiei „a persoanelor exponente ale unui interes politic sau a persoanelor aflate în funcții de conducere/executive a partidelor politice sau a organizațiilor social-politice”.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none">● Introducerea termenilor noi care nu au o definiție	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none">● Încurajarea sau facilitarea actelor de:

în legislație sau în proiect

- Lacună de drept

- conflict de interese și/sau favoritism

- influențare necorespunzătoare

- Legalizarea actelor de:

- abuz de serviciu

- depășire a atribuțiilor de serviciu

- 2 -

Art. I. pct. 3 din proiectul legii

„Art. I. - Legea cu privire la fundații nr. 581-XIV din 30.07.1999 [...] se modifică după cum urmează:

3. Art. 37 va avea următorul cuprins:

(1) *Fundațiile înregistrate până la intrarea în vigoare a prezentei legi, urmează să se reînregistreze până la 31.12.2018. [...] Fundațiile care nu s-au reînregistrat în decursul termenului indicat de la data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi considerate autodizolvate și vor fi radiate din registrul respectiv în baza deciziei Ministerului Justiției". [...]*

Obiecții:

Prin proiect se propune o nouă redacție a art. 37 din Legea cu privire la fundații, intitulat „Dispoziții finale și tranzitorii”.

Maniera în care se intervine în acest articol este de natură să creeze ambiguități la aplicarea Legii cu privire la fundații și a legilor de modificare a primei.

În proiect se menționează „Fundațiile înregistrate până la intrarea în vigoare a prezentei legi urmează să se reînregistreze până la 31.12.2018”. În condițiile în care această prevedere se include în art.37 din Legea cu privire la fundații, nu este clar dacă reglementarea se aplică în raport cu Legea cu privire la fundații sau cu legea de modificare a acesteia.

În aceeași ordine de idei sunt interpretabile toate prevederile din proiect care urmează a substitui prevederile actuale ale art. 37 din Legea cu privire la fundații „Dispoziții finale și tranzitorii”.

Riscurile iminente ale normei expertizate sunt reprezentate de ambiguitatea normei, și anume la relațiile sociale pe care le reglementează: relațiile sociale vizate de Legea cu privire la fundații sau relațiile sociale vizate de legea de modificare a Legii cu privire la fundații.

În acest context, se creează premise pentru aplicarea normei „convenabile” într-o situație concretă, pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei aplicabile.

Prin urmare se recomandă ca „dispozițiile finale și tranzitorii” ale legii de modificare a Legii cu privire la fundații să nu substituie „dispozițiile finale și tranzitorii” ale Legii cu privire la fundații, deoarece acestea se referă la acte normative distincte și reglementează relații sociale distincte specifice timpului în care se adoptă.

Recomandări:

Modificarea normei analizate astfel încât să nu fie modificate „dispozițiile finale și tranzitorii” ale Legii cu privire la fundații. Spre exemplu, dispozițiile finale și tranzitorii ale proiectului legii cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative pot fi incluse într-un articol distinct.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism

- | |
|--|
| - influențare necorespunzătoare
● Legalizarea actelor de:
- abuz de serviciu |
|--|

IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune interzicerea utilizării în simbolică fundației a numelor persoanelor de demnitate publică aflate în funcție, a persoanelor exponente ale unui interes politic sau a persoanelor aflate în funcții de conducere/executive a partidelor politice sau a organizațiilor social-politice. De asemenea, se propunea interzicerea activităților fundațiilor ce exprimă preferințele politice sau favorizarea concurenților electorali, partidelor politice.

Nota informativă este lacunară în ceea ce privește explicarea principalelor prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi. Totodată, nota informativă nu relevă modul de încorporare a prevederilor proiectului în cadrul normativ în vigoare.

Prevederile proiectului sunt elaborate în contextul satisfacerii interesului general de asigurare a transparenței finanțării partidelor politice și neimplicării fundațiilor în activitățile politice. Însă, interesul public poate fi periclitat de factorii de risc identificați în cadrul proiectului ce au în vedere ambiguitatea procedurilor administrative, utilizarea termenilor care nu sunt definiți, concurența normelor de drept ș.a.

În consecință, pentru prevenirea riscurilor de corupție identificate, autorul urmează să completeze nota informativă și să redacteze proiectul prin prisma recomandărilor și aspectelor elucidate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

19.10.2018



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Ilie Creciun , Inspector principal