



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

PR. 266/15.11.19
cy



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

Nr. 06/2-4588 din 03.12. 2019
La nr.266 din 15 noiembrie 2019

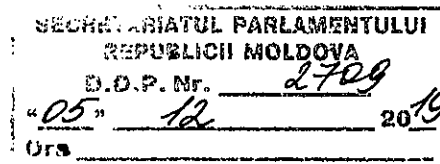
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.581/1999; Legea nr.294/2007) (inițiativa legislativă nr.266 din 15 noiembrie 2019).

Anexă: 4 (patru) file.

Director

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/6179 din 03.12.2019

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.581/1999; Legea nr.294/2007)

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 RM, iar autor nemijlocit este Deputați 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 legislativ 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."*

Proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pe pagina web a Parlamentului la 15 noiembrie 2019, fiind asigurat accesul părților interesate la materialele proiectului, pentru a putea lua cunoștință și a prezenta sau expedia recomandări.

Spre efectuarea expertizei anticorupție, proiectul a fost transmis la 15 noiembrie 2019. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2²) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Din nota informativă poate fi dedus că proiectul are drept scop reducerea riscurilor de utilizare a fundațiilor în scopuri politice și/sau electorale.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune completarea Legii 581/1999 cu noi prevederi referitoare la:

-) interdicția înregistrării simbolicii fundației;
-) obligațiile fundației;
-) condiționarea calității de membru al Consiliului și altor organe ale fundației.

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

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

Prevederile proiectului promovează interesele cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot, în ceea ce privește asigurarea transparenței finanțării partidelor politice prin neimplicarea fundațiilor în activități politice și/sau electorale.

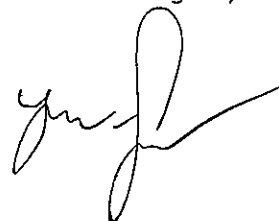
Prin urmare, promovarea intereselor menționate supra nu este în detrimentul interesului public.

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".

În contextul art.30 al Legii nr.100/2017, menționăm că nota informativă conține o justificare insuficientă a promovării proiectului de act normativ.

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*".

Implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat, însă autorul nu a menționat acest fapt în nota informativă.

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 *"textului 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 cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"

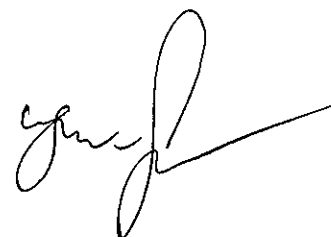
Textul proiectului nu corespunde tehnicii normative, regulilor limbajului și expresiei juridice. Astfel, în proiect autorul utilizează noțiunea de „persoane exponente ale unui interes politic”, nedefinită în legislația națională, iar norma de la art.I pct.2. necesită a fi redactată întru excluderea cărorva neclarități la aplicarea în practică a proiectului. Mai detaliat la aceste aspecte ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare.

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

Prevederile proiectului nu reglementează activitatea agenților publici sau a entităților publice.

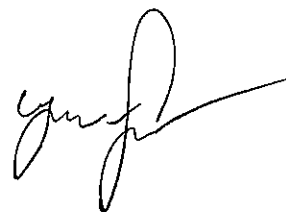


II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

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 -	
<p>La art.I pct.1. din proiect (Legea nr.581/1999)</p> <p><i>„La articolul 17, alineatul (1) se completează cu litera e) cu următorul cuprins:</i></p> <p><i>„e) conține numele persoanelor de demnitate publică aflate în exercițiul funcțiunii, a <u>persoanelor exponente ale unui interes politic sau a persoanelor aflate în funcții de conducere/executive a partidelor politice sau a organizațiilor social-politice</u>”.</i></p>	
<p>Obiecții:</p> <p>Potrivit prevederii de la art.54 alin.(1) lit.a) și c) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, la elaborarea textului proiectului de act normativ <i>„conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc [...]”, iar „terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative [...]”.</i></p> <p>În proiect autorul utilizează noțiunea de „persoane exponente ale unui interes politic”, care nu este definită în legislația națională. Lipsa clarității în ceea ce privește înțelegerea corectă a noțiunii prenotate, precum și posibilitatea identificării cercului de persoane care pot fi catalogate ca fiind exponente ale unui interes politic, creează premise pentru interpretări subiective și arbitrare din partea persoanelor interesate.</p> <p>Totodată, există riscul unor determinări abuzive a persoanelor ca fiind exponente ale unui interes politic, în dependență de situație și interese, atribuind diferit acest calificativ persoanelor aflate în situații identice.</p> <p>În concluzie, lipsa definiției noțiunii de „persoană exponentă a unui interes politic”, în loc să reducă riscul utilizării fundațiilor în scopuri politice și/sau electorale, va crea dificultăți cu privire la identificarea persoanelor respective.</p>	
<p>Recomandări:</p> <p><i>Completarea prin proiect, a Legii nr.581/1999, cu definiția noțiunii „persoană exponentă a unui interes politic”.</i></p>	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none">● Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none">● Încurajarea sau facilitarea actelor de:<ul style="list-style-type: none">- corupere activă- corupere pasivă- trafic de influență- abuz de serviciu- conflict de interese și/sau favoritism- îmbogățire ilicită



	<ul style="list-style-type: none"> - influențare necorespunzătoare - nerespectare a regimului cadourilor - evaziune fiscală - escrocherie
--	---

- 2 -

La art.I pct.2. din proiect (Legea nr.581/1999)

„La articolul 22, alineatul (1) se completează cu litera d) cu următorul cuprins:

„d) să nu desfășoare acțiuni/manifestări ce exprimă preferințele politice sau favorizarea vreunui concurent electoral, partid politic sau a vreunei organizații social-politice de către fondatorii personalului și/sau beneficiarii fundației, precum și activități ce promovează și susțin direct și/sau indirect concurenții electorali/candidații la alegeri, a persoanelor de demnitate publică aflate în funcție, persoanelor exponente ale unui interes politic sau a persoanelor aflate în funcții de conducere/executive a partidelor politice sau a organizațiilor social-politice”.

Obiecții:

În contextul prevederii de la art.54 alin.(1) lit.a), potrivit căreia la elaborarea textului proiectului de act normativ „conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc [...]”, menționăm necesitatea redactării normei enunțate mai sus, în vederea excluderii cărorva neclarități la aplicarea în practică a proiectului.

Recomandări:

Substituirea cuvintelor „de către fondatorii personalului” cu cuvintele „de către fondatori, personalul”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 3 -

La art.I pct.5. din proiect (Legea nr.581/1999)

„Articolul 37 va avea următorul cuprins:

„(1) Fundațiile înregistrate până la intrarea în vigoare a prezentei legi urmează să se reînregistreze în termen 3 luni. Totodată, fundațiile își mențin dreptul de a modifica denumirea, a păstra simbolică, conturile bancare și alte elemente de identificare anterioare, iar în certificatul de înregistrare se indică data constituirii de fapt a fundației. Fundațiile care nu s-au înregistrat 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.

(2) Organizațiile necomerciale care nu sunt fundații, dar conțin în denumire cuvântul „fundație”, în termen de 3 luni vor exclude acest cuvânt din conținutul denumirii. În cazul în care dispozițiile prezentului alineat nu se respectă, denumirea va fi modificată de către instanța judecătorească, la cererea Ministerului Justiției.

(3) Comisia de certificare, înființată în conformitate cu prevederile articolului 31 din Legea nr.837/1996 cu privire la asociațiile obștești, se împuternicește să efectueze certificarea fundațiilor.

(4) Guvernul:

- în termen de 3 luni, va institui Registrul de stat al organizațiilor necomerciale, al cărui deținător va fi Agenția Servicii Publice. Registrul asociațiilor obștești existent va fi inclus în Registrul

- în termen de 3 luni, va aduce actele sale normative în concordanță cu prezenta lege".

Obiecții:

Potrivit art.56 alin.(1) din Legea nr.100/2017: „Actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării”.

Prin urmare, expunerea în redacție nouă a art.37 din Legea cu privire la fundații presupune că efectele prevederilor acestuia urmau să se producă timp de 3 luni din anul când a fost adoptată legea. Urmând această logică, fundațiile care trebuie să-și aducă actele sale în conformitate cu prevederile proiectului au ratat termenul de 3 luni încă din luna octombrie 1999, și urmează a fi radiate din Registrul de stat persoanelor juridice de către Agenția Servicii Publice, ceea ce este un nonsens. Pentru excluderea acestei neclarități, considerăm că pct.5 de la art.I din proiect urmează să fie redat ca articol aparte în proiect, de exemplu art.III.

Totodată, cu referire la condiția de reînregistrare a fundațiilor, stabilită în art.37 din Legea nr.581/1999, considerăm că în anul 1999 necesitatea acesteia a fost dictată de lipsa până la acel moment, în legislația națională, a unei legi specializate cu privire la fundații. Astfel, întru asigurarea uniformității, toate fundațiile înregistrate până la aprobarea Legii nr.581/1999 urmau să-și aducă actele sale de constituire și statutele proprii în conformitate cu prevederile legii. În prezent, situația este de altă natură și intrarea în vigoare a proiectului presupune, în esență, necesitatea modificării statutului anumitor fundații.

În acest context, considerăm ca fiind excesivă și nejustificată obligarea tuturor fundațiilor de a trece procedura de reînregistrare, în special în cazul fundațiilor activitatea cărora nu va fi influențată de aprobarea prezentelor modificări.

Recomandări:

Expunerea pct.5 art.I din proiect ca art.III din proiect, în următoarea redacție: „Art.III. 1. Fundațiile își vor aduce actele în conformitate cu prevederile prezentei legi, în termen de 3 luni. Fundațiile care nu vor efectua modificările necesare în termenul indicat, vor fi radiate din Registrul de stat al persoanelor juridice. 2. Guvernul în termen de 3 luni, va aduce actele sale normative în concordanță cu prezenta lege”.

Factori de risc:

- Norme irealizabile
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive

Riscuri de corupție:

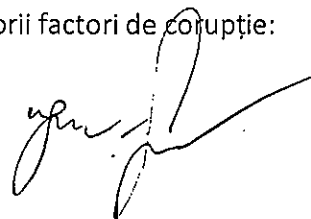
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.581/1999; Legea nr.294/2007), este promovat de către un grup de deputați în Parlament, în scopul reducerii riscurilor de utilizare a fundațiilor în scopuri politice și/sau electorale.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional. Proiectul corespunde interesului public general, deoarece va contribui la asigurarea transparenței finanțării partidelor politice prin excluderea posibilității implicării fundațiilor în activități politice și/sau electorale.

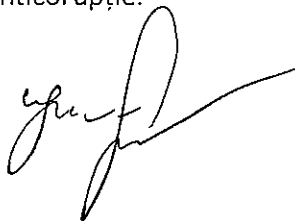
În normele proiectului supus expertizei anticorupție au fost identificați următorii factori de corupție:



- introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect;
- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;
- cerințe excesiv pentru realizarea drepturilor;
- norme irealizabile.

În scopul preîntâmpinării apariției cărorva neclarități la aplicarea în practică a normelor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul obiecțiilor și recomandărilor din prezentul raport de expertiză anticorupție.

03.12.2019



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim Gheorghiu, Inspector principal