



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative (Codul electoral, Legea nr.294/2007 privind partidele politice, Codul penal, Codul contravențional, Codul audiovizualului, Codul fiscal, Legea Curții de conturi nr.261/2008)

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Se propune modificarea și completarea unor acte legislative (Codul Electoral, Codul fiscal, Codul penal, Codul audiovizualului, Legea Curții de Conturi, Legea privind partidele politice), ca urmare a inițierii reformei în domeniul finanțării partidelor și companiilor electorale.

Scopul general al proiectului este stabilirea surselor și condițiilor de finanțare a partidelor politice și campaniilor electorale, modalitatea de raportare asupra finanțării partidelor politice și campaniilor electorale, mecanismul de supraveghere și control asupra finanțării partidelor politice și campaniilor electorale, măsurile de sancționare proporționale și corespunzătoare încălcărilor legislației admise în domeniul finanțării partidelor politice și campaniilor electorale.

În procesul de elaborare a proiectului prenotat s-a ținut cont de recomandările din Raportul de Evaluare a Runderi a Treia cu privire la Transparența Finanțării Partidelor realizat de către (GRECO), precum și cele formulate în alte rapoarte cu privire la finanțarea partidelor din Moldova, care se referă la: reducerea plafoanelor pentru donatorii privați; reglementări clare privind cotizațiile; oferirea finanțării echitabile de la stat; determinarea clară și strictă a regulilor de evidență și raportare financiară; elaborarea de instrucțiuni/ghiduri metodice și efectuarea instruirii în scopul respectării standardelor și aplicării uniforme a legislației; elaborarea sistemului de sancționare proporțional și adecvat încălcărilor admise; monitorizarea procesului de implementare și executare a legislației în domeniul finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale; stabilirea competențelor funcționale de supraveghere și control în domeniul finanțării partidelor și campaniilor electorale.

Ca finalitate și impact proiectul de lege are drept scop stabilirea unui cadru juridic uniform privind

finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale și nu în ultimă instanță asigurarea prevenirii și combaterii corupției în domeniul finanțării partidelor și companiilor electorale.

d. Suficiența argumentării. Necesitatea elaborării proiectului în cauză reprezintă un deziderat și o condiție indispensabilă pentru asigurarea unei activități care să permită Comisiei Electorale Centrale să supravegheze și monitorizeze mult mai eficient domeniul ce ține finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale.

Elaborarea prezentului proiect derivă din necesitatea constituirii unui nou cadru legal care să reglementeze activitatea Comisiei Electorale Centrale. Este incontestabil faptul că este necesar o racordare a cadrului legislativ la cerințele socio-economice și recomandările-standardele internaționale în domeniul finanțării partidelor politice și companiilor electorale (recomandările din Raportul de Evaluare a Runde a Treia cu privire la Transparența Finanțării Partidelor realizat de către (GRECO), rapoartele experților internaționali).

Este esențial de remarcat că la segmentul dat s-a lucrat mai mult de jumătate de an de către un grup format din reprezentanți ai autorităților publice centrale (Ministerul Justiției, Procuratura Generală, Ministerul Finanțelor, Curtea de Conturi, Centrul Național Anticorupție), precum și reprezentanți ai partidelor politice parlamentare, societății civile și partenerilor de dezvoltare, care au avut drept scop stabilirea direcțiilor de reglementare care s-a materializat într-un plan de acțiuni și implementarea activităților identificate în vederea realizării optime a procesului de reformare a sistemului de finanțare a partidelor politice și a campaniilor electorale. Rezultatul scontat a fost elaborarea proiectului în cauză. Această prerogativă reiese dintr-un complex de acțiuni care au fost întreprinse de Comisia Electorală Centrală cu suportul partenerilor de dezvoltare, și anume Fundația Internațională pentru Sisteme Electorale (IFES), Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) și OSCE/ODIHR, cu tematica finanțării partidelor politice și campaniilor electorale în Republica Moldova.

Spectrul larg al sectoarelor și domeniilor de specialitate supuse discuțiilor în cadrul grupului de lucru au oferit o perspectivă amplă asupra situației în sistemul politic din Republica Moldova, care la rândul său a generat o serie de acțiuni care urmează a fi întreprinse, și anume perfecționarea sistemului de raportare, finanțarea din bugetul de stat, prevenirea abuzului resurselor bugetare, veniturile partidelor politice, sistem eficient de control și sancționare, consolidarea instituțiilor de control și executare, sistemul de sancțiuni adecvate și proporționale etc. De asemenea, implementarea recomandărilor din raportul de Evaluare în Runda a treia cu privire la transparența Finanțării Partidelor (GRECO).

În lumina celor relatate mai sus, menționăm că partidele politice constituie un element fundamental al sistemelor democratice ale statelor și un mijloc esențial de expresie a voinței politice a cetățenilor, fapt care impune necesitatea de a elabora un cadru legal eficient și aplicabil care să contribuie la stabilirea unui echilibru între finanțarea privată în mod transparent și oportunitatea finanțării de stat, reglementarea procesului de acumulare a veniturilor și efectuarea cheltuielilor, precum și a modului de declarare/raportare transparentă a acestora, asigurarea unor condiții egale pentru toate partidele politice și concurenții electorali în acest proces, crearea unor organe competente în supravegherea activității finanțării partidelor politice și ale concurenților electorali, cu aplicarea măsurilor de constrângere în coraport cu gravitatea faptelor comise. Finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale reprezintă o componentă importantă a activității partidelor politice, de care depinde realizarea scopurilor acestora. Prin urmare, reglementarea și asigurarea finanțării partidelor politice și campaniilor electorale sunt necesare pentru asigurarea democrației, iar finanțarea corectă a acestora influențează funcționarea corectă a democrației. Astfel, considerăm că obiectivele care au fost trasate cu privire la îmbunătățirea domeniului în cauză, au fost realizate de către grupul de lucru. Drept urmare, proiectul este necesar de a fi promovat, întrucât finanțarea partidelor politice și companiilor electorale reprezintă o componentă importantă a activității partidelor politice, de care depinde realizarea scopurilor acestora.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Cu privire la fundamentarea economico-financiară a proiectului, menționăm că acesta nu conține careva prevederi exprese privind atribuirea cheltuielilor de implementare a prevederilor legale, deși se propun reglementări noi. Prin urmare, în cazul în care proiectul nu are acoperire financiară pentru

anul care se adoptă, este necesar să se atragă atenția la momentul producerii efectelor juridice ale proiectului. Considerăm că implementarea proiectului dat, cu certitudine va implica cheltuieli suplimentare, care trebuiau să fie estimate și prevăzute.

În acest sens, propunem ca nota informativă la proiect să fie completată cu prevederi referitoare la fundamentarea economico-financiară a proiectului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură, condiție prevăzută în art. 20 lit. d) din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Proiectul de act legislativ este purtător de interes general, întrucât reglementează raporturile juridice ce țin de finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale, inclusiv a candidaților la alegeri. Drept urmare, reglementarea acestui domeniu nu trebuie să promoveze sau să prejudicieze careva interese de grup sau individuale. Astfel, proiectul de act legislativ vine cu mecanisme legale care să combată și prevină unele fapte ilegale. De asemenea, proiectul asigură transparența asupra modului de desfășurare a activității de finanțare și, nu în ultimul rând, sporire a nivelului de încredere în rolul și importanța partidelor politice la constituirea unui stat bazat pe principii democratice, precum și în organele abilitate cu competența de a supraveghea modalitatea de finanțare a activității acestora.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

Cu referire la compatibilitatea proiectului cu standardele anticorupție, menționăm că proiectul a fost ajustat și racordat la cerințele și standardele în domeniu. Ne referim aici la măsurile stabile în art. 10 din Convenția Națiunilor Unite împotriva Corupției, potrivit căreia fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, măsurile necesare pentru a stabili transparența administrației sale inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea activității și procesele, dacă este cazul. Aceste măsuri au transpus în proiectul în cauză, în mod special publicarea și plasarea rapoartelor privind finanțarea campaniilor electorale, rapoartele de gestiune financiară ale partidelor politice, donatorii etc.

De asemenea, proiectul este ajustat la prevederile art. 12 din Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției nr. 90-XVI din 25.04.2008, potrivit căreia prevenirea corupției în procesul politic și procesul electoral se asigură prin: stabilirea unor reguli de activitate și de control al partidelor politice în conformitate cu legislația în vigoare; organizarea procesului electoral pe baza apărării principiilor democratice etc. Proiectul prenotat a fost racordat și la Recomandările GRECO (la compartimentul „Transparența în finanțarea partidelor politice”), la propunerile formulate de experții de la IFES/OSCE/ODIHR, și anume la compartimentul „Transparența în finanțarea partidelor politice”, care recomandă „ca toate rapoartele financiare (anuale/de campanie) trebuie să fie disponibile publicului și ușor de accesat/căutat într-o bază de date care să permită monitorizarea simplă a rapoartelor de către societatea civilă și alți factori interesați”.

Proiectul a fost ajustat și la Rezoluția (97) 24 adoptată de către Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 6 noiembrie 1997, asupra celor douăzeci de principii directorii pentru lupta împotriva corupției, potrivit căreia (pct. 15) statul parte trebuie să încurajeze adoptarea, de către reprezentanții aleși, a regulilor privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale care să descurajeze corupția. De asemenea, Recomandarea (2003) 4 cu privire la regulile comune împotriva fenomenului de corupție în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, adoptată de către Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei la 8 aprilie 2003.

În opinia noastră, proiectul este compatibil cu standardele anticorupție și asigură transparența asupra modului de desfășurare a activităților de finanțare și sporire a nivelului de încredere în rolul și importanța partidelor politice la constituirea unui stat bazat pe principii democratice, precum și în organele abilitate cu competența de a supraveghea modalitatea de finanțare a activității acestora. Ca rezultat, va crește încrederea societății civile față de sistemul politic, precum și față de organele abilitate cu competența de a supraveghea modalitatea de finanțare a activității acestora.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Cu referire la transparența în procesul decizional constatăm că proiectul prenotat se regăsește pe pagina oficială a Ministerului Justiției, cerință impusă de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008, potrivit căreia autoritățile publice sunt obligate de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, plasând proiectul de act normativ pe pagina web oficială a instituției.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

Art. I pct. 18, Codul Electoral nr. 1381-XIII din 21.11.97, art. 70 – potrivit proiectului

Se prevede că președinții organelor electorale și alte persoane cu funcții de răspundere sînt obligate să informeze imediat organele procuraturii, organelor afacerilor interne, Centrul Național Anticorupție despre acțiunile care, după opinia lor, conțin elemente constitutive ale unei infracțiuni, referitoare la organizarea și desfășurarea alegerilor și finanțarea partidelor politice/campaniilor electorale, care i-au devenit cunoscute.

Astfel, sintagma „să informeze imediat” comportă un pronunțat caracter ambiguu și confuz, nefiind în măsură să determine expres care este termenul de înștiințare către organele enunțate mai sus. Considerăm că ar putea apărea dificultăți în interpretarea prevederilor respective, în procesul organizării și desfășurării alegerilor, precum și în cazul finanțării partidelor politice și campaniilor electorale. Prin urmare, în cazul când nu se va face o referință expresă, în contextul menționat, la prevederile concrete în vederea termenului de informare, va subzista pericolul unei interpretări discreționare a conținutului acestei sintagme de către persoanele responsabile.

Suplimentar reținem că este necesar de exclus sintagma „Centrul Național Anticorupție” din conținutul normei date, întrucât potrivit Legii 120 din 25.05.12, Centrul nu va mai avea competență în efectuarea urmăririi penale a infracțiunilor economice. Aceasta presupune că Centrul nu este responsabil de examinarea solicitărilor din partea președinților organelor electorale și alte persoane cu funcții de răspundere, motiv pentru care considerăm necesar de exclus această neconcordanță.

Recomandarea: Pentru a nu admite careva interpretări abuzive din partea responsabililor și pentru a da claritate normei, propunem expunerea acesteia în următoarea redacție: „cel târziu a doua zi lucrătoare din momentul constatării”. De asemenea, propunem de exclus sintagma „Centrul Național Anticorupție” din conținutul normei date.

2. Conflicte ale normelor de drept

Art. I pct. 1, Codul Electoral nr. 1381-XIII din 21.11.97, art. 1 – potrivit proiectului

Se propune o nouă noțiune a Comisiei Electorale Centrale, și anume: „Comisia Electorală Centrală este autoritate publică independentă înființată pentru realizarea politicii electorale în scopul bunei desfășurări a alegerilor, supravegherea și controlul respectării prevederilor legale privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale”.

Confuzie și incompatibilitate apare vis-a-vis de sintagma „autoritate publică”, întrucât Comisia Electorală Centrală este o instituție publică sau o entitate publică și nu o autoritate publică. Articolul 24 al Legii cu privire la Guvern nr. 64-XII din 31.05.90 prevede care sunt autoritățile publice, astfel încât Comisia Electorală Centrală nu face parte din lista autorităților publice. Mai mult decât atât, potrivit art. 16 alin. (1) din Codul Electoral se prevede că Comisia Electorală Centrală este organ de

stat constituit pentru realizarea politicii electorale, pentru organizarea și desfășurarea alegerilor. Din analiza normei date constatăm că Comisia este un organ de stat și nicidecum autoritate publică. Astfel, pentru a exclude această confuzie și conflict de norme de drept propunem de modificat norma, în vederea ajustării acesteia la cadrul legal.

Recomandarea: Pentru a exclude utilizarea termenilor diferiți pentru același domeniu, propunem de substituit sintagma „autoritate publică” cu sintagma „organ de stat”. Astfel, vom asigura uniformitatea terminologiei utilizate.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Art. II pct. 4, Legea privind partidele politice nr. 294-XVI din 21 decembrie 2007, art. 29 – potrivit proiectului

Se propune ca rapoartele anuale privind gestiunea financiară să fie verificate și analizate detaliat de Comisia Electorală Centrală. În scopul verificării, Comisia Electorală Centrală solicită de la partidele politice și alte instituții publice sau private informațiile necesare efectuării controlului. La solicitare, partidele și alte instituții publice sau private vizate sînt obligate să ofere informațiile cerute în termen de două săptămîni. Termenul poate fi extins de către Comisia Electorală Centrală, în funcție de natura informației solicitate.

Prevederile în cauză sunt lacunare, întrucît nu este prevăzut termenul care poate fi extins de către Comisie (în funcție de natura informației solicitate). Nu negăm necesitatea de a oferi comisiei acest drept, dar considerăm oportun de prevăzut o limită de extindere a acestui termen. Lipsa unor termene clare va acorda Comisiei competența de a institui și de a prelungi termenele fără restricții sau fără obligația de a oferi o justificare clară pentru asemenea acțiuni.

Prin urmare, este necesar de a atrage atenție sporită la stabilirea termenilor clare pentru luarea deciziilor, întrucît la aplicare toate aceste deficiențe vor spori considerabil coruptibilitatea prevederilor, persoanelor responsabile de aplicare a procedurii respective.

De asemenea, menționăm că sintagma „solicită informații necesare efectuării controlului” este una discreționară, întrucît oferă oportunitate Comisiei de a solicita informații care nu țin de competența acesteia. Astfel, conform competenței, orice autoritate sau instituție publică este în drept să solicite și să primească informația solicitată doar în limita competenței funcționale. Considerăm că această lacună va permite persoanelor responsabile aplicarea discreționară a normei fără existența unor criterii clare în acest sens.

Recomandarea: Pentru a nu admite interpretări abuzive și derogări de la prevederile legii, propunem de completat norma, după sintagma „efectuării controlului” cu sintagma „în limita de competență”, iar după sintagma „informației solicitate” cu sintagma „dar nu mai mult de o lună”.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva reponsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 47 din 03.05.2007, de către

Natalia Cheptea
inspector principal Direcția legislație și expertiză anticorupție
25 Ianuarie 2013

Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a Centrului Național Anticorupție - www.cccec.md