

29 Mai 2008, nr. 298

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

### la proiectul Legii cu privire la Consiliul Civil

La solicitarea Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și a Corupției

### Evaluarea generală

**1. Scopul promovării proiectului.** Potrivit articolului 2 din proiect "Scopul prezentei legi" este indicat că "Prezenta lege stabilește bazele organizării juridice, scopul, principiile de activitate, sarcinile, atribuțiile, obligațiile și drepturile Consiliului Civil".

În opinia noastră, prevederile citate nu reflectă scopul proiectului, dar se referă la obiectul de reglementare al legii. De fapt, scopul proiectului poate fi dedus din nota informativă, potrivit căreia crearea unui Consiliu Civil este necesară "pentru îmbunătățirea radicală a transparenței CCCEC, pentru consolidarea reputației acestuia în vederea combaterii corupției și ridicării încrederii publice în acest organ".

Totuși, considerăm că sporirea transparenței CCCEC și îmbunătățirea "radicală" a relațiilor CCCEC cu mass-media națională și consolidarea capacităților instituționale nu vor constitui rezultatul scontat al adoptării legii respective. Dimpotrivă, considerăm că adoptarea acestei legi va aglomera cadrul legislativ și instituțional existent și nu va remedia problemele abordate în nota informativă.

### Fundamentarea proiectului

**2. Suficiența argumentării.** În cuprinsul Notei informative se face referință la prevederile Capitolului V din Planului Preliminar de Țară (PPT), semnat de Republica Moldova și Corporația Provocările Mileniului, potrivit căruia este prevăzută crearea Consiliului Civil. Acest Consiliu urmează a fi constituit din reprezentanții societății civile, atribuția de bază a căruia va fi monitorizarea activității CCCEC.

Considerăm argumentarea proiectului insuficientă, deoarece elementele noi, impactul social, economic și juridic ale acestuia nu au fost pe deplin evidențiate. Nu este clar cum va fi, totuși, obținut și măsurat indicatorul principal al proiectului "creșterea nivelului de credibilitate a populației față de CCCEC", după cum este indicat în nota informativă, ținând cont de atribuțiile și domeniul de intervenție al Consiliului Civil.

**3. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Nota informativă nu conține nici o referință la compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației comunitare sau alte standarde internaționale relevante.

Totodată, în articolul 23 din proiect se menționează "Consiliul civil își va exercita activitatea în conformitate cu legislația națională și cea internațională la care Republica Moldova este parte. În caz de conflict dintre legislația națională și cea internațională, prioritate au reglementările internaționale". Referința la legislația internațională, în opinia noastră, este irelevantă, deoarece la moment nu există anumite standarde internaționale aplicabile funcționării unui Consiliu civil pe lângă o autoritate administrativă. De altfel, constituirea unui consiliu civil cu un statut și competențe similare celor prevăzute de proiect, pare a fi o inovație în plan mondial.

**4. Fundamentarea economico-financiară.** În nota informativă se fac doar unele mențiuni referitor la bugetul Consiliului Civil care va fi compus din finanțarea din bugetul de stat și granturi sau alte surse admise în condițiile legislației, iar cheltuielile financiare pentru realizarea reglementărilor vor fi suportate

din contul Guvernului.

Considerăm că aceste argumentări sunt superficiale și nu prezintă o evaluare estimativă a cheltuielilor care urmează a fi suportate de bugetul public pentru:

1. salarizarea membrilor Consiliului civil - art. 22 din proiect;
2. salarizarea angajaților secretariatului Consiliului - art. 18 alin. (2) din proiect (de remarcat că în proiect nu este prevăzut nici numărul angajaților secretariatului, care vor fi salarizați la nivelul funcționarilor publici, fapt care ar fi permis prognozarea cheltuielilor pentru întreținerea secretariatului);
3. crearea și menținerea unei pagini web a Consiliului civil - art.7 alin. (2);
4. cheltuielile legate de publicarea în mass-media a unor comunicate și rapoarte - art.7 alin. (2);
5. cheltuielile necesare pentru achiziționarea și întreținerea sediului Consiliului Civil - art. 9 alin. (8);
6. cheltuielile de logistică și comunicații etc.

Abordate în ansamblu, toate aceste cheltuieli coroborate cu scopul declarat al proiectului, pot fi considerate excesive, ținând cont de faptul că ele vor fi alocate unei instituții care va monitoriza doar CCCEC prin "informarea societății privind rezultatele examinării petițiilor primite", care de altfel vor fi "remise autorităților competente pentru examinare" (a se vedea în acest sens p. 3) și p.6) din articolul 7 al proiectului).

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**5. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

**6. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului.** Din textul proiectului nu rezultă prejudicierea anumitor categorii de persoane. În același timp, considerăm că alocarea unor mijloace financiare substanțiale pentru crearea unei instituții de monitorizare a CCCEC, poate fi calificată drept discriminatorie față de alte domenii, mult mai vulnerabile din sectorul social.

**7. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Din lectura proiectului nu rezultă careva contradicții directe ale acestuia cu legislația națională în vigoare. Totuși anumite prevederi necesită a fi corelate cu: Legea salarizării în sectorul bugetar, nr.355-XVI din 23.12.2005, Legea cu privire la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și a Corupției, nr.1104-XV din 06.06.2002, Legea privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcții de conducere, nr.1264-XV din 19.07.2002, Legea privind conflictul de interese, recent adoptată, dar care încă nu a fost publicată în Monitorul oficial.

**8. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

**9. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul nu abordează în mod direct funcționarea unei autorități publice dar se referă la anumite aspecte legate de monitorizarea CCCEC de către Consiliul Civil, care deși se intenționează de a fi atribuit la categoria "instituțiilor publice" (art.4 alin. (2) din proiect), totuși nu reprezintă o autoritate publică în sensul Constituției Republicii Moldova.

### 10. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Preambul	"Parlamentul adoptă prezenta lege <u>organică</u> "	Proiectul legii nu poate fi atribuit la categoria legilor organice, deoarece domeniul de aplicare nu corespunde alin. (3) art.72 din Constituție.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept	Dacă se va insista asupra adoptării legii, aceasta poate fi inclusă doar în categoria legilor

					ordinare.
2	Art.1	Noțiunile " <u>conflict de interese</u> ", " <u>interese personale</u> ", " <u>rude apropiate</u> "	Noțiunile respective, urmează a fi corelate cu noțiunile utilizate în Legea privind conflictul de interese, recent adoptate de Parlament. În același timp, nu a fost definită noțiunea de interes "public", or, conflictul de interese, presupune conflictul unor interese personale cu interesul public.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept	Dacă se va insista asupra adoptării legii, prevederile acesteia trebuie coordonate cu Legea privind conflictul de interese.
3	Art.2	<u>Scopul prezentei legi</u>	Articolul respectiv nu definește scopul legii, dar se referă la domeniul de aplicare al acesteia.	<b>Alte riscuri</b> Incoerență internă	Dacă se va insista asupra adoptării legii, e necesară reformularea sau excluderea completă a articolului respectiv.
4	Art. 4 alin. (2)	"Consiliul Civil este instituție publică <u>cu statut de persoană juridică</u> "	Instituția publică prin definiție reprezintă o persoană juridică (a se vedea articolul 184 cartea I a Codului civil).	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Dacă se va insista asupra adoptării legii, e necesară excluderea sintagmei "cu statut de persoană juridică".
5	Art.6 p.1)	<u>"monitorizarea politicilor administrative, operationale și de personal ale Centrului"</u>	Din cuprinsul legii este foarte greu de a identifica modalitatea și formele prin care Consiliul civil va monitoriza politicile respective. În plus, considerăm că atribuțiile respective sunt excesive pentru o asemenea instituție, ținând cont de faptul că CCCEC este o autoritate a administrației publice centrale, care de rînd cu alte autorități administrative din cadrul Guvernului poartă răspundere în fața Parlamentului.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Atribuții excesive / contrare statutului	Dacă se va insista asupra adoptării legii, e necesară revizuirea integrală a sintagmei, fie excluderea acesteia.
6	Art.6 p.3)	"evaluarea <u>performanțelor CCCEC în</u> conformitate cu obiectivele stabilite în planul anual de activitate....."	Nu este clar cum se va realiza evaluarea acestor performanțe, deoarece analiza și evaluările făcute de Consiliul Civil se vor baza în special pe rapoartele prezentate de centru, iar analiza altor informații din exterior (care nu pot fi influențate de CCCEC) nu este prevăzută. Considerăm că evaluarea performanțelor, dar și a politicilor CCCEC urmează a fi făcută inclusiv și prin studierea reacției și percepțiilor publicului, dar nu doar în baza unor rapoarte prezentate de CCCEC și a rezultatelor examinării unor petiții ale cetățenilor.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Dacă se va insista asupra adoptării legii, e necesară revizuirea integrală a sintagmei.
7	Art.6 p.6)	<u>"receptionarea petițiilor de la cetățeni și remiterea lor către autoritățile competente"</u>	Considerăm că această atribuție este inutilă, or Consiliul Civil nu va examina petițiile, dar va deveni, de fapt, un filtru suplimentar dintre cetățean și autoritățile publice, ceea ce poate afecta modul de comunicare dintre acești doi subiecți și poate majora cheltuielile de întreținere a Consiliului Civil (salarizarea personalului Secretariatului care va fi responsabil de remiterea petițiilor).	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții paralele	Dacă se va insista asupra adoptării legii, de exclus atribuția respectivă.
8	Art. 7.	<u>"Obligațiile Consiliului Civil"</u>	Considerăm că acest articol nu poate contribui la atingerea scopului legii, deoarece toate obligațiile prevăzute sunt declarative și, de fapt, nu obligă Consiliul Civil la careva acțiuni concrete, cu excepția punctelor 3) și 7), care la rîndul său produc o confuzie, deoarece nu este clar dacă Consiliul Civil examinează nemijlocit petițiile cetățenilor sau le remite spre examinare autorităților competente. În cazul dacă, Consiliul Civil doar va remite petițiile autorităților	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept	Dacă se va insista asupra adoptării legii, este necesară revizuirea integrală a articolului.

			competente, necesitatea acestei obligații nu pare a fi justificată.		
9	Art.8	<u>"Drepturile Consiliului Civil"</u>	Considerăm că drepturile Consiliului Civil urmează a fi coordonate cu obligațiile și atribuțiile acestuia, deoarece anumite drepturi prevăzute la acest articol nu corelează cu atribuțiile prevăzute la articolul 6 din proiect și, respectiv, aceste atribuții nu vor putea fi realizate.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept	Dacă se va insista asupra adoptării legii, este necesară revizuirea integrală a articolului.
10	Art.9 alin. (3) și alin. (4)	Consiliul Civil este compus din 9 membri - <u>persoane fizice, reprezentanți ai societății</u> Candidații la funcția de membru al Consiliului Civil vor fi <u>desemnați de organizații neguvernamentale și necomerciale, lista cărora va fi stabilită de Regulamentul Consiliului Civil.</u>	Deși în alin. (3) se vorbește despre faptul că membri ai Consiliului Civil poate fi oricare persoană fizică "reprezentant al societății", din cuprinsul alin. (4) această calitate o vor avea doar persoanele fizice care vor fi desemnate de organizații neguvernamentale, lista cărora va fi aprobată de Guvern. Criteriile de selectare a acestor organizații nu sunt definite în proiectul legii, Guvernului revenindu-i o discreție totală în selectarea organizațiilor care vor desemna acești membri	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Lacune de drept Atribuții excesive / contrare statutului	Dacă se va insista asupra adoptării legii, este necesară revizuirea mecanismului de selectare a membrilor Consiliului Civil, prin definirea unor criterii speciale în baza cărora Guvernul va selecta organizațiile neguvernamentale, prin stabilirea posibilității anunțării unui concurs public de selectare a membrilor persoane fizice, fără a fi necesară desemnarea acestora doar de către organizații neguvernamentale.
11	Art.9 alin. (6)	<u>"Președintele Consiliului Civil este ales de membrii Consiliului Civil, prin votul majoritar al tuturor membrilor Consiliului civil și aprobat de către Prim-ministrul Republicii Moldova"</u>	Aprobarea candidaturii președintelui Consiliului Civil de către prim-ministru, pare a fi excesivă, ținând cont de principiul independenței stipulat la articolul 5 din proiect. Deși proiectul nu prevede posibilitatea neaprobării de către prim-ministru a candidaturii președintelui Consiliului Civil, totuși asemenea cazuri pot să existe și atunci influența politică asupra activității consiliului este inevitabilă.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții excesive / contrare statutului	Dacă se va insista asupra adoptării legii, este necesară excluderea intervenției prim-ministrului în desemnarea Președintelui Consiliului Civil, fie stabilirea exactă a faptului că Prim-ministrul acceptă necondiționat candidatura aleasă de membrii Consiliului.
12	Art.10 alin. (3) p.1)	"va completa fișa personală de membru al Consiliului Civil, <u>de modelul stabilit</u> "	Nu este clar cine stabilește modelul fișei personale. Totodată considerăm că obligarea membrilor de a completa fișa personală, îi transformă într-o anumită măsură în funcționari publici, ceea ce este incompatibil cu statutul lor de persoane particulare în afara autorităților publice.	<b>Coruptibilitate</b> Norme de blanșetă	Dacă se va insista asupra adoptării legii, considerăm necesară excluderea prevederii respective.
13	Art.10 alin. (3) p.2)	"va declara patrimoniul propriu, inclusiv obligațiunile financiare și interesele de afaceri în baza <u>declarației stabilite de Legea nr.1264-XV din 19.07.2002...</u> "	Reieșind din statutul prevăzut de proiectul legii supuse expertizei, membrii Consiliului Civil nu cad sub incidența prevederilor Legii 1264/2002, deoarece nu sunt nici demnitari de stat și nici funcționari publici. Această obligație ar putea să le revină doar dacă se va decide modificarea de rigoare a legii 1264/2002.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Lacune de drept Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	Dacă se va insista asupra adoptării legii, considerăm necesară excluderea prevederii respective, fie modificarea integrală a conceptului Legii 1264/2002.
14	Art.10 alin. (3) p.3) lit. a)	"Să respecte cu strictețe <u>Codul de etică a membrilor Consiliului Civil</u> "	Deși respectarea Codului de etică este invocată în mai multe articole din proiect, nu se poate regăsi nici o prevedere care să reglementeze procesul de elaborare și aprobare a acestuia.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept	Dacă se va insista asupra adoptării legii, este necesar de a prevedea cine va elabora și va aproba acest cod de etică, deoarece este greu de imaginat că membrii Consiliului Civil ar elabora acest Cod, în condițiile în

					care aceștia activează doar în cadrul unor ședințe plenare și care se convoacă cel puțin o dată în lună.
15	Art. 12 alin. (2) p.8)	"Își pierd calitatea de membru în cazul: 8) <u>conduită grav necorespunzătoare în cadrul îndeplinirii sarcinilor de membru al Consiliului Civil</u> "	Noțiunea evidențiată nu este definită în legislația națională și este greu de a identifica modul și criteriile care vor sta la baza calificării conduitei ca " <u>grav necorespunzătoare</u> ". Chiar dacă în alin. (4) este prevăzut că decizia privind încetarea calității de membru va fi adoptată în baza unei investigații, totuși nu este specificat cine va efectua această investigație, care va fi procedura aplicată etc.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Dacă se va insista asupra adoptării legii, sintagma va trebui explicată, iar procedura de investigație urmează a fi detaliată
16	Art. 12 alin. (6)	"Consiliu Civil <u>poate</u> "	Nu este clar dacă atribuția respectivă are un caracter obligatoriu pentru membrii Consiliului Civil sau deciziile consiliului vor varia de la un caz la altul, ținând cont de faptul că formularea este permisivă și decizia Consiliului ar putea influențată de anumiți factori.	<b>Coruptibilitate</b> Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș. a.	Dacă se va insista asupra adoptării legii, formula "poate" trebuie exclusă.
17	Art. 13	" <u>Soluționarea conflictelor de interese</u> "	Prevederile acestui articol urmează a fi coordonate cu legea privind conflictul de interese, adoptată recent de Parlament. În același timp, stabilirea unui termen de 24 de ore pentru comunicarea conflictului de interese, este prea mic, deoarece nu se ține cont de anumite circumstanțe excepționale care pot interveni. Cu atât mai mult, cu cât necomunicarea conflictului va duce la pierderea calității de membru.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Stabilirea unor termene nejustificate	Dacă se va insista asupra adoptării legii, urmează a se racorda articolul respectiv la legea privind conflictul de interese și revizui termenul de 24 ore prin stabilirea unui termen real.
18	Art. 14 alin. 2	"Pe lângă Consiliul Civil activează Secretariatul, care <u>este un organ permanent</u> , creat în condițiile prezentei legi"	Așa cum s-a menționat în evaluarea generală a raportului, crearea unui secretariat, în frunte cu un Secretar executiv, cu competențe ambigue și cu un număr de personal indefinit nu este pe deplin justificată, ținând cont de cheltuielile din bugetul public care vor fi necesare pentru întreținerea acestuia.	<b>Coruptibilitate</b> Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Dacă se va insista asupra adoptării legii, urmează a fi analizată necesitatea creării unui secretariat a Consiliului civil.
19	Art. 15	"Competențele Președintelui Consiliului Civil"	Specificarea în p.1) alin.(2) a faptului că președintele va reprezenta Consiliul civil în relațiile cu publicul, dar nu și cu autoritățile publice, creează impresia că el va juca rolul unui serviciu de presă. La fel, nu este clar cum va reuși Președintele Consiliului Civil să "elaboreze" unipersonal strategiile și politicile consiliului, ținând cont de faptul că președintele nu desfășoară o activitate permanentă în consiliu. Obiecția respectivă este valabilă și pentru punctele 4) și 5) din același alineat.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții excesive / contrare statutului	Dacă se va insista asupra adoptării legii, este necesară excluderea sau transferul acestor competențe.
20	Art. 17	"Secretariatul Consiliului Civil"	A se vedea obiecția la art. 14 alin.(2)		A se vedea recomandarea de la art. 14
21	Art. 18	"Secretarul executiv"	Deoarece, în opinia noastră, crearea unui secretariat a Consiliului Civil este discutabilă, considerăm că acest articol trebuie examinat în ansamblu cu articolele 14 și 16 din proiect.		A se vedea recomandarea de la art. 14

## Concluzii

În concluzie menționăm că oportunitatea promovării și adoptării proiectului Legii cu privire la Consiliul Civil este discutabilă, reieșind din următoarele considerente:

I. Crearea Consiliului Civil poate fi soluționată de către organizațiile neguvernamentale ale Republicii Moldova la libera lor latitudine, fără a fi necesară implicarea autorităților publice în selectarea membrilor acestui Consiliu și modul de funcționare. Mai mult decât atât, acest Consiliu civil se preconizează a fi instituit doar pentru monitorizarea CCCEC, iar volumul alocațiilor publice pentru crearea și întreținerea acestui Consiliu vor fi mai mari în raport cu impactul scontat al legii. La fel trebuie să se țină cont și de faptul că, potrivit Legii cu privire la asociațiile obștești, nr.837-XIII din 17.05.1996: "asociațiile obștești se constituie și își desfășoară activitatea pe principiile liberului consimțământ, autonomiei, autogestiei, egalității în drepturi a tuturor membrilor. Activitatea asociațiilor obștești trebuie să aibă un caracter transparent, informația cu privire la documentele de constituire și cele programatice fiind accesibilă tuturor. Asociațiile obștești sînt libere să-și stabilească structura internă, să-și aleagă scopurile, formele și metodele de activitate".

II. Considerăm că este mult mai important ca CCCEC să coopereze cu cetățenii și organizațiile neguvernamentale într-un mediu mai puțin "formalizat", pentru a exclude orice intervenție politică sau administrativă, care pot avea loc în cazul în care membrii Consiliului Civil vor fi desemnați de organizații neguvernamentale aprobate (acceptate) de Guvern în baza unei liste "speciale", în lipsa unor mecanisme publice și transparente de selectare a ONG-urilor respective.

III. Ținînd cont de faptul că unul din principiile de activitate ale CCCEC este cel al colaborării cu alte autorități publice, cu organizații obștești și cu cetățenii, (lit. f) art. 3 din Legea 1104/06.06.2002), considerăm că stabilirea la nivel legislativ a posibilității monitorizării CCCEC de către societatea civilă poate fi realizată prin completarea Legii 1104/2002. Astfel, în Legea 1104/06.06.2002 poate fi introdus un articol separat privind transparența activității CCCEC, inclusiv prin stabilirea posibilității monitorizării acestuia de către societatea civilă.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**