

25 Septembrie 2009, nr. 400

## **RAPORT DE EXPERTIZĂ**

### **la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.837-XIII din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești (Capitolul V)**

(înregistrat în Parlament cu numărul 140.2009 din 28 Ianuarie 2009)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.837-XIII din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești (Capitolul V).

### **Evaluarea generală**

**1. Autor al inițiativei legislative** este un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

**2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

**3. Transparența decizională** Din nota informativă lipsesc informații despre respectarea etapelor transparenței (art.8 din Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional), care ar presupune:

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

Totuși, proiectul este publicat pe pagina web a Parlamentului și societatea civilă a avut posibilitate să se expună asupra lui, să ceară inițierea dezbaterilor etc. Necesită mențiune aparte că în varianta prezentată, proiectul a luat în considerație o serie de propuneri și obiecții expuse anterior de societatea civilă și experți independenți asupra noilor inițiative în domeniu (Raportul de expertiză al CAPC nr.273 din 28.09.2009 asupra proiectului Legii cu privire la organizațiile necomerciale de utilitate publică, lucrările unor mese rotunde organizate sub egida PNUD-Moldova).

**4. Scopul promovării proiectului.** Conform Notei informative, proiectul de lege a fost elaborat pentru crearea posibilității de dobândire a statutului de asociație de utilitate publică de către organizațiile necomerciale fondate în formă de asociație obștească sau instituție privată.

În opinia autorilor, normele care reglementează mecanismul actual de atribuire a utilității publice nu este suficient pentru diferențierea asociațiilor de utilitate publică de cele care activează exclusiv în interesul mutual al membrilor săi.

### **Fundamentarea proiectului**

**5. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

**6. Suficiența argumentării.** Argumentarea este suficientă, autorii au luat în considerație o serie de obiecții anterioare.

**7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Lipsesc prevederi sau trimiteri la compatibilitatea cu legislația comunitară și expertiza în domeniu.

În același timp, Nota informativă invocă necesitatea noilor reglementări în domeniu ca reieșind din obligațiile Republicii Moldova față de Consiliul Europei (fără a fi menționate concret aceste obligații).

**8. Fundamentarea economico-financiară.** Fundamentarea economico-financiară nu este prezentată, deși implementarea prevederilor va necesita anumite cheltuieli legate de activitatea Comisiei, ținerea Registrului și eventuale facilități fiscale. De asemenea, vor fi necesare și anumite cheltuieli din partea entităților private (raportare, publicare, modificări statutare).

**9. Analiza impactului de reglementare a proiectului.** Nu sînt prezentate informații concludente despre analiza impactului de reglementare.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**10. 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.

**11. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.** Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

Trezește anumite îngrijorări doar faptul că proiectul nu conține prevederi clare despre confirmarea statutului de utilitate publică al organizațiilor necomerciale de nivel local. Rezultă că acestea se vor înregistra la nivel local, iar constatarea utilității publice va fi făcută la nivel central.

**12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

În același timp, pentru asigurarea implementării plenare și eficiente, promovarea proiectului urma să fie făcută concomitent cu promovarea modificărilor în actele legislative conexe (Codul fiscal, Legea bugetului de stat, Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, Clasificația bugetară etc.).

**13. 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.

**14. Reglementarea activității autorităților publice.** Atribuțiile propuse a fi conferite viitoarei Comisii de certificare sînt adecvate, nu pot fi considerate ca abuzive sau cu discreție sporită.

În același timp, păstrarea modalității actuale de desemnare a membrilor Comisiei de certificare exclusiv de către organele politice ale statutului provoacă anumite îngrijorări.

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

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.30.	Textul art.30, propus în redacție nouă.	La lit.a) și e) urmează a se preciza că "educația și instruirea persoanelor", precum și "ocrotirea sănătății" pot fi considerate de utilitate publică dacă cea mai mare parte (70-80 la sută) din serviciile respective sînt acordate gratis, la preț social accesibil (calculat în proporție față de indemnizația	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Redactarea textului, reieșind din obiecțiile formulate.

			socială) persoanelor din grupurile dezavantajate dar și alor solicitanți. La lit.d) se stabilește că "dezvoltarea și susținerea sportului de amatori" și a "educației fizice" constituie activitate de utilitate publică. Există practici cînd anumite asociații obștești deschid săli de sport și percep taxe de abonament sau intrare (cu unele reduceri pentru grupuri sociale), solicitînd ca activitatea să fie considerată de utilitate publică deși, în esență, ea poate fi (și în prezent este) una comercială. La lit.h) domeniul „eradicării sărăciei” este prea larg, activitățile îndreptate în acest scop putînd avea cele mai diverse forme. Este necesară concretizarea fie o listă exhaustivă a activităților de acest gen.		
2	Art.30/1 și art.32	Art.30/1 alin.(4) și art.32 lit.e), referitor la publicarea rapoartelor anuale în mijloacele de informare în masă.	Precizarea categoriilor de mijloace de informare în masă și prevederea expresă despre faptul că publicarea rapoartelor pe web (Internet) înlocuiește publicarea în mass-media.	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Acceptarea obiecțiilor și redactarea suplimentară a textelor menționate.
3	Art.31	Art.31 alin.(2), referitor la modalitatea formării Comisiei de certificare. Art.31 alin.(5), referitor la noțiunea funcționar "dedicat".	Este oportună revizuirea principiilor de constituire a Comisiei de certificare, astfel ca majoritatea în Comisie să fie deținută de persoane neutre, care nu se află sub influența și autoritatea forțelor politice și administrative. Modalitățile desemnării ar putea fi discutate suplimentar, inclusiv prin convocarea unui forum național al asociațiilor obștești de utilitate publică, la care să fie aleși respectivii membri ai Comisiei. Legislația Republicii Moldova nu conține definiția noțiunii funcționar "dedicat", probabil că a fost avută în vedere o persoană cu statut de funcționar public.	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect  <b>Alte riscuri</b> Păstrarea posibilităților de influență politică neadecvată la etapa desemnării membrilor Comisiei de certificare.	Revizuirea modalității de formare a Comisiei. Redactarea textului alin.(5)
4	Art.32/1	Art.32/1 alin.(6) textul "Absența reprezentantului asociației..."	Nu se menționează dacă absența este motivată sau nu, dacă există dovezi despre primirea invitației de către subiectul vizat	<b>Coruptibilitate</b> Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Introducerea după cuvîntul "Absența" a cuvîntului "nemotivată".
5	Art.32/3	Textul art.32/3, privind Registrul asociațiilor de utilitate publică	Nu se menționează obligativitatea expunerii versiunii on-line și accesibilitatea Registrului prin pagina web (Internet).	<b>Coruptibilitate</b> Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice	Stabilirea obligativității versiunii on-line a Registrului, a accesibilității acestuia prin Internet.
6	33/1	Art.33/1 alin.(1)	Nu este precizată modalitatea formării comisiilor și selectarea "experților independenți". Însăși noțiunea "experți independenți" necesită reglementare suplimentară.	<b>Coruptibilitate</b> Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Reglementarea modului de formare a comisiilor și de participare în acestea a "experților independenți", instituirea unor criterii de calificare și neconcurență (lipsa conflictului de interese).
7	Art.II	La art.II, referitor la Dispozițiile Finale și Tranzitorii	La alin.(3) - nu este clară modalitatea aplicării legii pentru fundații și instituții private. Prevederile de la alin.(5) determină suprimarea mandatului unor membri ai Comisiei de Certificare anterior desemnați, deși acest lucru nu este indicat expres de lege. Procedura desemnării noii	<b>Coruptibilitate</b> Norme de trimitere Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Excluderea prevederilor alin.(3). Redactarea prevederilor alin.(5). Introducerea reglementărilor privind modificarea legislației fiscale și

		componente a Comisiei și de convocare în ședință de constituire trebuie să fie detaliată în dispozițiile tranzitorii. Lipsesc prevederi de modificare a legislației fiscale, care ar institui facilitățile concrete, clare pentru asociațiile obștești ce ar dori să obțină statut de utilitate publică.	facilitățile de care s-ar putea bucura asociațiile obștești de utilitate publică.
--	--	--	---

## Concluzii

1. Proiectul este oportun, adoptarea și punerea în aplicare a acestuia, cu luarea în considerare a obiecțiilor expuse în prezentul raport ar perfecționa mecanismele de certificare a utilității publice a asociațiilor obștești.
2. Atenție specială urmează a fi acordată modului de formare a Comisiei de certificare și introducerii modificărilor în legislația fiscală, referitor la facilitățile acordate asociațiilor obștești de utilitate publică.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**