

28 Iunie 2012, nr. 545

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale

(înregistrat în Parlament cu numărul 1245 din 08 Iunie 2012)

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 cu privire la finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este deputat 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. Scopul promovării proiectului. Reieșind din prevederile art. 2 alin. (1) din proiect, scopul promovării este asigurarea transparenței în finanțarea activității partidelor politice și a candidaților la alegeri și a egalității de șanse în competiția politică.

Din preambulul proiectului ar reieși că acesta ține să răspundă necesităților stabilirii unui cadru juridic uniform privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.

Aceleași idei sînt dezvoltate în nota informativă, autorul constatînd că, în prezent, legislația națională reglementează în mai multe acte relațiile juridice privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, care însă au un caracter lacunar, ambiguu sau chiar contradictoriu. În opinia autorului, proiectul prezentat exclude majoritatea acestor probleme.

În opinia noastră, în fapt, scopul unor eventuale reglementări în domeniu ar trebui să fie fortificarea mecanismului de control asupra modului în care sunt gestionate finanțele partidelor politice, inclusiv în cadrul campaniilor electorale, precum și instituirea unui sistem eficient, proporțional și descurajator de sancționare a cazurilor de fraudare a regulilor stabilite în ce privește finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale. Or, actualmente, deficiența reglementărilor în domeniu este determinată, în buna parte, de lipsa de control și sancțiuni aplicabile. De altfel, anume în acest sens sînt și constatările Grupului de State contra Corupției (GRECO) în cadrul Rundeii a treia de evaluare în materie de Transparență în finanțarea partidelor politice.

Fundamentarea proiectului

4. 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.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Termenul de cooperare cu societatea civilă este respectat, proiectul nefiind încă supus dezbaterilor în plenum Parlamentului.

6. Suficiența argumentării. Potrivit art. 20 din Legea nr. 780/2001, nota informativă trebuie să includă:

- a) condițiile ce au impus elaborarea Proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelului compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză;
- d) fundamentarea economico-financiară, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură;
- e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător.

În opinia noastră, argumentarea proiectului este insuficientă în partea ce ține de condițiile ce au impus elaborarea proiectului, nivelul compatibilității proiectului cu reglementările corespondente ale instrumentelor de bază europene în domeniu, fundamentarea economico-financiară.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit art. 20 lit. c) din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative (în continuare - Legea nr. 780/2001), nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

În sensul punctelor 2-4 din Regulamentul privind mecanismul de armonizare a legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1345 din 24.11.2006 cu privire la armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară, armonizarea legislației naționale cu legislația comunitară este un proces continuu, care are drept scop asigurarea compatibilității depline a normelor de drept intern cu cele comunitare, prin modificarea, completarea sau elaborarea actelor normative naționale armonizate cu cerințele comunitare, ulterior aceste norme juridice devenind parte componentă a dreptului național. Legislația comunitară constă din tratatele constitutive ale Uniunii Europene precum și din cele care le modifică și completează pe acestea (legislația primară), jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților Europene, precum și actele emise de către instituțiile Uniunii Europene (legislația secundară). În cazul lipsei reglementării în legislația comunitară, în procesul de armonizare a legislației se vor lua în considerare și bunele practici cu relevanță comunitară ale altor state.

Autorul, atât în nota informativă, cât și în preambulul proiectului, face referință la Rezoluția Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei (1997) 24 asupra celor douăzeci de principii directorii pentru lupta împotriva corupției, în special principiul 15 - referitor la favorizarea regulilor asupra finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale care descurajează corupția; Recomandarea Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei REC (2003) 4 cu privire la regulile comune împotriva fenomenului de corupție în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale; Recomandarea Adunării Parlamentare a Consiliului Europei (2001) 1516 asupra finanțării partidelor politice. Autorul nu face o analiză a nivelului de compatibilitate a proiectului în raport cu standardele enunțate, deși proiectul conține prevederi incompatibile cu normele europene. Incompatibilitățile respective vor fi prezentate în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile din p. 13 al prezentului raport de expertiză.

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit art. 20 lit. d) din Legea nr. 780/2001, nota informativă trebuie să conțină informații privind fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură. În același sens sînt și prevederile art. 47 alin. (6) din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996, care prevăd că, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară. Aceste prevederi sînt ignorate de către autor, deși în nota informativă se recunoaște necesitatea unor cheltuieli financiare suplimentare pentru asigurarea creării și activității Direcției de control financiar în cadrul Comisiei Electorale Centrale.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Proiectul conține prevederi, referitor la care ne vom expune în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile, care, la o eventuală aplicare, ar putea să promoveze interese/beneficii de grup sau individuale necorelate/contrare interesului public.

10. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului. Proiectul conține prevederi, referitor la care ne vom expune în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile, care, la o eventuală aplicare, ar putea să prejudicieze anumite categorii de persoane într-o manieră nejustificată prin interesul public.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Proiectul conține prevederi, referitor la care ne vom expune în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile, care sînt incompatibile legislației naționale.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. În conformitate cu art. 19 din Legea nr. 780/2001, textul Proiectului trebuie să corespundă următoarelor reguli:

- a) fraza se construiește conform normelor gramaticale, astfel încît să exprime corect, concis și fără echivoc ideea, să fie înțeleasă ușor de orice subiect;
- b) într-o frază este exprimată o singură idee;
- c) se utilizează termeni adecvați, compatibili cu cei utilizați în legislația comunitară ori similari lor, și de o largă circulație;
- d) noțiunea nu se redă prin definiția ei sau printr-o frazeologie, ci prin termenul respectiv;
- e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare, se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia;
- f) neologismele se folosesc numai dacă sînt de largă circulație;
- g) se evită folosirea regionalismelor, a cuvintelor și expresiilor nefuncționale, idiomatice, neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;
- h) se evită tautologiile juridice;
- i) se respectă cu strictețe regulile de ortografie și punctuație.

Toate obiecțiile referitor la formularea lingvistică a proiectului sînt expuse în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul reglementează aspecte care țin de activitatea autorităților publice. Obiecțiile referitor la aceste prevederi sînt expuse în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Preambul	Întreg text al preambulului (a se vedea textul din proiect).	În conformitate cu art. 26 alin. (1) din Legea nr. 780/2001, preambulul expune finalitățile urmărite de Parlament prin adoptarea actului legislativ, rațiunea adoptării, motivația social-politică, economică sau de altă natură a actului. Textul preambulului din proiect reproduce textul preambulului Recomandării Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei (2003) 4 cu privire la regulile comune împotriva fenomenului de corupție în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale și nu conține rațiunea și motivația adoptării Proiectului, nefiind enunțate nici finalitățile urmărite prin adoptare.	Coruptibilitate Nerespectarea exigențelor tehnicii legislative.	Revizuirea textului în condițiile art. 26 alin. (1) din legea nr. 780/2001.
2	Art. 1	Textul integral al articolului	La alin. (1) - este necesar în art. 3 de definit noțiunea de candidați la alegeri, astfel încît să fie clar că acesta, în fapt, se rezumă la noțiunea de concurent electoral definită prin art. 1 din Codul electoral. La fel, în art. 3, urmează a fi definită și noțiunea de ales, cu care se operează în tot cuprinsul proiectului. La alin. (2) - transparența în activitatea financiară, precum și controlul asupra activității financiare, ar trebui să fie principiile de bază,	Coruptibilitate Norme de blanșetă Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect Alte riscuri	Revizuirea textului potrivit obiecțiilor.

			care trebuie să ghideze domeniul, principiul care ar trebui să se regăsească în art. 4 din proiect, alin. (2) urmînd să fie exclus din textul art. 1. La alin. (3) - de concretizat în art. 3 noțiunile cu care se operează în alin. (3). Actualmente, prin lege, art. 1 din Codul electoral, doar blocul electoral își regăsește o definiție clară. La alin. (4) - verbele trebuie să fie utilizate la prezent, obiecție pe care o reținem pentru întreg textul proiectului. În sensul art. 72 alin. (3) lit. a) și lit. g) din Constituție, finanțarea campaniilor electorale în scopul alegerii deputaților în Adunarea Populară a Găgăuziei și a Guvernatorului Găgăuziei, ține de competența exclusivă a Parlamentului Republicii Moldova, prin adoptarea în acest sens a unor prevederi, care pot să se conțină doar în legi organice. În opinia noastră, este absolut inadmisibilă delegarea acestor competențe Adunării Populare a Găgăuziei.	Nerespectarea exigențelor tehnicii legislative.	
3	Art. 2	Textul integral al articolului	La alin. (1) - a se vedea obiecția de la pct. 3 al prezentului raport. În opinia noastră, scopul major al proiectului ar trebui să fie asigurarea unui control eficient asupra finanțării partidelor politice și campaniilor electorale, precum și asigurarea sancționării eficiente, proporționale și descurajatoare a încălcărilor regulilor instituite în domeniu. La alin. (2) - cercul persoanelor care cad sub incidența proiectului devine și mai confuz (partide, candidați la alegeri, aleși).	Coruptibilitate Nedeterminarea AP responsabile/subiectului la care se referă prevederea Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Scop definit incomplet.	Revizuirea textului potrivit obiecțiilor. Clarificarea expresă a persoanelor care cad sub incidența Proiectului.
4	Art. 3	Textul integral al articolului	La general, în opinia noastră, definițiile trebuie să fie revăzute astfel încît să exprime exact, complet, clar, univoc și concis esența noțiunilor cu care se operează în proiect. Ne-am expus mai sus asupra eventualelor confuzii care ar putea fi generate de operarea cu noțiunile de candidat la alegeri, ales. Din sensul definițiilor, absolut, nu se nuanțează distincția între finanțarea partidului politic și finanțarea campaniilor electorale, definițiile fiind absolut identice. În opinia noastră, alarmant este și faptul că noțiunea de rapoarte financiare se reduce în exclusivitate la rapoartele concurenților electorali privind fluxul mijloacelor bănești, inclusiv mijloacele financiare acumulate, sursele din care au provenit acestea și cheltuielile efectuate în campania electorală. În fapt, la fel de importantă este instituirea unui mecanism de raportare financiară a partidelor politice în afara campaniilor electorale.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Formulări ambigue care ar putea la aplicare să genereze confuzii, practici neuniforme și abuzive. Lacune esențiale în definirea rapoartelor financiare.	Revizuirea prevederilor potrivit obiecțiilor.
5	Art. 4	Textul integral al articolului	În conformitate cu art. 28 alin. (2) din Legea nr. 780/2001, în cazul actelor legislative de maximă importanță și cu un conținut specific, dispozițiile generale se expun, de regulă, sub formă de principii. În textul articolului lipsesc principii esențiale, care ar trebui să ghideze modul de finanțare a partidelor politice - control și sancțiuni.	Coruptibilitate Lacune de drept Alte riscuri Caracter lacunar în enunțarea principiilor.	De completat textul proiectului cu prevederi ce țin de control și sancțiuni, ca principii esențiale ale modului de finanțare a partidelor politice și campaniilor electorale.
6	Art. 5 alin. (3)	... (3) Partidul politic poate desfășura activități comerciale permise de legislație.	Obiecții similare celor expuse asupra prevederilor art. 24 alin. (1) din proiect.	Coruptibilitate Vezi comentariile referitor la prevederile din art. 24 alin. (1) din Proiect.	A se vedea recomandările expuse asupra prevederilor din art. 24 alin. (1).

		...			
7	Art. 6 alin. (1) lit. d)	... d) alte venituri din activități proprii, legal obținute conform art. 24 alin. (1). ...	Obiecții similare celor expuse asupra prevederilor din art. 24 alin. (1) din Proiect.	Coruptibilitate A se vedea comentariile referitor la prevederile din art. 24 alin. (1).	A se vedea recomandarea privind prevederile art. 24 alin. (1).
8	Art. 7 literele b) și c)	... b) persoanele juridice finanțate de către stat sau care au capital de stat, inclusiv de către o autoritate ori instituție publică, cu excepția cazurilor când această finanțare este expres prevăzută de legislație; c) o persoană juridică cu capital străin sau care conține capital străin; ...	La lit. b) - prevederi care contrazic art. 5 din Regulile comune împotriva fenomenului de corupție în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale (Recomandarea Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei (2003) 4), care statuează că statele ar trebui să interzică persoanelor juridice aflate sub controlul statului sau al altor colectivități publice să facă donații partidelor politice. La lit. c) - de redactat norma astfel, încât să fie clară forma organizațional-juridică a entității.	Coruptibilitate Lacune de drept Alte riscuri Nerespectarea exigențelor tehnicii legislative. Norme care contravin standardelor internaționale în domeniu.	La lit. b) - de exclus sintagma "cu excepția cazurilor când această finanțare este expres prevăzută de legislație". La lit. c) - de redactat textul.
9	Art. 8	(1) Partidul politic suportă toate cheltuielile din contul patrimoniului său. (2) În cazul campaniilor electorale, în conformitatea cu legea, unele cheltuieli pot fi suportate din contul bugetului de stat sau de către alte persoane.	La alin. (2) - În primul rând, remarcăm faptul, că, potrivit art. 6 alin. (1) lit. c) din proiect, finanțarea din bugetul de stat face parte din sursele de finanțare ale partidului politic, implicit - patrimoniul partidului, banii fiind bun în sensul legii civile. În al doilea rând, ținem să menționăm că partidele politice beneficiază de finanțare din partea statului, care poate fi utilizată și în afara campaniei electorale. În al treilea rând - este absolut neclară prevederea potrivit căreia, unele cheltuieli pot fi suportate de către alte persoane decît partidul. Acest lucru, în fapt, ar contraveni prevederilor din alin. (1).	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De exclus alin. (2).
10	Art. 9 alineatele (3)-(6)	... (3) Alocările din bugetul de stat se reflectă distinct în evidența contabilă a partidelor politice. (4) Conținutul și modul de întocmire și prezentare a rapoartelor financiare se stabilesc de actele normative ale Comisiei Electorale Centrale, după consultarea Ministerului Finanțelor. (5) Operațiunile de încasări și plăți ale partidelor politice se efectuează în lei moldovenești și în valută străină, prin conturi deschise la bănci cu sediul în Republica Moldova. Partidul politic nu are dreptul să deschidă conturi bancare în străinătate. (6) Partidul politic este obligat să asigure păstrarea documentației sale de evidență, a rapoartelor specifice și a altor rapoarte în modul și în termenele prevăzute de legislație.	La alin. (3) - este important să se asigure, inclusiv prin evidența/raportarea contabilă și financiară, trasabilitatea nu numai a alocațiilor, ci și a facilităților obținute de către un partid politic, cum ar fi condițiile în care a beneficiat de accesul la serviciile de radio și de televiziune, locurile speciale de afișaj electoral sau servicii/bunuri obținute în condiții avantajoase (reduceri). La alin. (4) - normă de blanșetă. Pentru a evita cumulara de competențe de a elabora acte, a controla aplicarea lor și de a sancționa, este necesar ca modul de întocmire și prezentare a rapoartelor financiare, precum și conținutul lor, să fie reglementate prin lege. La alin. (5) - este important să se prevadă că conturile bancare trebuie să fie deschise în băncile licențiate în Republica Moldova. Astfel, va fi evitat pericolul că banii partidelor politice vor fi plasați în conturile bancare în băncile din Transnistria, astfel fiind imposibil orice control din partea vreunei autorități. La alin. (6) - normă de trimitere.	Coruptibilitate Norme de trimitere Norme de blanșetă Lacune de drept Cumulara competențelor de a elabora acte, a controla aplicarea lor și de a sancționa Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuirea prevederilor potrivit obiecțiilor.
11	Art. 10	Textul integral al	Remarcăm faptul că operarea cu	Coruptibilitate	Revizuirea textului

		articolului	noțiunile de candidat la alegeri și ales, precum și textul articolului, creează mai multe confuzii. În sensul art. 1 din Codul electoral, prin concurent electoral se înțelege: i) candidații independenți, înregistrați de Comisia Electorală Centrală, precum și partidele, alte organizații social-politice și blocurile electorale, ale căror liste de candidați au fost înregistrate de Comisia Electorală Centrală - în cazul alegerilor parlamentare; ii) partidele, alte organizații social-politice, blocurile electorale, și persoanele care candidează pentru funcția de primar sau de consilier în consiliul local și care sînt înregistrate de consiliile electorale de circumscripție respective - în cazul alegerilor locale. În opinia noastră, anume noțiunea de concurent electoral și în sensul actual, ar urma să fie utilizată. La alin. (3) - interdicții neacoperite prin sancțiuni. La alin. (4) - prevederi absolut nejustificate în cazul resurselor provenite din finanțarea de stat, ca, de altfel, și în cazul resurselor provenite din finanțarea privată.	Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	potrivit obiecțiilor.
12	Art. 13 alin. (6)	... (6) Controlul utilizării alocațiilor de la bugetul de stat se va efectua în conformitate cu legislația din domeniu.	Normă irealizabilă în contextul noțiunii de rapoarte financiare din art. 3. Asupra deficiențelor în acest sens ne-am expus în comentariile asupra prevederilor din art. 3. Un control eficient este imposibil, fără instituirea unor proceduri eficiente de raportare și în afara limitelor campaniilor electorale.	Coruptibilitate Lacune de drept Norme irealizabile	Revizuirea normei potrivit obiecțiilor.
13	Art. 14 alin. (3)	... (3) Termenul acordat partidului politic pentru remedierea încălcărilor constatate, constituie 15 zile calendaristice. La cererea întemeiată a partidului politic, Comisia Electorală Centrală poate prelungi termenul pînă la 30 de zile. ...	Potrivit uzanțelor, se specifică expres zilele lucrătoare, în cazurile în care termenele se calculează în zile lucrătoare. În restul cazurilor - se subînțelege că termenele se calculează în zile calendaristice. Aceeași obiecție reținem pentru întreg textul proiectului. La alin. (3) sînt incluse norme, prin care se determină competența unei autorități publice după formula "poate". Astfel, în lipsa unor prevederi suplimentare, prin care s-ar concretiza cazurile și circumstanțele care justifică prelungirea termenului stipulat, o decizie importantă rămîne la discreția absolută a CEC, care ar putea fi arbitrară și discriminatorie.	Coruptibilitate Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Alte riscuri Nerespectarea exigențelor tehnicii legislative.	De exclus sintagma "calendaristice". De completat alineatul cu prevederi de concretizare în sensul obiecțiilor formulate.
14	Art. 17	Textul integral al articolului	În opinia noastră, la acest articol este important să fie luate în considerație comentariile/recomandările expuse în Raportul Grupului de State contra Corupției (GRECO) în Runda trei de evaluare, Transparența în finanțarea partidelor politice, paragraful 67. În opinia noastră, este absolut necesar, prin lege, să se permită partidelor stabilirea unor cotizații, în exclusivitate, în mărime fixă, fiind exclusă posibilitatea unor cotizații diferențiate. Doar așa va spori calitatea și democrația internă în cadrul partidelor, aceste finalități ținînd de interesul general, și va fi evitat riscul ca partidele să cadă într-o dependență totală financiară față de un grup restrîns de persoane, care achită diferențiat cotizații, și față de interesele particulare ale acestora. De altfel, astfel se vor evita și riscurile prejudicierii intereselor altor membri ai partidului, care sînt în drept să	Coruptibilitate Lacune de drept Promovarea intereselor contrar interesului public Prejudicierea intereselor contrar interesului public	Revizuirea prevederilor potrivit obiecțiilor.

			aștepte tratament echitabil din partea organelor de conducere ale partidului.		
15	Art. 18 alin. (1)	(1) Partidele politice au obligația de a publica în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, cuantumul total al veniturilor din cotizații pînă la data de 31 martie a anului următor, precum și lista membrilor de partid care au plătit într-un an cotizații a căror valoare însumată depășește valoarea scutirii personale a unei persoane fizice rezidente pentru anul respectiv, conform Codului fiscal al Republicii Moldova. ...	Este important pentru interesul public publicarea și a numărului de membri ai partidului care au achitat cotizații.	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public	Revizuirea textului potrivit obiecției.
16	Art. 19 alineatele 2-3, 6	... (2) Donațiile în bani se efectuează prin operațiuni ale sistemului bancar (card bancar, transfer direct) din Republica Moldova, iar identitatea donatorului se indică în documentul bancar. În cazul în care donatorul persoana fizică nu deține cont bancar și donația se efectuează în numerar, banii se depun la contul bancar al partidului politic. (3) Reducerile de preț care depășesc 50% din valoarea bunurilor sau serviciilor se vor considera donații și se vor înregistra distinct în contabilitatea proprie a partidului politic. ... (6) Nu sunt considerate donații activitățile prestate pe bază de voluntariat în condițiile legii.	La alin. (2) - reținem obiecțiile expuse asupra prevederilor din art. 9 alin. (5). Totodată, reamintim comentările/recomandările GRECO în Runda a treia de evaluare, Transparența în finanțarea partidelor politic, în ce privește modalitățile colectării donațiilor și ale cheltuielilor (paragraful 70), și anume recurgerea la modalitățile de vărsăminte a donațiilor pentru partidele politice și a cheltuielilor înfăptuite de acestea, utilizîndu-se în principiu sistemul bancar pentru a asigura trasabilitatea acestora. Astfel, urmează a concretiza că donația în bani trebuie să fie depusă la contul bancar al partidului politic de către donator. La alin. (3) - ar fi binevenit de prevăzut că se consideră donație acordată partidului orice reduce care este alta, decît cele oferite restului clienților. Astfel, și o reducere de 20% ar fi esențială, în cazul în care reducerile maxime oferite clienților de către entitate este de 5%. La alin. (6) - normă de trimitere. Este necesar de indicat expres legea la care se face referire.	Coruptibilitate Norme de trimitere Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Plafon nejustificat al reducerilor.	Revizuirea prevederilor potrivit obiecțiilor.
17	Art. 20 alineatele (3)-(6)	... (3) Se permite efectuarea donațiilor de către persoane fizice, cetățeni ai Republicii Moldova, stabiliți cu traiul în afara țării, dar doar în limitele prevăzute de prezenta lege, și doar prin intermediul instituțiilor bancare din Republica Moldova. (4) Se interzice donația către partidele politice de la persoanele stipulate în art. 7, precum și de la persoanele juridice și persoanele fizice care, la data efectuării donației, au datorii exigibile mai vechi de 60 de zile la bugetul de stat, bugetul	La alin. (3) - reținem obiecția formulată asupra prevederilor din art. 9 alin. (5). Totodată, urmează să se rețină și în privința acestor categorii de cetățeni obligația declarării fiscale anterioare a veniturilor. La alin. (4) - termenul de 60 zile este nejustificat. De exclus sintagma "mai vechi de 60 de zile". La alin. (5) - regulă pentru încălcarea căreia nu este prevăzută vreă sancțiune. La alin. (6) - noțiunea de "bunuri materiale necesare activității politice" este vagă, fapt care ar putea genera interpretări echivoce/abuzive/discriminatorii. De specificat expres și exhaustiv bunurile materiale permise de a fi donate de organizațiile politice internaționale la care partidul politic respectiv este afiliat sau partidele politice ori formațiunile politice aflate în relații de colaborare politică.	Coruptibilitate Stabilirea unor termene nejustificate Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuirea textului potrivit obiecțiilor.

		<p>asigurărilor sociale de stat, bugetul local sau la fondul asigurării obligatorii de asistență medicală. (5) Răspunderea pentru condițiile prevăzute de alin. (4), o poartă donatorul, și este asumată printr-o declarație pe proprie răspundere. (6) Organizațiile politice internaționale la care partidul politic respectiv este afiliat sau partidele politice ori formațiunile politice aflate în relații de colaborare politică pot face donații doar în bunuri materiale necesare activității politice, dar care nu sunt materiale de propagandă electorală. Aceste donații, cu excepția mijloacelor de transport, sunt scutite de plata taxelor vamale.</p>			
18	Art. 21 alineatele (1) și (3)	<p>... (1) ... Dacă persoana fizică este membru de partid, în suma menționată nu se include și suma cotizațiilor de partid plătite de aceasta într-un an. ... (3) Suma totală a donațiilor făcute de persoanele juridice controlate direct sau indirect, de o altă persoană ori de un grup de persoane fizice sau juridice, nu poate depăși limitele prevăzute la alin. (1) și (2)...</p>	<p>La alin. (1) - normă care va permite captarea partidelor de către o persoană/grup de persoane, care, reieșind din veniturile pe care le are, pot să-și permită finanțări esențiale, astfel partidul căzînd într-o dependență financiară față de donatori în detrimentul calității partidului, nivelului de democrație internă, interesului justificat al celorlalți membri ai partidului de a fi tratați egal. La alin. (3) - de concretizat noțiunea de "persoane juridice controlate direct sau indirect, de o altă persoană ori de un grup de persoane fizice sau juridice". De altfel, proiectul este absolut lacunar în ce privește aceste entități, obiecție pe care o reținem pentru întreg textul proiectului.</p>	<p>Coruptibilitate Lacune de drept Promovarea intereselor contrar interesului public Prejudicierea intereselor contrar interesului public Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Revizuirea textului potrivit obiecțiilor.</p>
19	Art. 23 alin. (3)	<p>... (3) Toate donațiile vor fi evidențiate în mod corespunzător în documentele contabile, cu menționarea datei la care au fost făcute și a altor informații care să permită identificarea surselor de finanțare, inclusiv numele și prenumele (denumirea de firmă), domiciliul (sediul) donatorului și suma donată.</p>	<p>Reiterăm obiecțiile referitor la necesitatea sporirii transparenței și asigurării trasabilității altor donații, decît cele în bani, inclusiv acordarea serviciilor prestate în condiții avantajoase/reduceri, care la fel trebuie să poarte un caracter public și trebuie să se regăsească în informațiile oferite de către partide, inclusiv evidența lor contabilă.</p>	<p>Coruptibilitate Lacune de drept</p>	<p>Revizuirea textului potrivit obiecțiilor.</p>
20	Art. 24 alin. (1)	<p>(1) Partidul politic este în drept să desfășoare următoarele activități, dacă ele sînt stipulate expres în statut: a) editarea, realizarea și difuzarea publicațiilor ori a altor materiale de propagandă și cultură politică proprii; b) organizarea de întruniri și seminarii</p>	<p>Posibilitatea oferită partidelor de a realiza venituri din activitățile stipulate la alin. (2), în opinia noastră, contravine scopului nelucratic al partidelor politice. Mai mult, caracterul excesiv de permisiv al prevederilor este și mai nepotrivit reieșind din textul confuz al acestora. Bunăoară, editarea, realizarea și difuzarea publicațiilor ori a altor materiale de propagandă și cultură politică sînt activități editoriale, în esență, comerciale. Acestea ar putea</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept Stabilirea unor termene nejustificate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Revizuirea textului potrivit obiecțiilor.</p>

		<p>cu tematică politică, economică sau socială; c) organizarea de manifestări de agrement, culturale, distractive, sportive sau alte manifestări de masă; d) serviciile interne în cadrul partidului; e) închirierea spațiilor pentru conferințe sau acțiuni social-culturale și pentru birourile parlamentare; e) activitate legată nemijlocit de administrarea proprietății sale, inclusiv înstrăinarea bunurilor mobile din patrimoniu, fără scop comercial (de profit), înstrăinarea terenurilor și clădirilor din patrimoniu. Bunurile imobile pot fi înstrăinate numai după cel puțin 2 ani de la înregistrarea în patrimoniu, cu excepția partidelor politice aflate în curs de dizolvare. Termenul de 2 ani nu se aplică în situația bunurilor imobile moștenite. ...</p>	<p>fi permise doar în formula - realizarea și difuzarea organului propriu de presă și a materialelor pentru propagandă proprie. Activitatea de organizare de întruniri și seminarii cu tematică politică, economică sau socială este o activitate nelucrative, motiv pentru care nu ar fi să fie aducătoare de venit, deci - comercială. Organizarea de manifestări de agrement, culturale, distractive, sportive sau alte manifestări de masă este o activitate specifică unor entități comerciale și nu ar trebui să aducă profit partidului-organizator. Este absolut confuză noțiunea de "serviciile interne în cadrul partidului", astfel aceasta putând să fie interpretată echivoc/abuziv/discriminatoriu. Tot atât de neclar este cum un partid ar putea să aibă venituri din închirierea spațiilor pentru conferințe sau acțiuni social-culturale și pentru organizarea birourilor parlamentare, dacă aceasta, în fapt, presupune cheltuieli din partea partidului. Importante ar fi reguli în condițiile cărora partidele pot da în chirie spațiile proprii. La lit. f) - termenul nejustificat.</p>		
21	Art. 25 alin. (6)	<p>... (6) Modul de distribuire și de folosire a mijloacelor financiare, precum și modul de publicare a raportului privind gestionarea sumei alocate se stabilesc de către Comisia Electorală Centrală în condițiile legii. ...</p>	<p>Se instituie norme care permit cumularea de către CEC a competențelor de reglementare/aplicare. Astfel există riscul ca CEC să stabilească reguli comode sie, însă, mai puține eficiente. Prevederile referitor la modul de distribuire și de folosire a mijloacelor financiare, precum și modul de publicare a raportului privind gestionarea sumei alocate, ar trebui să fie stabilite prin lege.</p>	<p>Coruptibilitate Cumularea competențelor de a elabora acte, a controla aplicarea lor și de a sancționa</p>	<p>Revizuirea textului potrivit obiecției.</p>
22	Art. 28 alineatele 1, 4-6	<p>(1) ... Virarea acestor sume în contul candidatului la alegeri poate fi efectuată numai cu acordul prealabil al acestuia. ... (4) Mijloacele financiare virate pe contul "Fond electoral" nu pot fi folosite în scopuri personale. Candidaților la alegeri li se interzice să propună alegătorilor bani cadouri, să distribuie fără plată bunuri materiale, inclusiv din ajutoarele umanitare sau din alte acțiuni de binefacere. (5) Banca informează zilnic Comisia Electorală Centrală și consiliul electoral de circumscripție respectiv, despre sumele bănești virate în contul candidatului la alegeri. Comisia Electorală Centrală și</p>	<p>La alin. (1) - nu este clar cum va fi dovedit acordul prealabil. La alin. (4) - formula "scopuri personale" este ambiguă. Până la urmă - victoria într-o campanie electorală poate fi un scop personal al candidatului. În continuare - norme neacoperite prin sancțiuni. La alin. (5) - determinarea competenței după formula "poate". Trebuie de stabilit expres și exhaustiv cazurile în care se solicită control. La alin. (6) - instituirea unor termene nejustificate. De altfel, nu este clar dacă raportul se referă la finanțările din toate sursele sau doar la cele obținute de la stat. În primul caz - CEC va fi în imposibilitatea de a executa prevederile, obținând astfel de informații de la partide o dată la două săptămâni (vezi art. 42 alin. (1) din Proiect).</p>	<p>Coruptibilitate Lacune de drept Norme irealizabile Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Revizuirea textului potrivit obiecțiilor.</p>

		<p>consiliul electoral de circumscripție pot cere Curții de Conturi sau Inspectoratului Fiscal Principal de Stat de pe lângă Ministerul Finanțelor efectuarea unui control al surselor de venit, al corectitudinii evidenței și folosirii conform destinației a banilor de către candidat la alegeri.</p> <p>(6) Comisia Electorală Centrală sau consiliile electorale de circumscripție vor ține o condică ce va cuprinde toate datele prevăzute de prezentul articol și o vor pune la dispoziția publicului pentru încunoștiințare.</p> <p>Organul electoral respectiv va grupa informațiile și va întocmi un raport săptămânal privitor la volumul finanțării primite de fiecare candidat la alegeri și la sursele din care ele au fost primite. Cu două zile înainte de alegeri, organul electoral respectiv va întocmi un raport preelectoral final și un raport de totalizare, care vor cuprinde toate informațiile de care dispun în privința volumului și surselor mijloacelor primite de candidați la alegeri.</p>			
23	Art. 33	Textul integral al articolului	Prevederile proiectului ar putea fi inaplicabile referendumurilor, reieșind din specificul/subiecții inițierii referendumurilor. Este necesar de a completa proiectul cu prevederi exprese referitor la finanțarea referendumului.	Coruptibilitate Lacune de drept	Completarea proiectului cu prevederi exprese referitor la finanțarea referendumului.
24	Art. 41	Textul integral al articolului	Reținem obiecțiile de mai sus. Articolul este lacunar în ce privește informațiile privitor la entitățile legate, direct sau indirect, de un partid politic sau care se regăsesc într-o manieră oarecare sub controlul unui partid, informațiile privitor la donațiile oferite în altă formă decât bănească, inclusiv serviciile prestate în condițiile avantajoase/reduceri. În acest sens sînt necesare niște reglementări speciale. La alin. (2) - atribuirea competenței CEC de a extinde termenul stabilit după formula "poate".	Coruptibilitate Lacune de drept Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.	Revizuirea textului potrivit obiecțiilor.
25	Art. 42 alin. (5)	... (5) ... Dacă raportul prezentat este incomplet, Comisia Electorală Centrală este în drept să solicite candidatului respectiv completarea cu aceste date. ...	Norme care determină competența CEC după formula "este în drept".	Coruptibilitate Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.	Completarea prevederilor cu norme care ar concretiza circumstanțele în care se justifică solicitarea CEC.
26	Art. 49 alin. (1)	(1) În cazul în care primește donații cu încălcarea normelor	Normă care contravine normelor din art 6 alin. (4) din proiect.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	Conformarea normelor cu prevederile din art. 6

	privind donația în folosul partidului politic sau a candidatului la alegeri, inclusiv în cazul primirii donațiilor care depășesc plafoanele stabilite de lege donatarul este obligat, în termen de 10 zile de la momentul înștiințării despre intrarea donației, să restituie sumele primite peste plafon sau, în cazul imposibilității, să verse în bugetul de stat sumele primite cu încălcarea legii. ...		alin. (4) din proiect.
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	------------------------

La Capitolul VII secțiunea I - nu ne vom expune în detalii asupra acestuia, reieșind din faptul că conceptul propus, în opinia noastră, este viciat. În opinia noastră, atribuțiile de control ar trebui oferite nu Comisiei Electorale Centrale, care, reieșind din specificul său instituțional, nu poate fi organ de control financiar, ci Serviciului Fiscal de Stat.

Concluzii

Proiectul supus expertizei este unul cu mai multe deficiențe/lacune și nu va realiza scopul scontat. Mai mult, o bună parte a prevederilor proiectului nu răspund exigențelor standardelor europene în domeniu, în special ne referim la Recomandarea Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei (2003) 4 cu privire la regulile comune împotriva fenomenului de corupție în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.

Astfel, în partea ce ține de donații, lipsesc:

- reguli specifice pentru a evita conflictele de interese;
- reguli clare care ar limita eficient eventuala deductibilitate fiscală a donațiilor;
- reguli care ar asigura, inclusiv prin sancțiuni specifice, că donațiile făcute de către persoanele juridice partidelor politice vor apărea în contabilitatea persoanelor juridice;
- reguli care ar asigura că acționarii sau orice membru individual al persoanei juridice să fie informat de actul de donație;
- reguli care ar limita/interzice sau reglementa de o manieră strictă donațiile făcute de persoanele juridice ce oferă bunuri sau servicii administrațiilor publice (art. 5);
- norme clare care ar asigura aplicabilitatea prevederilor legii de către toate entitățile legate, direct sau indirect, de un partid politic, sau care se găsesc într-o anumită măsură sub controlul unui partid politic (contabilitate completă și adecvată, posibilitatea să se urmărească conturile acestor entități);
- prevederi care ar impune înregistrarea tuturor cheltuielilor directe sau indirecte, efectuate în cadrul campaniilor electorale, nu numai de către fiecare partid politic, ci și de fiecare candidat inclus în lista partidului.

De asemenea, proiectul nu răspunde adecvat recomandărilor GRECO în Runda a treia de evaluare, în special ne referim la partea ce ține de:

- recomandarea de a clarifica situația legală a împrumuturilor;
- recomandarea de a acorda un mandat, cât și împuterniciri adecvate și resurse suficiente unui organ central independent, asistat, după caz, de alte autorități, pentru a-i permite exercitarea unui control eficient, de a ancheta și asigura punerea în aplicare a reglementării finanțării publice;
- recomandarea de a face ca toate încălcările regulilor de finanțare generală a partidelor politice și a campaniilor electorale să fie clar definite și însoțite de sancțiuni eficiente, proporționale și descurajatoare – și care ar putea fi, după caz, aplicate după validarea alegerilor de către Curtea Constituțională; și că termenele de prescripție aplicabile la aceste contravenții să fie suficient de lungi pentru a permite autorităților competente să desfășoare un control eficient al finanțării politice.

În acest sens, și în conformitate cu Recomandarea Adunării Parlamentare a Consiliului Europei (2001) 1516 asupra finanțării partidelor politice, merită a fi stabilite, în cazul în care este posibilă individualizarea responsabilității, sancțiuni care ar putea să includă anularea mandatului sau instituirea unei perioade de ineligibilitate.

Eventuala ineficiență a Proiectului este sporită și prin multiplele elemente de coruptibilitate identificate, în

special multiplele formulări ambigui, norme care ar promova interese/beneficii ale unui grup restrâns de persoane și care nu sunt justificate prin interesul public general, lacune esențiale de drept, cum ar fi precizări care ar face normele aplicabile în toate situațiile posibile (bunăoară, în cazul unui concurent electoral retras din campania electorală), precizări în privința organizațiilor teritoriale. În opinia noastră, calitatea proiectului nu justifică adoptarea acestuia nici ca lege specială. Considerăm justificate intervenții (modificări/completări) în Codul contravențional, Codul electoral, Codul fiscal, Codul penal, Legea privind partidele politice etc., însă doar în măsura, care ar asigura îmbunătățiri reale.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției