

09 Octombrie 2012, nr. 562

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale)

La solicitarea Ministerului Justiției

Evaluarea generală

1. Scopul promovării proiectului. Potrivit Notei informative, 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.

Totodată, Proiectul este justificat prin obligația Republicii Moldova de a implementa cele 9 recomandări care i-au fost adresate urmare a Rundei a III-a de evaluare în domeniul "Transparența în finanțarea partidelor politice" realizată de GRECO (Grupul de State contra Corupției), recomandări care urmează a fi puse în aplicare pînă la 31 octombrie 2012.

Fundamentarea proiectului

2. Suficiența argumentării. În conformitate cu art. 20 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative (în continuare - 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 nivelul 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 suficientă. Totuși, ar fi binevenit ca autorul să confirme în Nota informativă faptul că implementarea Proiectului, reieșind din esența prevederilor propuse, nu va necesita cheltuieli financiare și de altă natură esențiale suplimentare.

3. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit art. 20 lit. c) din 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 Hotărîrea 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, 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 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 în Nota informativă nu face referință expresă la principalele instrumente europene care reglementează domeniul vizat: 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.

Totuși, reieșind din faptul că Nota informativă conține o analiză detaliată a conformității prevederilor cu recomandările adresate Republicii Moldova de către GRECO, recomandări bazate pe aceleași instrumente, considerăm că autorul implicit face referințe la standardele internaționale relevante.

4. 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. Aceleași condiții sînt impuse și prin 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.

În opinia noastră, reieșind din esența prevederilor promovate prin Proiect, implementarea acestora nu va necesita cheltuieli esențiale suplimentare. Totuși, ar fi fost binevenit, ca acest fapt să fie confirmat și de către autor.

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. Prejudiciii 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.

7. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente iremediabil cu alte prevederi ale legislației.

8. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect, în buna lor parte, sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, fiind respectate și regulile de ortografie și punctuație. Unele obiecții în acest sens, care însă nu sînt substanțiale, se conțin în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile din pct. 10 al prezentului Raport de expertiză.

9. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice, unele proceduri administrative și alte chestiuni vizînd activitatea acestora. În buna parte a cazurilor, la delegarea Comisiei Electorale Centrale anumitor funcții de reglementare, prin Proiect se stabilesc anumite condiții-cadru, începuturi de proceduri. Totuși, rezervăm anumite obiecții în acest context, obiecții conținute în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile din pct. 10 al prezentului Raport de expertiză.

10. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
---------	------	----------	---	--------------

1	Art. I pct. 1	... "Comisia Electorală Centrală - organ administrativ independent înființat pentru realizarea politicii electorale în scopul bunei desfășurări a alegerilor și în calitate de organ independent responsabil de supravegherea și controlul respectării prevederilor legale privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale;" ...	Comisia Electorală Centrală se definește utilizându-se termeni diferiți celor cu care se operează în lege. Astfel, în art. 16 alin. (1) din Codul electoral, aceasta este definită ca organ de stat, termen mult mai potrivit pentru o entitate publică.	Coruptibilitate Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	De revăzut și de redactat textul astfel, încât să se asigure uniformitatea terminologiei utilizate.
2	Art. I pct. 5	alineatul (1) devine alineatul (2);	În redacția actuală a art. 22 din Codul electoral, acesta conține un alineat unic care nu este numerotat. De altfel, norma este confuză - ar reieși că articolul va avea două alineate (2).	Coruptibilitate Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative.	Potrivit obiecției - de clarificat norma astfel încât să se depășească această confuzie.
3	Art. I pct. 13	... (1) ... c) plafonul general al mijloacelor financiare ce pot fi virate în fondul electoral al concurentului electoral se stabilește de către Comisia Electorală Centrală, luând ca bază de calcul un coeficient înmulțit cu numărul de alegători din circumscripția în care au loc alegerile; f) donațiile oferite în numerar de către persoanele fizice se însoțesc de un formular completat care se anexează la alte documente contabile ale concurentului electoral susținut. Modelul de formular pentru astfel de donații se aprobă de Comisia Electorală Centrală; ... (4) ... a căror valoare de piață nu depășește suma de 20 de unități convenționale."	În mod practic, nefiind prevăzut acest coeficient, se lasă la discreția totală a Comisiei Electorale Centrale stabilirea plafonului general - competență excesivă. Cel puțin, este important să fie prescrise condițiile care vor determina acest coeficient. În opinia noastră, în momentul în care încă nu este fortificat sistemul de supraveghere a modului în care sînt finanțate partidele politice și campaniile electorale, este important ca toate donațiile efectuate, inclusiv și cele efectuate de către persoanele fizice, să fie efectuate prin intermediul sistemului bancar. Eventual, ar putea fi admise, în exclusivitate, donații în numerar doar în cazurile în care aceste nu sînt esențiale (pînă la 1 sau 2 salarii medii lunare pe economia națională stabilite pentru anul respectiv). Codul electoral nu definește "unitatea convențională".	Coruptibilitate Atribuții excesive / contrare statutului Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public) Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Reieșind din obiecții - de revăzut normele.
4	Art. I pct. 15	... (2) Rapoartele privind finanțarea campaniilor electorale primite în condițiile alin. (1) sînt verificate prealabil de Comisia Electorală Centrală sub aspectul plenitudinii informației și corespunderii cerințelor de întocmire a acestora și sînt plasate pe pagina web a Comisiei Electorale Centrale în termen de 48 de ore de la primirea lor. (3) ... În termen de 2 zile de la recepționare, consiliile electorale de circumscripție vor	Termenul de 48 de ore de la primirea rapoartelor ar putea să fie insuficient în cazurile în care rapoartele nu sunt complete sau sunt întocmite necorespunzător, candidatul nereacționînd în timp util la obiecțiile Comisiei Electorale Centrale. În ce privește prevederile de la alin. (3) - s-ar înțelege că aceste rapoarte ar trebui să fie prezentate tuturor reprezentanților mass-media - normă irealizabilă. De altfel, mass-media vor avea posibilitatea să acceseze aceste informații de pe paginile web ale autorităților administrației publice locale.	Coruptibilitate Lacune de drept Norme irealizabile	De revăzut normele potrivit obiecțiilor.

		asigura accesul persoanelor interesate la rapoartele prezentate de candidații independenți, le vor expedia pentru publicare pe paginile web ale autorităților administrației publice locale respective și le vor remite mass-media. ...			
5	Art. I pct. 17	... (5) ... Instanța judecătorească va examina cererea și va emite o hotărâre asupra acesteia în decursul a 5 zile, dar nu mai târziu de ziua anterioară alegerilor. ...	Pentru a nu fi interpretată abuziv, propunem ca norma să fie completată după sintagma "ziua" cu sintagma "nemijlocit".	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Potrivit obiecției.
6	Art. II pct. 4	(2) ... În cazul în care donatorul nu deține cont bancar și donația se efectuează în numerar, banii se depun la contul bancar al partidului. În cazul în care banii se vor depune în numerar la partid, persoana fizică confirmă depunerea donației prin semnarea unei declarații pe propria răspundere, care va fi păstrată de partid și va fi anexată la documentele contabile. Formularul declarației privind donația este aprobat de Comisia Electorală Centrală. ...	A se vedea obiecția referitor la Art. I pct. 13	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)	A se vedea recomandarea privind normele din Art. I pct. 13.
7	Art. II pct. 4 - la textul art. 28 alin. (3)	... (3) Alocațiile de la bugetul de stat utilizate pentru alte destinații decât cele prevăzute la alineatul (1) se restituie în bugetul de stat în baza hotărârii definitive a Curții de Conturi, în mărimea utilizată contrar destinației. ...	Hotărârile Curții de Conturi, fiind în esență acte administrative, nu pot avea un caracter definitiv, ci pot fi executorii sau inexecutorii (de exemplu - dacă sînt suspendate prin încheiere judecătorească).	Coruptibilitate Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	De exclus sintagma "definitive".

Concluzii

Republicii Moldova în cadrul Rundeii a III-a de evaluare (Transparența în finanțarea partidelor politice) realizată de Grupul de State contra Corupției i-au fost adresate 9 recomandări:

- i. a cere ca rapoartele financiare anuale ale partidelor politice, care sunt publicate și depuse la autoritățile de control, să includă informații mai precise, garantînd o vedere în ansamblu completă a patrimoniului său, a veniturilor și cheltuielilor;
- ii. a cere ca toate donațiile primite de către partidele politice în afara campaniei electorale și care depășesc o anumită sumă, cît și identitatea donatorilor corespunzători, să fie comunicate autorităților de control și publicate;
- iii. a lua măsuri adecvate pentru limitarea riscurilor ca cotizațiile de membru percepute de partide să nu fie

folosite pentru ocolirea regulilor de transparență, care se aplică donațiilor;

iv. a lua măsurile adecvate pentru a se asigura că toate donațiile în natură și serviciile prestate în condiții avantajoase partidelor politice și candidaților la alegeri să fie identificate într-un mod convenit și să fie contabilizate în mod complet, la valoarea lor de piață, atât în rapoartele anuale ale partidelor cât și în rapoartele pe finanțarea campaniilor electorale; a clarifica situația legală a împrumuturilor;

v. a favoriza recurgerea la modalități de vărsăminte a donațiilor pentru partidele politice și a cheltuielilor înfăptuite de acestea, utilizându-se în principiu sistemul bancar pentru a asigura trasabilitatea acestora;

vi. a explora posibilitățile de consolidare a rapoartelor anuale ale partidelor politice și a rapoartelor lor privind finanțarea campaniilor electorale, în vederea includerii entităților ce le sînt direct sau indirect afiliate sau care le sînt într-un alt mod sub control;

vii. a introduce un audit independent al conturilor partidelor, petrecut de către experți autorizați;

viii. 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 a asigura punerea în aplicare a reglementării finanțării politice;

ix. 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, după caz, fi aplicate după validarea alegerilor de către Curtea Constituțională; și ca termenele de prescripție aplicabile la aceste contravenții să fie suficient de lungi pentru a permite autorităților competente să petreacă un control eficient al finanțării politice.

Proiectul răspunde acestor recomandări, fiind suficient de argumentat, nu promovează interese/beneficii de grup sau individuale necorelate/contrare interesului public, nu va genera, la aplicare, prejudicii unor sau altor categorii de persoane într-o manieră nejustificată prin interesul public și este compatibil cu prevederile legislației naționale.

Totuși, în opinia noastră, proiectul necesită și unele calarificări și rectificări, care vor spori calitatea prevederilor propuse (a se vedea în acest sens p. 10 al prezentului Raport de expertiză).

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției