

25 Octombrie 2014, nr. 634

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

**la proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la asociațiile obștești – art.1, 3, 9, ș.a.; Legea cu privire la fundații – art.1, 9, 11, ș.a.)**

(înregistrat în Parlament cu numărul 331 din 16 Septembrie 2014)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea 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 unor acte legislative (Legea cu privire la asociațiile obștești – art.1, 3, 9, ș.a.; Legea cu privire la fundații – art.1, 9, 11, ș.a.)

### Evaluarea generală

**1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, 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** Reieșind din prevederile art. 7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilității de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional. În scopul respectării prevederilor legale menționate, proiectul de lege a fost plasat pe pagina web a Ministerului Justiției, directoriul "Transparența decizională", compartimentul "Consultații publice" și pe portalul guvernamental [particip.gov.md](http://particip.gov.md).

Transparența promovării proiectului, la etapa actuală a procesului de examinare a proiectului, pare a fi asigurată. Proiectul, însoțit de nota informativă, este plasat pe web site-ul oficial al Parlamentului, Parlamentul respectînd, astfel, principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă, subiecții interesați avînd posibilitatea de a se informa despre noile propuneri legislative în acest domeniu și de a-și expune opinia vis-a-vis de prevederile acestuia.

Totodată, în conformitate cu prevederile art. 49/1 din Regulamentul Parlamentului, comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional.

În același timp, comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional. Din lipsa informațiilor și a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, putem conchide că societatea civilă, pînă la momentul de față nu a participat la elaborarea și examinarea acestuia.

**4. Scopul promovării proiectului.** Potrivit notei de fundamentare, proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la asociațiile obștești – art. 1, 3, 9, ș.a.; Legea cu privire la fundații – art. 1, 9, 11, ș.a.) are drept scop uniformizarea cadrului legal în materia reglementărilor activității organizațiilor necomerciale (asociații obștești, fundații, patronate, sindicate) în vederea elucidării și excluderii problemelor cu care se confruntă acestea, precum și facilitării și intensificării relațiilor dintre organizații necomerciale și autoritățile statului. De asemenea, se propune ajustarea normelor legale la necesitățile și situațiile apărute în practică.

În același timp, proiectul de lege supus expertizării, urmărește realizarea obiectivelor și acțiunilor trasate în documentele de politici:

- pct. 256: Ajustarea Cadrului legal ce reglementează activitatea organizațiilor necomerciale la normele internaționale din Planul de Acțiuni al Guvernului pentru anul 2014;
- pc. 260: Reformarea mecanismului de înregistrare și reînregistrare a organizațiilor necomerciale pentru asigurarea respectării libertății de asociere din Planul de Acțiuni al Guvernului pentru anul 2014;
- Obiectivul general nr. 12, pct. 12: Modificarea legislației în vederea asigurării transparenței și a responsabilității OSC din Planul Ministerului Justiției pentru anul 2014.

## 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. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă** Termenul și principiile de cooperare de cooperare cu societatea civilă pare a fi respectat, proiectul, însoțit de nota informativă, fiind plasat pe pagina web a Ministerului Justiției, pe portalul guvernamental [particip.gov.md](http://particip.gov.md) și pe web site-ul oficial al Parlamentului, Parlamentul, subiecții interesați avînd posibilitatea de a se informa despre noile propuneri legislative în acest domeniu și de a-și expune opinia vis-a-vis de prevederile acestuia.

Totodată, în opinia noastră, sunt ignorate unele prevederi ale Instrucțiunii privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament, aprobată prin Hotărîrea Biroului permanent al Parlamentului nr. 30 din 07.11.2012, care prevăd că dosarul se completează cu originalele rapoartelor și ale sintezelor comisiei permanente sesizate în fond, co-raapoartele și avizele comisiilor permanente, avizul Direcției generale juridice, după caz, cu avizul Guvernului, avizele altor autorități, amendamentele deputaților și fracțiunilor, propunerile societății civile și cu alte documente pertinente. După includerea în procedură legislativă, proiectul de act legislativ și documentele conexe, în variantă electronică sau, după caz, pe suport de hîrtie, se transmit Direcției generale informațional-analitice, care asigură scanarea și plasarea tuturor documentelor și informațiilor parvenite (avize, expertize, rapoarte, co-raapoarte, sinteze, alte informații ce țin de etapa procedurală) pe marginea proiectului respectiv pentru a fi scanate și plasate pe pagina web oficială a Parlamentului. Ținem să menționăm că această condiție imperativă a procesului de legiferare este ignorată.

**7. Suficiența argumentării.** Intenția autorului este expusă clar și argumentat în nota informativă ce însoțește proiectul de lege. În acest sens, autorul indică scopul principal, condițiile ce au impus elaborarea proiectului de lege, principalele prevederi, evidențierea elementelor noi, efectul social al actului.

**8. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

În contextul lit. c) a art. 20 din legea nominalizată, informația privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar urma a fi inserată în Tabelul de concordanță, după modelul stabilit în anexa la Regulamentul privind mecanismul de armonizare a legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 1345 din 24 noiembrie 2006 și utilizat pentru a demonstra compatibilitatea proiectului de lege național cu legislația comunitară, care însoțește în mod obligatoriu proiectul actului legislativ pe întreg parcursul circulației sale, pînă la adoptarea sa de către Parlament.

De asemenea, nota informativă nu conține referințe la legislația comunitară și alte standarde internaționale relevante, în acest fel încălcându-se și prevederile lit. d) alin. (2) al art. 23 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, care statuează că dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ va cuprinde nota informativă care va conține și rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, precum și lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare, cele ale Regulamentului Parlamentului, aprobat prin Legea 797-XIII din 02.04.1996, precum și ale Hotărârii Guvernului nr.190 din 21.02.2007.

Astfel, dosarul de însoțire trebuia să conțină Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate. Din lipsa informațiilor, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale, informația în cauză lipsind cu desăvârșire de pe pagina oficială a Parlamentului.

**9. Fundamentarea economico-financiară.** Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Potrivit autorului, în eventualitatea adoptării proiectului de lege supus examinării, implementarea acestuia nu va atrage cheltuieli financiare suplimentare.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Din lectura proiectului nu poate fi dedusă promovarea directă sau stabilirea unor interese/beneficii pentru anumite categorii de persoane, scopul de bază al proiectului fiind elucidarea și excluderea problemelor cu care se confruntă organizațiile necomerciale, precum și facilitarea și intensificarea relațiilor dintre organizațiile necomerciale și autoritățile statului.

**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.

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

**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.** Proiectul nu stabilește atribuții noi ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

## Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză, menționăm următoarele:

- proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la asociațiile obștești – art. 1, 3, 9, ș.a.; Legea cu privire la fundații – art.1, 9, 11, ș.a.) a fost elaborat de Ministerul Justiției;

- proiectul Legii supus examinării urmărește scopul uniformizării cadrului legal în materia reglementărilor activității organizațiilor necomerciale (asociații obștești, fundații, patronate, syndicate) în vederea elucidării și excluderii problemelor cu care se confruntă acestea, precum și facilitării și intensificării relațiilor dintre

organizații necomerciale și autoritățile statului;

- în scopul asigurării participării directe a managerilor organizațiilor necomerciale, cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, precum și a stimulării participării active a acestora la procesul decizional, ar fi fost oportună organizarea unor audieri/dezbateri publice în cadrul cărora ar fi fost consultată opinia publică prin argumentarea necesității de a adopta proiectul supus audierilor/dezbaterilor prezentând opiniile divergente, iar persoanele interesate ar fi avut posibilitatea de a înainta recomandări pe marginea proiectului supus consultărilor;

- remarcăm lipsa Tabelului de concordanță privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar, precum și a Declarației de compatibilitate, fiind nerespectate unele cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de coruptibilitate, ce periclitează viitorul proces de implementare a legii;

- fără a diminua din importanța și necesitatea proiectului propus, obligația adoptării propunerilor legislative, rămâne a fi o prerogativă a Parlamentului.

## **Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**