

10 Ianuarie 2007, nr. 145

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind partidele politice

(înregistrat în Parlament cu numărul 4860 din 20 Decembrie 2006)

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 privind partidele politice.

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. Scopul promovării proiectului.** Reglementarea activității partidelor politice, implementarea recomandărilor CoE.

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.

În același timp, remarcăm că elaborarea proiectului și promovarea lui s-a făcut în condițiile lipsei de transparență și a dezbaterilor publice prealabile, necesare în astfel de domenii extrem de importante pentru sistemul democratic și viața social-politică a țării.

- 5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă**
- 6. Suficiența argumentării.** Elaborarea proiectului este determinată de necesitatea revizuirii legislației cu privire la partidele politice în conformitate cu normele europene, conform rezoluției și recomandărilor Consiliului Europei (pct.3 din Programul Calendaristic al acțiunilor legislative, aprobat prin HP nr.284-XVI din 11.11.2005).
- 7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Expertiza de compatibilitate cu legislația comunitară lipsește. Proiectul corespunde reglementărilor și recomandărilor internaționale în domeniul anticorupție, putînd fi remarcată concordanța generală a prevederilor proiectului cu:
 - normele Convenției ONU împotriva corupției (dispozițiile art.9 (Achizițiile publice și gestiunea finanțelor publice) și art. 10 (Informarea publicului) ale Convenției);
 - Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei Rec (2003) 4 cu privire la Regulile comune împotriva fenomenului de corupție în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.

Totodată, pentru a asigura corespunderea plină cu reglementările și practicile internaționale în materie, proiectul necesită o serie de completări și modificări (a se vedea Analiza detaliată).

8. Fundamentarea economico-financiară. Implementarea prevederilor determină cheltuieli din bugetul de stat și ale persoanelor private (partidelor), dar în Nota informativă acestea nu sînt estimate.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Se stabilesc și promovează interese ale partidelor parlamentare și a celor reprezentate masiv la nivel local.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. O parte a dispozițiilor incluse în proiect, în special referitoare la normele generale, restricțiile în activitate; finanțarea partidelor, - sînt expuse ambiguu, acordă împuternici discreționare extinse și permit interpretări abuzive.

De asemenea, pot fi constatate omisiuni sau reglementări insuficiente pentru a contribui la prevenirea și combaterea fenomenului corupției, atât în interiorul partidelor, cît și în cadrul relațiilor acestora cu alți subiecți de drept, instituții publice și private.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. O parte a dispozițiilor incluse în proiect nu sînt în concordanță cu dispozițiile constituționale, cu reglementările concurente din alte acte legislative în vigoare.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Textul proiectului corespunde normelor de redactare lingvistică.

13. Reglementarea activității autorităților publice. O serie de atribuții ale Ministerului Justiției nu sînt reglementate adecvat, pot determina abuzuri și manifestări corupționale.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Preambul și clauza de adoptare	Preambul și clauza de adoptare	Lipsește un preambul, necesar pentru a determina finalitățile urmărite, rațiunea adoptării noii reglementări, motivația social-politică a acestui act legislativ de importanță majoră. Conform art.27 din Legea 780/2001, în cuprinsul clauzei de adoptare urmează a fi stabilit temeiul legal de adoptare a actului legislativ:	Alte riscuri Nerespectarea regulilor de tehnică legislativă	Introducerea unui preambul și completarea clauzei de adoptare.
2	Art.1	Art.1 alin.(1) și (4)	Textul nu este în concordanță cu prevederile Codului civil: art.57 (<i>Tipurile de persoane juridice</i>), art. 59 (<i>Persoane juridice de drept privat</i>); Secțiunea 5 (<i>Organizațiile necomerciale</i>) etc. În special, considerăm necesară definirea expresă a partidului drept <i>persoană juridică de drept privat, constituită fără scop lucrativ</i> (obținere de venit). La art.1 alin.(4) se menționează posibilitatea afilierii partidelor unor organizații politice internaționale, cu condiția că acestea " <i>le sînt apropiate ca valori, concepții, idealuri și scopuri</i> ". Considerăm că această precizare este de prisos și poate constitui un criteriu de limitare a afilierii internaționale a partidelor. Este suficientă interdicția afilierii la organizații politice internaționale care	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Revizuirea textului

			încalcă flagrant valorile fundamentale ale statului și drepturile cetățenilor Republicii Moldova.		
3	Art.2, 15	Art.2 alin.(1) și art.15 alin.(3).	Nu este precizat criteriul de "organizare administrativ-teritorială a partidului", deoarece, nu se poate înțelege exact care nivel este vizat: nivelul I (satele și orașele), nivelul II (raioanele). Remarcăm, că în proiectul de lege nu se prevede funcționarea partidelor regionale, însă organizarea administrativ-teritorială a Moldovei admite nivelul regional (UTA Găgăuzia și localitățile din Transnistria) și astfel apare încă o neconcordanță cu criteriul de organizare administrativ-teritorială. Curtea Constituțională a stabilit, prin hotărârile Nr.37 din 10.12.98 și Nr.3 din 29.01.99, că criteriul reprezentativității (sau teritorial) prin sine însuși, nu constituie un impediment în exercitarea dreptului cetățenilor la asocierea liberă în partide și în alte organizații social-politice, <i>deși ar putea fi neconstituțional, dacă prin efectele sale ar conduce la suprimarea dreptului la asociere sau la efecte similare cu o asemenea suprimare</i> . Curtea a mai relevat că stabilirea criteriului numeric al reprezentativității partidelor ține de domeniul unei legi organice, deci este de competența discreționară a Parlamentului, ceea ce impune ca legislativul să procedeze adecvat, astfel ca măsurile și reglementările adoptate să nu conducă la suprimarea principiului pluralismului politic, stipulat în art. 1 alin. (3) din Constituție.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Detalierea prevederilor, asigurarea clarității acestora.
4	Art.2	Art.2 alin.(2)	Prevederile art.2 alin.(2) fac problematică funcționarea organelor de conducere, a filialelor și structurilor partidelor politice în zona transnistreană, deoarece teritoriul respectiv nu este "sub jurisdicția Republicii Moldova". Deși norma respectivă admite existența <i>filialelor</i> , textul legii nu conține în continuare nici o referință privind crearea și funcționarea acestor entități, situație care necesită intervenție legislativă.	Coruptibilitate Lacune de drept	Reglementarea în lege sau acordarea dreptului de înființare a filialelor și reglementare a funcționării lor prin statutul partidului.
5	Art.2	Art.2 alin.(3)	Alin.(3) al art.2 conține o normă de interdicție privind crearea "structurilor" și "organelor" partidelor politice "în cadrul instituțiilor, întreprinderilor și organizațiilor". Considerăm că se impun precizări, necesare pentru a concretiza următoarele aspecte: - ce se înțelege prin "structuri și organe" (entități oficializate, cu atribuții prestabilite ori simple grupuri politice); - sînt vizate întreprinderile, instituțiile și organizațiile de orice fel (publice, private, cu sau fără personalitate juridică); - formula "în cadrul" presupune crearea structurilor și organelor oficializate ca parte componentă a instituțiilor, întreprinderilor și organizațiilor ori simpla existență a structurilor și organelor partidelor politice pe teritoriul (în sediul) acestor entități.	Coruptibilitate Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect Alte riscuri Lipsa definirii unor principii importante.	Definirea noțiunilor. În dispozițiile generale ale legii, pe lângă principiul "teritorial" al organizării partidelor politice, urmează să-și găsească reflectarea și astfel de principii fundamentale ca legalitatea, transparența, independența, autoadministrarea, egalitatea genurilor etc.
6	Art.3	Art.3 alin.(5)	Art.3 alin.(5) admite <i>imixtiunea</i> în	Coruptibilitate	Redactarea textului,

			<p>activitatea internă a partidului, în cazurile "prevăzute de lege". Imixtiune, prin definiție, constituie <i>amestec ilegal, nejustificat, o ingerință improprie în treburile străine</i>. Legea în continuare nu determină expres cazurile când sînt admise ingerințe în activitatea internă a partidelor și această normă de trimitere la legislație, fără concretizare, poate genera apariția elementelor de abuz, autoritățile abilitate stabilindu-și ori deduc singure competența în domeniu.</p>	<p>Norme de trimitere Lacune de drept Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>limitarea maximă a ingerințelor și imixtiunilor.</p>
7	Art.3	Art.3, art.24 alin.(1)	<p>Prevederile art.3 și art.24 alin.(1) necesită revizuire substanțială, din următoarele motive:</p> <p>a) alin.(1) al art.3 poate fi interpretat în sensul că ar obliga partidele să-și stabilească în mod obligatoriu reglementări prin care pledează pentru o serie de valori și deziderate de ordin general, iar omiterea pledării pentru aceste scopuri ar determina interzicerea activității partidului;</p> <p>b) Constituția și legislația Republicii Moldova nu definesc clar și complet astfel de noțiuni ca "<i>valori democratice</i>", "<i>ordinea de drept</i>", în timp ce alin.(3) prevede interzicerea afilierii la organizații politice internaționale care ar încălca respectivele valori;</p> <p>c) textul "<i>idei contrare prevederilor Constituției</i>", din alin.(2) al art.3 este ambiguu, poate fi interpretat abuziv, limitativ, este în stare să afecteze dreptul la liberă opinie și exprimare (spre exemplu: aderarea la UE afectează parțial suveranitatea statului și impune revizuirea corespunzătoare a Constituției și stipulările respective din statut ori program pot fi interpretate drept "idee contrară prevederilor Constituției"; militarea pentru stat federal afectează caracterul unitar al statului; propunerea de a alege șeful statului prin scrutin direct este și ea o idee contrară Constituției etc.).</p> <p>d) Constituția Republicii Moldova, în art.41 stabilește expres interdicțiile referitoare la activitatea (implicit, înființarea) partidelor politice: - care militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept, a suveranității și independenței, a integrității teritoriale a Republicii Moldova; - secrete; - constituite din cetățeni străini;</p> <p>e) alin.(7) al art.3 interzice "constituirea partidelor politice în baza criteriilor etnice", fără a preciza dacă acest criteriu vizează calitatea membrilor sau chiar simpla denumire a partidului: spre exemplu, - enunțarea în denumirea partidului a denumirii unei etnii (existente în Moldova sau nu).</p> <p>f) art.24 alin.(1) acordă Ministerului Justiției dreptul de a suspenda activitatea partidului pe motiv că acesta ar fi încălcat Constituția, fără a preciza însă că această încălcare trebuie constatată printr-o procedură legală distinctă.</p> <p>Menționăm că actele internaționale</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții extensive de reglementare Atribuții excesive / contrare statutului Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect Deficiență de redactare</p>	<p>Considerăm că formula actuală, prevăzută în ultimul alineat al art.4 din Legea nr.718 din 17.09.1991 privind partidele și alte organizații social-politice, este una concludentă și ar putea fi utilizată în noua lege: "Se interzice crearea și activitatea partidelor politice paramilitare, a partidelor care militează împotriva pluralismului politic, principiilor statului de drept și își propun drept scop răsturnarea sau schimbarea prin violență, prin alte metode anticonstituționale a orînduirii de stat, subminarea suveranității și integrității teritoriale a Republicii Moldova, care propagă războiul, ațîță discordie și vrajbă socială, interetnică și religioasă, metode autoritare și totalitare de conducere, atentează la drepturile fundamentale ale omului, desfășoară alte activități care contravin orînduirii constituționale și sînt incompatibile cu normele general recunoscute ale dreptului internațional".</p>

			(în special, Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului, CADO) protejează libertatea de asociere și stabilesc că exercitarea respectivelor drepturi nu poate face obiectul altor restricții decât acelea care constituie măsuri necesare într-o societate democratică, pentru securitatea națională, siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protejarea sănătății sau a moralei, ori pentru protecția drepturilor și libertăților altora. Jurisprudența Curții CEDO în materie a relevat că prevederile unui program politic " <i>considerat incompatibil cu principiile și structurile actuale ale statului nu îl fac incompatibil cu regulile democrației. Este de esența democrației să permită propunerea și dezbaterile unor programe politice diverse, inclusiv a celor care pun în discuție modul de organizare a unui stat, atât timp cât acestea nu periclitează însăși democrația.</i> " (Hotărârea CEDO din 25.05.1998 "Partidul Socialist ș.a. vs Turcia", p.47; Hotărârea CEDO din 30.01.1998 "Partidul Comunist Unit al Turciei ș.a. versus Turcia").		
8	Art.4	Art.4 alin.(1).	Art.4 alin.(1) obligă "fiecare" partid politic să aibă denumire integrală, " <i>denumire prescurtată și simboluri proprii</i> ". În cazul ultimelor două stipulări, reglementarea propusă necesită revizuire, condiția obligatorie devenind una facultativă.	Coruptibilitate Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	Revizuirea textului
9	Art.4	Art.4 alin.(3).	Art.4 alin.(3) stabilește aplicarea prevederilor alin.(2) " <i>alianțelor politice</i> ", existența acestora era presupusă și de art.14 alin.(1) lit.i) a proiectului, însă statutul juridic al acestor entități nu este determinat în cuprinsul legii și nici nu se face trimitere expresă la alte acte legislative care ar reglementa constituirea și existența unor asemenea entități (legislația Republicii Moldova în general nu conține reglementări la tema respectivă).	Coruptibilitate Lacune de drept	Introducerea definiției.
10	Art.4	Art.4 alin.(4)	Presupunem că în textul alin.(4) al art.4 s-a comis o eroare, deoarece, se stabilește că denumirea și simbolurile partidelor nu pot " <i>să propage scopurile și orientările prevăzute de art.2 alin.(2)-(3)</i> ". Respectivele alineate ale art.2 conțin, însă, interdicții privind înființarea organelor de conducere, a filialelor și structurilor de conducere ale partidelor, aceste interdicții (pe lângă faptul că nu sînt corect definite) nu pot fi considerate " <i>scopuri și orientări</i> ". În condițiile descrise, <i>Nota</i> la art.4 devine și ea improprie. În plus, nu este clar dacă <i>nota</i> respectivă se referă la întregul articol 4 sau la un alineat concret al acestuia, după cum nu este clară situația utilizării unor însemne ale organizațiilor internaționale care afectează valori ocrotite de Constituție și lege.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuirea textului
11	Art.5	Art.5 alin.(3) și (5)	La art.5 alineatele (3) și (5) conțin dispoziții care se exclud reciproc. Criteriul reușitei și performanței poate fi păstrat, și tratamentul între partidele care vor avea performanțe electorale egale va fi egal. În același timp, o anumită sumă din alocația	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Promovarea intereselor contrar interesului public	Revizuirea textului de principiu. Opinăm că este necesară și reevaluarea prevederilor art.32 din lege, care stabilesc

			generală rezervată la bugetul de stat ar trebui să fie acordată partidelor politice, indiferent de performanțele electorale, pornind de la principiul egalității în drepturi (art.41 alin.(2) al Constituției) și al tratamentului juridic echitabil, ținând cont de faptul că membrii acestui partid sînt printre contribuabilii care formează partea de venituri a bugetului de stat (membrii unui partid sînt defavorizați comparativ cu alții), iar performanțele electorale pentru un partid nou nu pot să apară "din oficiu", resursele financiare pot fi necesare anume pentru a atinge aceste performanțe.		acordarea finanțării doar pentru partidele care au performanțe electorale concretizate. Necesită o abordare aparte și situația finanțării partidelor care au fuzionat (este sau nu cumulat finanțarea sau aceasta încetează în general, partidul fiind calificat "fără performanțe").
12	Art.7	Art.7, alin.(3)	Plasarea articolului nu este reușită.	Coruptibilitate Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă.	La se propune a fi transferat în cuprinsul art.8, din considerații de tehnică legislativă.
13	Art.7	Art.7 alin.(4)	Textul este formulat echivoc, interdicția la care se face referire poate avea un caracter temporar, nu este stabilită o legătură concretă între interdicție și exercitarea funcției publice.	Coruptibilitate Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	În calitate de soluții pentru acest text considerăm că pot fi examinate următoarele variante: - enumerarea concretă și exhaustivă a funcțiilor, titularii cărora nu au dreptul să facă parte din partide politice (poliție, militari, angajați ai organelor securității, vameși, procurori, judecători, avocații parlamentari, membrii Curții de Conturi, ai Comisiei Electorale Centrale, ai Consiliului Coordonator al Audiovizualului etc.); - utilizarea formulei constituționale de la art.41 alin.(7): "Funcțiile publice ai căror titulari nu pot face parte din partide se stabilesc prin lege organică"; - utilizarea formulei prevăzute de art.11 alin.(2) al CADO: dreptul la asociere poate fi limitat pentru cetățenii care sînt membri ai forțelor armate, ai poliției sau ai administrației de stat.
14	Art.7	Art.7 alin.(5)	Art.7 alin.(5) interzice " <i>persoanelor colective</i> " să fie membri ai partidului politic, dar legislația Republicii Moldova nu definește asemenea entități.	Coruptibilitate Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Presupunem că autorii au avut în vedere " <i>persoanele juridice</i> " și acest lucru trebuie specificat expres în lege.
15	Art.8	Art.8 alin.(2)	La art.8 alin.(2) prima propoziție, după cuvintele " <i>partide politice</i> " urmează a se adăuga textul " <i>din Republica Moldova</i> ". Precizarea este necesară pentru a nu limita asocierea persoanei la partide din alte state, a căror cetățenie persoana respectivă o poate deține în mod legal.	Coruptibilitate Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului	Redactarea textului conform propunerilor
16	Art.9	Art.9 alin.(1)	Ssînt necesare precizări referitoare la	Coruptibilitate	În scopul evitării

			<p>prevederile despre "declarația privind adresa juridică a partidului":</p> <ul style="list-style-type: none"> • forma declarației (liberă sau autenticată notarial); • "adresa juridică" presupune adresa de evidență fiscală și la care este recepționată corespondența sau adresa la care se află organele de conducere permanentă. 	<p>Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)</p>	<p>tergiversării înregistrării partidului și pentru a preîntîmpina eventuale abuzuri ale organului abilitat cu verificarea actelor necesare pentru înregistrare, considerăm oportună completarea alin.(2) al art.9 cu o nouă propoziție, în următoarea redacție: "Dacă decizia despre înregistrare sau obiecțiile față de actele prezentate nu sînt comunicate în termen de o lună de la depunere actelor, partidul are dreptul să-și înceapă activitatea, prezumîndu-se înregistrat". Asemenea mecanisme sînt aplicate și recomandabile în scopul reducerii manifestărilor abuzive și corupționale ale funcționarilor instituțiilor abilitate cu atribuții de înregistrare și autorizare.</p>
17	Art.9	Art.9 alin.(3)	<p>Termenul de 10 zile pentru contestarea deciziei Ministerului Justiției este unul care derogă de la prevederile Legii contenciosului administrativ și nu se stabilește expres dacă acest termen este și unul de prescripție pentru contestarea respectivei decizii.</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept Stabilirea unor termene nejustificate Lipsa / insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților public</p>	<p>Corelarea dispozițiilor despre termene și a statutului acestora.</p>
18	Art.9	Art.9 alin.(4)	<p>Textul "<i>10 salarii minime</i>" urmează a fi substituit prin indicarea sumei concrete a taxei de stat sau această sumă să fie indicată doar în Legea taxei de stat. Noțiunea "salariu minim" are un alt înțeles în prezent</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept Deficiență de redactare.</p>	<p>Substituirea cu mărime concretă a taxei.</p>
19	Art.9	Art.9 alin.(4)	<p>Se menționează că reprezentantul organului de conducere al partidului "<i>participă în mod obligatoriu</i>" la procedura de înregistrare. Prevederile necesită precizare, presupunem că autorii au avut în vedere prezența reprezentantului partidului la momentul emiterii deciziei de înregistrare.</p>	<p>Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Precizarea prevederilor.</p>
20	Art.9	Art.9 alin.(6)	<p>Se stabilește că modificările și completările statutelor partidelor se înregistrează "<i>în modul prevăzut pentru înregistrarea inițială</i>". Norma invocată nu poate fi interpretată pentru aplicare selectivă, dar considerăm de prisos prezentarea din nou la Ministerul Justiției a programului, a actului de constituire însoțit de lista membrilor partidului, a declarației privind adresa juridică și dovada deschiderii contului bancar, în condițiile cînd aceste acte și date nu se modifică concomitent cu modificarea statutului.</p>	<p>Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive</p>	<p>Redactarea textului.</p>

21	Art.10	Art.10 ultimul alineat	Textul este formulat astfel încât oferă atribuții discreționare prea largi funcționarilor Ministerului Justiției. Considerăm oportună indicarea unor <i>temeiuri exprese</i> pentru cererea anulării înregistrării (spre exemplu, falsificarea semnăturilor membrilor), <i>indicarea unui termen concret</i> în cadrul căruia poate fi cerută anularea înregistrării, precum și acordarea pentru partid a <i>dreptului de remediere a problemelor și impedimentelor</i> ulterior depistate. În caz contrar, anularea înregistrării poate fi cerută pentru motive minore (se descoperă unele prevederi din program sau din statut care, în opinia funcționarilor, ar fi împiedicat înregistrarea; se descoperă unele erori în declarația despre sediul partidului; sînt retrase cîteva semnături ale membrilor și numărul total se reduce sub cel minim stabilit de lege etc.).	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune	Stabilirea temeiurilor exprese
22	Art.12	Art.12	La art.12, pentru asigurarea transparenței și accesului plenar la informația de interes public, este necesară introducerea unor prevederi care vor stabili detaliat conținutul informației ce se include în Registrul partidelor politice ținut de Ministerul Justiției: denumirea; hotărîrea de înregistrare; sediul; conducătorul și datele de contact ale acestuia; statutul și programul partidului; informația despre afilierea internațională etc.	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice	Introducerea prevederilor. În lege urmează a se stabili și că informația din Registrul este publicată pe pagina web a Ministerului Justiției: (în acest sens, art.12 alin.(3) din lege se va completa în final cu textul "și este expusă pe pagina web a Ministerului Justiției, în termen de 5 (10) zile de la înregistrare".
23	Art.13	Art.13 alin.(2)	Nu este clar unde " <i>se prezintă în formă scrisă</i> " statutul și programul partidului politic. Presupunem, că autorii au avut în vedere păstrarea în formă scrisă a unui exemplar original al statutului și programului. În ceea ce privește eventualii solicitanți, acestora respectivele documente le pot fi prezentate în format electronic, copii xerox etc.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Redactarea textului și precizarea procedurilor.
24	Art.13	Art.13	Nu este asigurată pe deplin sporirea responsabilității și un control adecvat în interiorul partidului.	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)	Legea ar trebui să oblige la indicarea în cuprinsul statutului partidului a prevederilor referitoare la: - auditul intern (asupra administrării finanțelor și patrimoniului); - structura abilitată cu drepturi de control (cenzori) și modul de formare a acesteia, excluderea conflictelor de interese; - drepturile membrilor de a fi informați (oricînd) despre veniturile și cheltuielile partidului.
25	Art.18	Art.18 alin.(2)	Nu sînt precizate dispozițiile referitoare la "posturile naționale de radio și televiziune", deoarece, conform Codului audiovizualului, există un singur "radiodifuzor public național". Nu este inclus expres dreptul partidelor de a obține credite	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Alte riscuri Lipsa unor prevederi exprese despre dreptul garantat	Precizarea noțiunilor. Introducerea unor prevederi exprese.

			pentru campanii electorale, în condițiile legislației electorale corespunzătoare (Codul electoral).		
26	Art.20	Art.20 alin.(4)	Nu este stabilit despre care an preelectoral este vorba: anul premergător alegerilor parlamentare; alegerilor locale generale; alegerilor locale parțiale; alegerilor regionale.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Concretizarea anului respectiv.
27	Art.21	Art.21 alin.(1)	Nu este clar ale cui decizii sînt vizate	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Considerăm oportună introducerea, după cuvîntul "deciziile", a textului "organelor de conducere ale".
28	Capitolul 4	Capitolul 4	Capitolul 4 din lege nu reglementează asocierea partidelor politice, formarea alianțelor electorale, însă art.4 alin.(3) și art.14 alin.(1) lit. 1) din lege admit existența unor "alianțe politice", fără a detalia statutul acestora. În cazul că nu se dorește reglementarea mai detaliată a aspectelor vizînd crearea alianțelor politice și electorale, este necesar a se stabili o normă de trimitere la legislația electorală, care admite formarea blocurilor electorale.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Reglementare expresă sau prin norme concrete de trimitere.
29	Art.23	Art.23 alin.(6)	În propoziția a doua se stabilește că partidul politic rezultat din fuziune "se va conforma, în termen de 10 zile, tuturor prevederilor prezentei legi referitoare la înregistrarea partidelor politice". Prevederile respective pot fi înțelese în sensul că partidul nou va trebui și să se înregistreze în termen de 10 zile, ceea ce contravine art.9, conform căruia Ministerul Justiției decide înregistrarea în termen de o lună. Pentru a exclude interpretările abuzive și a limita puterea discreționară de apreciere a consecințelor,	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Textul art.23 alin.(6) urmează a fi redactat astfel încît să se înțeleagă obligația partidului nou de a depune actele pentru înregistrare în termen de 10 zile de la fuziune.
30	Art.23	Art.23 alin.(9)	Nu este stabilit un termen expres în care noul partid politic se înscrie, iar partidele comasate se radiază din respectivul Registru.	Coruptibilitate Lipsa unor termene concrete	Stabilirea expresă a termenelor.
31	Art.24	Art.24 alin.(6)	Se stabilește un termen de 5 zile în care Curtea de Apel "se va pronunța" asupra legalității deciziei de suspendare. Termenul respectiv derogă de la prevederile Legii contenciosului administrativ, iar obligarea la pronunțare asupra legalității instituie o normă imperativă pentru desfășurarea și finalizarea procedurii de contencios înăuntrul respectivului termen, situație care limitează nejustificat atribuțiile, calitatea și chiar independența autorității judecătorești (termenul de 5 zile poate fi prea scurt pentru stabilirea tuturor circumstanțelor, citarea martorilor, efectuarea expertizelor etc.). Instanța de judecată se poate pronunța în prealabil asupra menținerii deciziei de suspendare și să o păstreze ori să o ridice temporar (în cazul că drepturile și interesele legale ale partidului sînt puternic afectate), pînă la clarificarea tuturor circumstanțelor cazului.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lipsa / insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților public	Asigurarea concordanței legislației
32	Art.25	Art.25 alin.(2) lit. a)	Se prevede posibilitatea cererii dizolvării partidului politic pe motiv că "scopul sau activitatea partidului a devenit ilicită sau contrară ordinii	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Atribuții paralele	Indicarea în respectivul text, în calitate de motive, a unor activități

			publice". Formula respectivă este vagă, iar interpretarea ei poate fi făcută extensiv (orice încălcare (chiar neînsemnată) a ordinii publice este contrară ordinii publice).	Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	concrete ce ar prezenta pericol public iminent și considerabil (și aici ar putea fi utilă norma actuală din art.4 al Legii nr.718 din 17.09.1991 privind partidele și alte organizații social-politice).
33	Art.25	Art.25 alin.(2) lit.c)	Stipularea conform căreia dizolvarea poate fi cerută dacă "partidul urmărește alt scop decât cel prevăzut în statutul și programul său" este și ea ambiguă, ar stabili interdicția promovării unui scop temporar, minor, nepericulos, doar pe motivul că nu este indicat formal în statutul sau programul partidului.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Atribuții paralele Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuirea textului.
34	Art.26	Art.26	Art.26 se referă la "lichidarea" partidului politic, alin.(1) al acestuia începe cu noțiunea "dizolvarea" (care, conform art.25, este o procedură judiciară), iar în continuare textul alin.(1) se referă la "autodizolvarea" partidului politic.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	Revizuirea textului.
35	Art.26	Art.26 alin.(2) și alin.(7)	Nu este indicat termenul concret de publicare în Monitorul Oficial a hotărârii despre lichidarea partidului politic și a bilanțului de lichidare a partidului autodizolvat.	Coruptibilitate Lipsa unor termene concrete Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public	Stabilirea termenelor concrete de publicare.
36	Art.27	Art.27 alin.(4)	Urmează a se preciza dacă interdicția respectivă vizează și păstrarea în sediul partidului a armelor deținute legal de membrii săi, deținerea armelor de către subdiviziunile de pază ale partidelor. Notăm, că Legea Nr.110-XIII din 18.05.94 cu privire la arme permite persoanelor juridice, care au în structură o subdiviziune specializată de pază, să dețină arme. Totodată, Constituția și legislația interzice purtarea armelor doar la manifestațiile de masă.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuirea textului.
37	Art.27	Art.27	Lipsesc prevederi care ar interzice partidului politic să aibă patrimoniu permanent peste hotarele țării (aceste proprietăți și operațiunile cu ele nu pot fi controlate adecvat de către autoritățile abilitate ale statului).	Coruptibilitate Lacune de drept	Introducerea prevederilor despre interdicții
38	Art.28	Art.28	Referitor la sursele de finanțare a partidelor politice, considerăm necesare mai multe modificări și completări, menite să sporească responsabilitatea partidelor, să le faciliteze activitatea legală și să preîntâmpine sau combată eventuale manifestări ilegale, corupționale, de spălare a banilor	Coruptibilitate Lacune de drept	Acceptarea propunerilor
39	Art.28	Art.28 alin.(1)	Nu se stabilește posibilitatea obținerii finanțelor din astfel de surse ca: credite și dobânzi bancare; vânzări de bunuri ale partidului; închiriere de spații proprii;	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)	Introducerea prevederilor
40	Art.28	Art.28 alin.(3)	Nu este prevăzut că și modul de "utilizare" a cotizațiilor de membru se stabilesc prin statutul partidului.	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)	Introducerea prevederilor.
41	Art.28	Art.28 alin.(4)	Nu se stabilește că operațiunile de	Coruptibilitate	O variantă optimă a

			încasări și plăți nu pot fi făcute prin conturi deschise la bănci străine (cu capital majoritar străin), chiar dacă acestea au sedii (reprezentanțe, filiale) în Republica Moldova.	Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)	fi stabilirea interdicției pentru partide să deschidă conturi în băncile străine sau filialele acestora de pe teritoriul Republicii Moldova.
42	Art.28	Art.28 alin.(4)	Textul alin.(4) urmează a fi precizat în sensul dacă se referă și la cotizațiile de membru și la donațiile de orice tip făcute pentru partidele politice: acumularea cotizațiilor prin intermediul instituțiilor financiare poate fi problematică, iar unele donații, în sume mici, ar trebui să nu fie supuse obligativității transferului prin instituții financiare.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuirea textului
43	Art.28	Art.28 alin.(8)	Textul de la alin.(8) necesită a fi precizat, cu scopul de a stabili dacă interdicția finanțării partidelor din afara țării se referă și la: - interdicția finanțării de către întreprinderi mixte; - interdicția primirii donațiilor de la cetățeni ai Republicii Moldova aflați peste hotarele ei (permanent sau temporar); - interdicția finanțării partidelor de către cetățeni străini aflați în Moldova (permanent sau temporar).	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public) Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuirea textului
44	Art.28	Art.28	Este necesar a se clarifica și situația obținerii de către partide a unor finanțări de la persoane fizice și juridice de pe teritoriul ce nu este controlat efectiv de autoritățile Moldovei (Transnistria);	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public) Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuirea textului.
45	Art.28	Art.28	Lipsesc prevederi care ar obliga la prezentarea rapoartelor anuale publice despre finanțarea partidelor.	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)	Introducerea prevederilor.
46	Art.29	Art.29 alin.(1)	Este necesară precizarea sintagmei "veniturile preconizate în bugetul de stat", deoarece, veniturile pe parcursul anului se precizează, pot fi mai mari ori mai mici și partidele nu pot cunoaște operativ respectivele detalii.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Pentru a exclude interpretări neuniforme, textul respectiv ar trebui să facă referire la suma veniturilor prevăzută în Legea anuală a bugetului de stat la momentul intrării în vigoare a acesteia.
47	Art.29	Art.29	Lipsesc prevederi care: - interzic primirea donațiilor de la persoanele care nu au drept de vot; - interzic primirea donațiilor de la persoanele juridice care desfășoară jocuri de noroc (cazinouri, loterii, pariuri etc.); - limitează donațiile în numerar la o anumită sumă (plafon), iar sumele care depășesc plafonul urmînd a fi donate prin intermediul instituțiilor financiare, cu înregistrare corespunzătoare; - donațiile urmează fi calificate drept informație de interes public, fiecare persoană interesată avînd acces la conținutul informațiilor corespunzătoare; - anual, partidul trebuie să fie obligat să publice în Monitorul Oficial informația generalizată despre veniturile primite și cheltuielile efectuate.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)	Introducerea prevederilor
48	Art.31	Art.31 alin.(2)	După textul "fiecare partid politic" lipsește precizarea "care a participat în campania electorală".	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Introducerea prevederilor

				Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	
49	Art.32	Art.32 alin.(1) lit. a)	Condițiile suplimentare, propuse pentru obținerea finanțării de la buget, sînt de prisos, deoarece, odată ce obțin mandate de deputat, partidele îndeplinesc condițiile: înregistrării în calitate concurent electoral (independent sau în bloc electoral), depășirii pragului electoral (poate avea mandate doar partidul care a depășit pragul), organizarea în fracțiuni parlamentare este prezumată, pentru că, în caz contrar, partidul pierde mai multe avantaje legate de activitatea parlamentară. Opinem că prevederile art.32 alin.(1) lit. b) stabilesc incorect condiția deținerii a cel puțin 20 de mandate în consiliile raionale. Astfel, un partid care deține zeci și chiar sute de mandate în consiliile locale ale satelor și orașelor, zeci/sute de mandate de primar, va fi lipsit de finanțare de la buget pe motiv că nu a fost activ în cadrul alegerilor consiliilor raionale, care reprezintă o verigă medie, intermediară, a administrației publice locale.	Coruptibilitate Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Normă inutilă	Revizuirea textului.
50	Art.32	Art.32 alin.(1) lit.b)	Se stabilește incorect condiția deținerii a cel puțin 20 de mandate în consiliile raionale. Astfel, un partid care deține zeci și chiar sute de mandate în consiliile locale ale satelor și orașelor, zeci/sute de mandate de primar, va fi lipsit de finanțare de la buget pe motiv că nu a fost activ în cadrul alegerilor consiliilor raionale, care reprezintă o verigă medie, intermediară, a administrației publice locale.	Coruptibilitate Promovarea intereselor contrar interesului public Prejudicierea intereselor contrar interesului public Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	Revizuirea textului.
51	Art.33	Art.33	Sînt necesare prevederi suplimentare și modificări referitoare la: a) limitarea utilizării veniturilor provenite din alocații de la bugetul de stat pentru remunerarea (considerabilă, excesivă) membrilor de partid, în special, a membrilor organelor de conducere ale acestora. Prevederea de la alin.(1) lit. b) referitoare la "cheltuieli de personal" și cele de la lit. f), referitoare la "cheltuieli de organizare a activității cu caracter politic" nu sînt suficient de clare și nu sînt în măsură să împiedice practici nocive, de repartizare abuzivă a surselor financiare între reprezentanții conducerii partidului; b) la alin.(1) lit. i), cuvintele "investiții în" este utilizat impropriu și urmează a fi substituite prin cuvintele "procurări de"; c) la alin.(1) lit. l), cuvîntul "campania" urmează a fi substituit prin cuvîntul "publicitate", deoarece, toate cheltuielile menționate în respectivul articol pot fi calificate drept cheltuieli pentru campania electorală.	Coruptibilitate Lacune de drept Atribuții excesive / contrare statutului Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuirea textului.
52	Art.33	Art.33	Lipsesc prevederi referitoare la controlul extern al utilizării mijloacelor provenite de la bugetul de stat (acest control poate fi exercitat de către Ministerul Justiției sau Ministerul Finanțelor). De asemenea, articolul trebuie să prevadă obligativitatea raportării periodice a modului de utilizare a mijloacelor alocate de la bugetul de stat (nu numai în cazul	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)	Introducerea prevederilor

			perioadei electorale, către Comisia Electorală Centrală). Raportarea și controlul independent constituie măsuri eficiente pentru prevenirea și combaterea abuzurilor, a utilizării mijloacelor contrar destinației și pot avea un impact considerabil anticorupție.		
53	Dispoziții finale și tranzitorii	Dispoziții finale și tranzitorii	Termenele propuse sînt depășite.	Coruptibilitate Norme irealizabile Stabilirea unor termene nejustificate	Revizuirea termenelor.
54	General	General	Concomitent cu adoptarea și punerea în aplicare a legii analizate, se impune și revizuirea legislației electorale, în scopul modificării prevederilor existente și includerii unor prevederi noi despre: - finanțarea campaniilor electorale din contul mijloacelor bugetului de stat; - interdicția utilizării mijloacelor financiare (de la buget sau proprii) pentru cumpărarea voturilor alegătorilor, desfășurarea de către partide și exponenții acestora a unor activități de binefacere în perioada electorală; - limitării utilizării resurselor administrative de către concurenții în alegeri, de către partidele politice parlamentare, care sînt mai avantajate comparativ cu alte formațiuni (au acces prioritar la mass-media publică, li se pun la dispoziție localuri pentru întâlniri, au acces la mijloace tehnice din dotarea Parlamentului etc.).	Alte riscuri Necesitatea modificării legislației corelative.	Modificarea legislației.

Concluzii

1. Anumite prevederi ale proiectului ar putea avea un considerabil impact anticorupție, dar pentru a realiza acest scop, dispozițiile respective necesită completări și precizări, conform propunerilor din prezentul Raport.
2. Acordarea finanțării de stat doar pentru partidele care au deja performanțe electorale, lipsa unor prevederi clare și exhaustive despre controlul activității partidelor și a surselor financiare ale acestora, limitarea acestui control doar la nivelul Comisiei Electorale Centrale poate reduce din efectul anticorupție al noii legi și poate aduce la favorizarea unor partide politice, în detrimentul partidelor nou formate, înregistrate și care funcționează legal.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției