



European Commission
Commission européenne

proiect contra corupției,
spălării banilor și finanțării
terorismului în Republica Moldova

Council of Europe
Conseil de l'Europe



Agencia Suedeză pentru Dezvoltare
și Cooperare Internațională (Sida/Asdi)

EFICIENȚA MECANISMULUI DE EFECTUARE A EXPERTIZEI CORUPTIBILITĂȚII PROIECTELOR DE ACTE LEGISLATIVE ȘI ALTE ACTE NORMATIVE ÎN REPUBLICA MOLDOVA ÎNTRE ANII 2006 ȘI 2009

Studiu
Iulie 2009

Acest studiu este realizat în cadrul Proiectului Comun al Comisiei Europene și Consiliului Europei, împotriva Corupției, Spălării Banilor și Finanțării Terorismului în Republica Moldova (MOLICO), co-finanțat de Comisia Europeană, Agenția Suedeză pentru Dezvoltare și Cooperare și Consiliul Europei



Aceasta publicație este realizată în cadrul **Proiectului Comun al Comisiei Europene și al Consiliului Europei împotriva corupției, spălării banilor și finanțării terorismului în Republica Moldova (MOLICO)**, co-finanțat de Comisia Europeană, Agenția Suedeză pentru Cooperare și Dezvoltare Internațională și Consiliul Europei.

Opiniile expuse în aceasta lucrare aparțin CAPC și nu reflectă în mod obligatoriu punctul de vedere oficial al Uniunii Europene, SIDA și Consiliului Europei.

Autorii Studiului:

Bostan Galina
Cojocaru Cristina
Gurin Corneliu
Ioniță Lilia

Experții CAPC care au contribuit prin activitatea lor de expertiză a proiectelor actelor legislative la întocmirea Studiului:

Apostol Lilian, *expert în domeniul legislației muncii, asigurarea socială și ocrotirea sănătății*
Armeanic Alexandru, *expert în domeniul buget și finanțe*
Baeș Sergiu, *expert în domeniul economie și comerț*
Creangă Ion, *expert în domeniul justiție și afaceri interne, drepturile și libertățile omului*
Ermurache Victor, *expert în domeniul buget și finanțe*
Jigău Radu, *expert în domeniul economie și comerț*
Mîrza Veaceslav, *expert în domeniul justiție și afaceri interne, drepturile și libertățile omului*
Nagacevschi Vitalie, *expert în domeniul justiție și afaceri interne, drepturile și libertățile omului*
Mereșevschi Vladislav, *expert în domeniul educație și învățămînt*
Marian Silvia, *expert în domeniul legislației muncii, asigurarea socială și ocrotirea sănătății*
Pagoni Domnița, *expert în domeniul economie și comerț*
Rusu Eugen, *expert în domeniul justiție și afaceri interne, drepturile și libertățile omului*
Roșca Nicolae, *expert în domeniul economie și comerț*

CUPRINS

LISTA ABREVIERILOR

SUMAR EXECUTIV

I. CONSIDERAȚII GENERALE DESPRE EXPERTIZA CORUPTIBILITĂȚII

- I.1. Premisele expertizei coruptibilității
- I.2. Proiectul „Expertiza coruptibilității”
- I.3. Expertiza coruptibilității efectuată de autoritățile publice
- I.4. Tangențe și deosebiri dintre activitatea de expertiză a CAPC și cea a CCCEC

II. METODOLOGIA DE REALIZARE A STUDIULUI

- II.1. Resursele umane ale CAPC antrenate în efectuarea expertizei coruptibilității
- II.2. Instrucțiunea și Metodologia de efectuare a expertizei coruptibilității
- II.3. Sistemul electronic de întocmire a rapoartelor de expertiză a coruptibilității
- II.4. Eșantionul de realizare a studiului

III. PROCESUL CREAȚIEI LEGISLATIVE ÎN VIZORUL SOCIETĂȚII CIVILE

- III.1. Inițiativele legislative
 - III.1.1. Descrierea generală a inițiativelor legislative
 - III.1.2. Inițiativele legislative potrivit domeniilor de expertiză
 - III.1.3. Inițiativele legislative potrivit categoriei actului legislativ
- III.2. Autorii inițiativelor legislative
- III.3. Promovarea/prejudicierea pe cale legislativă a intereselor private contrar interesului public
- III.4. Cooperarea Parlamentului cu societatea civilă în procesul legislativ

IV. FUNDAMENTAREA PROIECTELOR

- IV.1. Nota informativă
 - IV.1.1. Transparența notei informative
 - IV.1.2. Suficiența argumentărilor conținute în nota informativă
- IV.2. Referințe la compatibilitatea cu standardele internaționale
- IV.3. Fundamentarea financiar-economică

V. EFICIENȚA IDENTIFICĂRII ELEMENTELOR DE CORUPTIBILITATE

- V.1. Ponderea elementelor de coruptibilitate în proiectele expertizate și eficiența identificării lor în rapoartele de expertiză
 - V.1.1. Interacțiunea proiectului cu alte acte legislative și normative
 - V.1.2. Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice
 - V.1.3. Modul de exercitare a drepturilor și obligațiilor
 - V.1.4. Transparența și accesul la informație
 - V.1.5. Răspundere și responsabilitate
 - V.1.6. Mecanisme de control
 - V.1.7. Formularea lingvistică
 - V.1.8. Alte elemente ale coruptibilității
- V.2. Factori ce influențează asimilarea obiecțiilor și recomandărilor expertizei coruptibilității
 - V.2.1. Respectarea termenelor de cooperare cu societatea civilă
 - V.2.2. Calitatea autorilor proiectelor de acte legislative
- V.3. Studiu de caz: eficiența expertizei coruptibilității efectuate la proiectele de legi anticorupție promovate în 2007-2008
 - V.3.1. Proiectul Legii cu privire la prevenirea și combaterea corupției
 - V.3.2. Proiectul Legii cu privire la conflictul de interese
 - V.3.3. Proiectul Legii cu privire la serviciul public și statutul funcționarului public
 - V.3.4. Proiectul Legii privind verificarea titularilor și candidaților la funcțiile publice
 - V.3.5. Proiectul Codului de conduită al funcționarilor publici
 - V.3.6. Proiectul Legii privind transparența în procesul decizional
 - V.3.7. Proiectul Legii privind partidele politice
 - V.3.8. Proiectul Legii cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului
 - V.3.9. Constatări generalizate despre eficiența expertizei CAPC a legilor anticorupție

VI. CONCLUZII

ANEXE:

Anexa 1: Schema-model de completare a raportului de expertiză a coruptibilității în format electronic

Anexa 2: Lista elementelor de coruptibilitate

Anexa 3: Ponderea, frecvența elementului în proiecte, ponderea fiecărui element în categoria sa

Anexa 4: Eficiența obiecțiilor referitoare la coruptibilitate pe domenii de expertiză

Anexa 5: Eficiența obiecțiilor referitoare la coruptibilitate conform autorilor proiectelor

LISTA ABREVIERILOR

CAPC	Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției
CCCEC	Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și a Corupției
CoE	Consiliul Europei
Proiectul MOLICO	Proiectul Comun al Comisiei Europene și al Consiliului Europei împotriva corupției, spălării banilor și finanțării terorismului în Republica Moldova
Concepția de cooperare	Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29.12.2005
Domenii de expertiză	Domeniile stabilite în Anexa nr. 1 a Instrucțiunii CAPC din 30 iunie 2006
Instrucțiunea	Instrucțiunea cu privire la expertizarea coruptibilității proiectelor actelor legislative, aprobată de directorul CAPC prin ordinul nr. 4 din 30 iunie 2006
Ghid	Ghid teoretico-practic pentru efectuarea expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și alte acte normative, elaborat de CAPC și CCCEC
Legea 780/2001	Legea privind actele legislative, nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 (Monitorul oficial al Republicii Moldova, nr. 36-38 din 14.03.2002)
Legea 317/2003	Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, nr.317-XV din 18 iulie 2003 (Monitorul oficial al Republicii Moldova, nr. 208-210 din 03.10.2002)
Proiect	Proiectul „Expertiza coruptibilității”

SUMAR EXECUTIV

În cadrul Proiectului Comun al Comisiei Europene și al Consiliului Europei împotriva corupției, spălării banilor și finanțării terorismului în Republica Moldova, în perioada octombrie 2006 – ianuarie 2009, CAPC a supus expertizei coruptibilității 304 proiecte de acte legislative plasate pe pagina web a Parlamentului și 13 proiecte de acte normative și acte normative în vigoare la solicitarea expresă a autorităților publice. În rapoartele întocmite, experții CAPC au formulat obiecții referitoare la 4448 elemente de coruptibilitate depistate în proiectele expertizate. La momentul realizării acestui studiu, 258 din 317 proiecte au fost adoptate și publicate în Monitorul Oficial.

Categorii de elemente coruptibile frecvent identificate în proiectele de legi sînt: norme deficitare de trimitere și blanchetă, concurența normelor și lacune legislative (31,3%), atribuții discreționare excesive sau ambigui ale autorităților publice (29,2%) și formulări lingvistice defectuoase (23,8%).

Eficiența rapoartelor de expertiză a coruptibilității întocmite de experții CAPC a fost măsurată prin verificarea acceptării a 3684 obiecții referitoare la elemente concrete de coruptibilitate identificate în 258 proiecte supuse expertizei, care au fost adoptate de Parlament și Guvern. Din 3684 de obiecții au fost acceptate 1916, ceea ce reprezintă un randament de 52,01% al rapoartelor de expertiză a coruptibilității prezentate de către experții CAPC. Au fost identificați doi factori ce influențează acceptarea de către legislativ a recomandărilor formulate de experții CAPC. Primul factor este respectarea de către Parlament a termenelor de cooperare cu societatea civilă. În cazul nerespectării acestor termene, eficiența rapoartelor de expertiză ale CAPC este de 25,5%. Al doilea factor este calitatea autorilor de la care emană proiectele de legi. Eficiența cea mai scăzută a rapoartelor de expertiză ale CAPC se atestă în proiectele Serviciului de Informații și Securitate (8,5%), Ministerului Dezvoltării Informaționale (17,6%) și ale Procuraturii Generale (18,2%). Pe de altă parte, în cazul celor mai frecvenți autori ai proiectelor de legi elaborate în cadrul Guvernului, cum ar fi Ministerului Justiției, eficiența rapoartelor CAPC este de aproape 60%, această autoritate solicitînd frecvent opinia CAPC chiar înainte de prezentarea proiectelor în Parlament.

Pachetul de legi anticorupție supuse expertizei coruptibilității. În perioada 2007-2008 Parlamentul a adoptat opt legi noi în domeniul anticorupție: Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției, Legea cu privire la conflictul de interese, Legea cu privire la serviciul public și statutul funcționarului public, Legea privind verificarea titularilor și candidaților la funcțiile publice, Codul de conduită al funcționarilor publici, Legea privind transparența în procesul decizional și Legea privind partidele politice și Legii cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului. Proiectele acestor legi au fost supuse expertizei coruptibilității de CAPC, însă eficiența expertizei a înregistrat o rată de doar 38,4%, contrar așteptărilor firești față de aceste legi de a corespunde exigențelor și standardelor anticorupționale.

Transparența procesului legislativ. În anii 2006-2007 nepublicarea notelor informative pe pagina web a Parlamentului împreună cu textul proiectelor de acte legislative a fost criticată constant în rapoartele de expertiză ale CAPC. În rezultatul acestei critici, a fost influențată considerabil practica plasării notelor informative pe pagina web a Parlamentului, numărul notelor informative publicate ajungînd de la 41% în anul 2006 la 94% în anul 2008. Cu toate că Parlamentul a devenit mai transparent în privința notelor informative ce însoțesc proiectele de legi, plasîndu-le regulat pe pagina sa web, referitor la cooperarea transparentă cu societatea civilă mai există rezerve. Astfel, pe parcursul a trei ani de cooperare a Parlamentului cu CAPC, în care CAPC a prezentat rapoarte de

expertiză pe marginea a 304 proiecte de acte legislative, doar într-un singur caz, Parlamentul a transmis o confirmare a recepționării contribuției CAPC, cu specificarea obiecțiilor ce au fost luate în considerare. În 29 de cazuri, Parlamentul a adoptat legi fără a respecta termenul de 15 zile lucrătoare, în care pot fi prezentate sugestiile și contribuțiile exponenților societății civile, după cum este prevăzut în Concepția de cooperare.

Fundamentarea proiectelor. Majoritatea notelor informative la proiectele de acte legislative supuse expertizei au avut un caracter formal și general, fără a explica detaliat necesitatea de promovare a proiectelor. Contrar cerințelor Legii 780/2001, promovarea proiectelor a fost făcută fără evidențierea în nota informativă a „elementelor noi, efectului social, economic și de altă natură al realizării lor”.

Implementarea a 78% din proiectele de legi examinate de către experții CAPC presupunea cheltuieli financiare și de altă natură, ceea ce înseamnă că potrivit Legii 780/2001 fundamentarea economico-financiară era obligatorie. Doar 6% din aceste proiecte au fost însoțite de o asemenea fundamentare.

Referințe la compatibilitatea proiectelor cu acquis-ul comunitar și standardele internaționale în textul notelor informative și ale proiectelor au fost făcute doar în 21% de cazuri, ceea ce înseamnă că în restul 79% de cazuri nu a fost respectată exigența Legii 780/2001 despre includerea în notele informative a “referințelor la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză”. Prezența referințelor exprese la acquis-ul comunitar în textul proiectelor de acte legislative nu a semnalat de fiecare dată o ajustare veritabilă a legislației naționale cu cea comunitară sau cu standardele internaționale.

Promovarea și prejudicierea intereselor contrar interesului public prin proiectele de legi înaintate în Parlament. Promovarea intereselor/beneficiilor în proiectele actelor legislative a fost atestată în 55% de cazuri. 56% din proiectele prin care se face promovarea intereselor/beneficiilor sînt calificate de experți ca fiind contrare interesului public. 39% din toate proiectele au fost apreciate ca generatoare de prejudicii, contrare interesului public. S-a remarcat tendința clară a înaintării proiectelor ce promovează/prejudiciază anumite interese de către deputați (71%) și Președintele Republicii Moldova (77%), tendință mai pronunțată în comparație cu proiectele înaintate de Guvern (46%).

Lărgirea atribuțiilor discreționare ale autorităților publice prin proiectele de legi înaintate în Parlament. Includerea în proiecte a reglementărilor activității autorităților publice, prin care se urmărește lărgirea atribuțiilor discreționare ale acestora, reprezintă o tendință tipică a proiectelor emenate de la Guvern (51%) și Președintele Republicii Moldova (85%), pe cînd inițiativele deputaților ce se referă la acest aspect sînt mai rar întîlnite (36%). Înaintarea propunerilor legislative de către Guvern și Președintele Republicii Moldova, prin care se urmărește lărgirea propriilor atribuții reprezintă, la fel, o promovare a intereselor, însă de această dată a intereselor departamentale ale autorităților publice centrale, care sînt și autorii nemijlociți ai proiectelor promovate de ramura executivă a puterii de stat.

I. CONSIDERAȚII GENERALE

Prezentul Studiu face o generalizare a eficienței activității Centrului de Analiză și Prevenire a Corupției (CAPC) în domeniul expertizării coruptibilității proiectelor de acte legislative, desfășurată în cadrul Proiectului MOLICO. Anterior, CAPC a efectuat un studiu similar asupra eficienței expertizei coruptibilității, care s-a referit la perioada 1 octombrie 2006 – 1 octombrie 2007. Deoarece la momentul întocmirii studiului precedent a fost analizată eficiența expertizei coruptibilității doar pentru un an, în cadrul prezentului Studiu este prezentată o analiză mai complexă a eficienței activității de expertiză cu referință la o perioadă mai extinsă, de circa 3 ani (1 octombrie 2006 – 31 ianuarie 2009), ceea ce ne permite să conturăm un tablou complet al eficienței noului instrument al procesului legislativ din Republica Moldova – expertiza coruptibilității.

Capitolul introductiv conține prezentarea succintă a premiselor expertizei coruptibilități (secțiunea I.1), descrierea proiectului „Expertiza coruptibilității”, parte a proiectului MOLICO (secțiunea I.2.), descrierea succintă a modului în care autoritățile publice efectuează expertiza anticorupție (secțiunea I.3.) și o analiză a deosebirilor esențiale dintre activitatea de expertiză efectuată de autoritatea publică abilitată și CAPC (secțiunea I.4).

I.1. Premisele expertizei coruptibilității

Necesitatea expertizei coruptibilității proiectelor de acte legislative a fost dictată, în mare parte, de carențele procesului legislativ din Republica Moldova.

Acest proces este reglementat de: Constituția Republicii Moldova, Regulamentul Parlamentului și Legea privind actele legislative. Reglementări de acest gen pot fi găsite și în alte câteva acte, însă ele au caracter special și nu sînt deosebit de relevante pentru tema abordată¹.

Deși reglementările cadru, specificate mai sus, stabilesc un șir de cerințe specifice procesului de inițiere, elaborare și promovare a proiectelor de acte legislative, deseori acestea nu sînt respectate. Sînt atestate:

- deficiențe la determinarea categoriilor de legi;
- disfuncționalități în utilizarea dreptului de inițiativă legislativă;
- devieri majore de la rigorile impuse de Legea 780/2001 referitor la etapele inițierii proiectelor de acte legislative (efectuarea investigațiilor științifice, a studiilor comparate, evaluarea efectelor noilor prevederi sînt etapele elaborării proiectelor de acte legislative neglijate cel mai frecvent).

Deși o parte din aceste deficiențe nu au reprezentat o premisă directă pentru instituirea mecanismului de expertiză a coruptibilității, totuși, aceste aspecte problematice ale procesului legislativ demonstrează existența carențelor serioase și a premiselor pentru instabilitate legislativă. Această stare de instabilitate, la rîndul său, afectează integritatea

¹ Spre exemplu, Legea nr. 847-XIII din 24.05.96 privind sistemul bugetar și procesul bugetar.

sistemului de drept și poate devia comportamentul celor cărora li se adresează legea, inclusiv prin favorizarea unor stări de coruptibilitate. Adicional, e necesar să menționăm că potrivit sondajului privind *Evoluția percepției fenomenului corupției în Republica Moldova*, realizat în anul 2007 de către IMAS INC – Chișinău, în cadrul Proiectului MOLICO, „legislația imperfectă” a fost identificată drept un factor major care favorizează răspândirea corupției (28% din respondenți).

I.2. Proiectul „Expertiza coruptibilității”

Proiectul „Expertiza coruptibilității” implementat de CAPC este o continuare a Proiectului „Diminuarea nivelului corupției prin implicarea societății civile în procesul de creație legislativă”, prevăzut pentru perioada de activitate a Parlamentului de legislatura a XVI și urmărește atingerea următoarelor obiective:

- diminuarea nivelului corupției prin intermediul eliminării cauzelor de ordin legislativ-normativ, care favorizează apariția, perpetuarea sau creșterea nivelului corupției;
- asigurarea monitoring-ului real și permanent al societății civile asupra procesului legislativ în Republica Moldova și implicarea exponenților societății civile în acest proces, prin furnizarea expertizei calificate;
- conștientizarea de către autoritățile publice a necesității existenței unui mecanism (unei instituții cu statut permanent) de expertiză a coruptibilității tuturor actelor normative.

Din 1 octombrie 2006, Proiectul este implementat cu sprijinul Proiectului Comun al Comisiei Europene și al Consiliului Europei împotriva corupției, spălării banilor și finanțării terorismului în Republica Moldova (MOLICO), co-finanțat de Comisia Europeană, Agenția Suedeză pentru Cooperare și Dezvoltare Internațională și Consiliul Europei².

În cadrul acestui proiect, CAPC a angajat un lot de 14 experți, juriști specializați în diferite domenii de drept care, în baza unei metodologii speciale pe care au fost instruiți să o aplice, au efectuat expertiza coruptibilității proiectelor de acte legislative definitive și înaintate în Parlament. Contribuțiile experților CAPC erau transmise în decurs de 15 zile lucrătoare din momentul plasării acestor proiecte pe pagina web a Parlamentului³. De asemenea aceste contribuții au fost plasate pe pagina web a CAPC www.capc.md.

Prin intermediul Serviciului Informațional Analitic al Aparatului Parlamentului, rapoartele de expertiză a coruptibilității a proiectelor de legi erau transmise în comisiile permanente sesizate în fond. De mai multe ori experții CAPC au fost invitați să participe la ședințele

² Implementarea Proiectului a decurs în câteva etape. Activitățile preparatorii (cercetările teoretice și practice, elaborarea actelor și recomandărilor în domeniu, selectarea și instruirea experților etc.), precum și activitățile inițiale de testare a mecanismului de expertiză a coruptibilității (întocmirea primelor rapoarte de expertiză) s-au desfășurat în perioada 27 martie 2006 – 1 octombrie 2006 în cadrul unui Proiect-pilot, susținut de Fundația Eurasia, din contul mijloacelor financiare USAID.

³ Acest termen a fost stabilit în baza Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29.12.2005.

acestor comisii⁴, iar rapoartele de expertiză au fost invocate de către deputați în cadrul dezbaterii proiectelor⁵.

I.3. Expertiza coruptibilității efectuată de autoritățile publice

După lansarea Proiectului CAPC la 1 iulie 2006, autoritățile publice au preluat mecanismul inedit de efectuare a expertizei coruptibilității. La 23 august 2006 Guvernul Republicii Moldova a aprobat, prin Hotărîrea nr. 977, Regulamentul cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție (Regulament).

Regulamentul a stabilit principiile generale ale efectuării expertizei și domeniile acesteia, precum și organul responsabil de efectuare a expertizei, termenele și criteriile de întocmire a expertizei. Potrivit Hotărîrii Guvernului nr.977 din 23.08.2006, autoritatea centrală responsabilă de expertizarea coruptibilității proiectelor actelor legislative a fost desemnat Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și a Corupției. CCCEC a stabilit criteriile de efectuare a expertizei coruptibilității urmare a aprobării Metodologiei de efectuare a expertizei coruptibilității proiectelor actelor legislative⁶.

Deoarece hotărîrea de Guvern enunțată mai sus a fost conceptualizată și elaborată într-un termen „record” de scurt, necesitatea statuării la nivel legislativ a obligativității expertizei anticorupție a fost conștientizată doar ulterior aprobării actului normativ al Guvernului. Această „scăpare” a fost rectificată prin adoptarea Legii nr.332-XVI din 10 noiembrie 2006 pentru modificarea și completarea unor acte legislative: Legea privind actele legislative, Legea cu privire la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și a Corupției, Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale. Legea nr.332/2006 a stabilit obligativitatea expertizei anticorupție pentru proiectele de acte legislative și proiectele de acte normative ale Guvernului. De la acest moment se poate vorbi despre instituționalizarea expertizei anticorupție în sistemul legislativ (de drept) al Republicii Moldova.

⁴ Experții CAPC au fost invitați să-și expună părerea la dezbaterile în cadrul comisiilor parlamentare a următoarelor proiecte de legi: pentru modificarea Legii privind asociațiile obștești, cu privire la modificarea unor acte legislative (referitoare la anularea imunității judecătorilor), cu privire la partidele politice, cu privire la serviciul public și statutul funcționarului public, cu privire la Codul de conduită a funcționarilor publici. etc.

⁵ A se vedea spre exemplu următoarele stenograme ale Parlamentului:

<http://parlament.md/news/plenaryrecords/07.12.2006/>

<http://parlament.md/news/plenaryrecords/29.12.2006/>

<http://parlament.md/news/plenaryrecords/21.12.2006/>

<http://parlament.md/news/plenaryrecords/08.02.2007/>

<http://parlament.md/news/plenaryrecords/29.03.2007/>

<http://parlament.md/news/plenaryrecords/14.06.2007/>

<http://parlament.md/news/plenaryrecords/08.11.2007/>

<http://parlament.md/news/plenaryrecords/29.11.2007/>

<http://parlament.md/news/plenaryrecords/15.02.2008/>

<http://parlament.md/news/plenaryrecords/20.03.2008/>

<http://parlament.md/news/plenaryrecords/16.05.2008/>

<http://parlament.md/news/plenaryrecords/03.07.2008/>

<http://parlament.md/news/plenaryrecords/10.07.2008/>

<http://parlament.md/news/plenaryrecords/04.12.2008/>

<http://parlament.md/news/plenaryrecords/19.12.2008/>

⁶ Metodologia în vigoare a CCCEC a fost elaborată în comun cu CAPC și a fost expertizată de către experții Consiliului Europei.

I.4. Tangențe și deosebiri dintre activitatea de expertiză a CAPC și cea a CCCEC

Actualmente există două instituții implicate în procesul de expertizare a coruptibilității proiectelor de acte legislative: Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și a Corupției – reprezentant al autorității publice și Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției – reprezentant al societății civile.

Această situație nu constituie o dublare ori suprapunere de competențe. Participarea societății civile în procesul de creație legislativă, prin înaintarea unor rapoarte de expertiză a coruptibilității proiectelor de acte legislative contribuie la edificarea și consolidarea mecanismului de expertiză anticorupție, la asigurarea respectării transparenței și obiectivității procesului legislativ. Preluarea conceptului expertizei coruptibilității de către reprezentanții autorităților publice a constituit un succes clar al prestației CAPC, o mostră elocventă de promovare de către sectorul neguvernamental a unor politici publice eficiente și de acceptare a acestora de către stat.

Activitatea de expertiză desfășurată de CAPC se deosebește de activitatea CCCEC prin următoarele:

a) Activitatea CAPC este independentă și are drept obiectiv monitorizarea externă a politicilor publice expuse în textele proiectelor de acte legislative.

b) CAPC expertizează proiectele de acte legislative aflate deja pe agenda Parlamentului, publicate și disponibile oricărui subiect interesat (*vezi Figura 1*). Astfel, expertiza CAPC capătă și ea un caracter public⁷ și intervine la etapa când neajunsurile pot fi evidențiate în faza cea mai avansată a procesului legislativ, chiar în momentul examinării finale a documentului de reglementare.

c) Expertizele CAPC constituie un filtru suplimentar, chiar dacă intervin asupra unor proiecte expertizate deja de CCCEC, adesea sînt remarcate neajunsuri suplimentare. Mai este de notat, în context, că expertiza efectuată de CCCEC nu este obligatorie pentru luare în considerație și dacă autorii insistă, iar Guvernul acceptă, în proiect pot rămîne prevederi defectuoase. Intervențiile CAPC le pot evidenția și supune, astfel, unor noi analize.

d) Rapoartele CAPC sînt întocmite de experți din afara autorităților publice, care nu se află sub control și influență administrativă inerentă. Independența și faptul că „libertatea creației” nu sînt limitate în procesul de expertiză permit evidențierea mai multor elemente negative din cuprinsul proiectelor, nu doar a celor strict identificate ca elemente de coruptibilitate.

e) CAPC expertizează doar proiectele de acte legislative, în timp ce experții CCCEC trebuie să asigure și expertiza actelor normative, cantitatea de acte prelucrate de aceștia fiind cu mult mai mare.

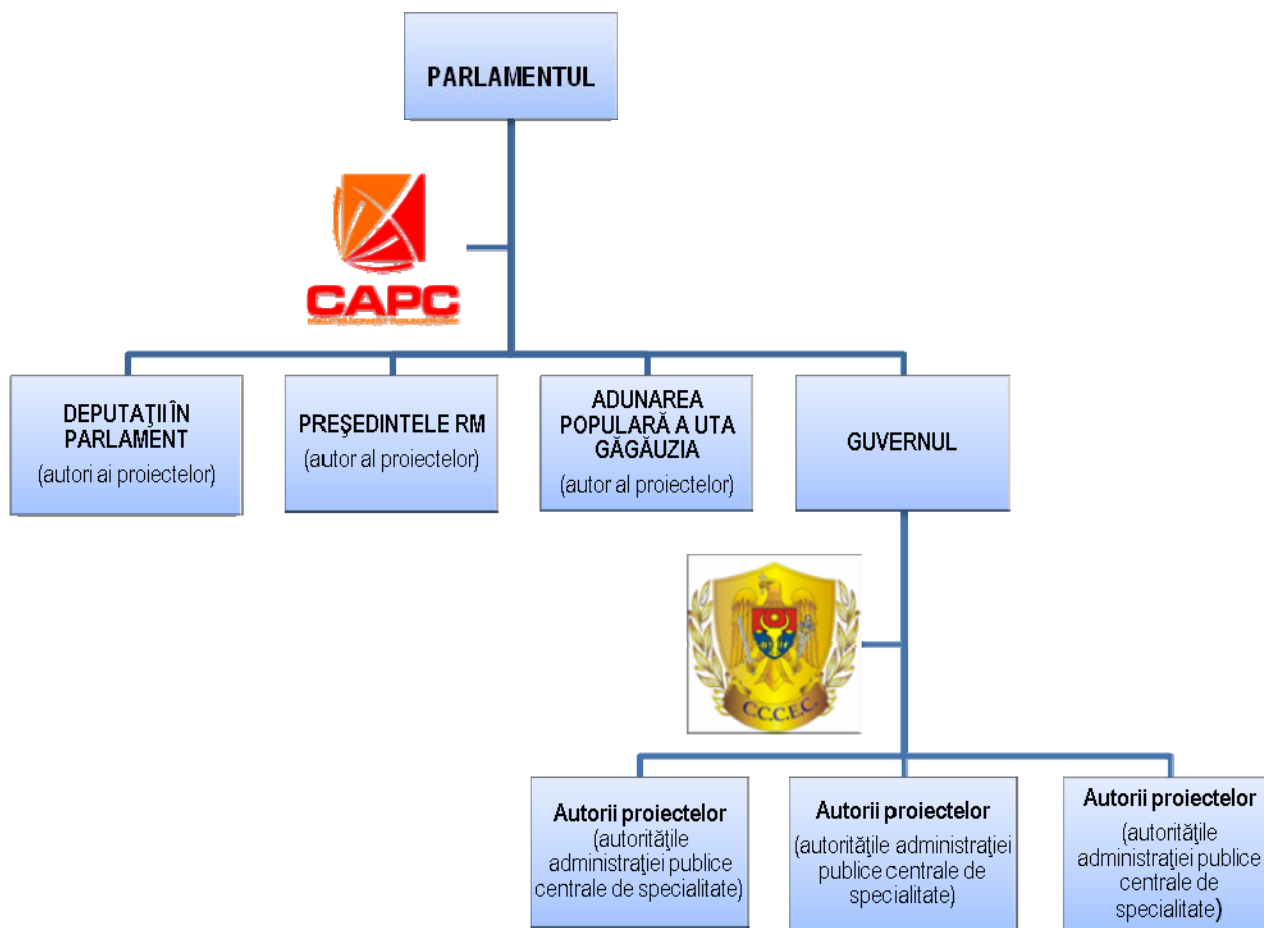
Din *Figura 1* prezentată mai jos, se poate observa că CCCEC intervine la o etapă timpurie a procesului legislativ, efectuînd expertiza coruptibilității proiectelor actelor legislative și altor acte normative, elaborate de către autoritățile administrației publice centrale de

⁷ Toate rapoartele de expertiză ale CAPC sînt plasate pe pagina web la adresa: <http://www.capc.md/avize.php>

specialitate pînă la aprobarea acestora de către Guvern și prezentarea Parlamentului. CAPC, însă, intervine cu rapoartele de expertiză a coruptibilității la etapa cînd aceste proiecte deja sînt înaintate spre examinare Parlamentului și nu se axează doar pe proiectele inițiate de Guvern, expertiza coruptibilității fiind întocmită la marea parte a proiectelor de acte legislative, indiferent de autorul acestora.

Figura 1.

Etapele de intervenție ale CCCEC și ale CAPC în procesul de efectuare a expertizei coruptibilității



Deși am evidențiat anumite diferențe dintre activitatea de expertiză a coruptibilității desfășurată de CAPC și activitatea CCCEC, aceste două instituții dezvoltă în cadrul Proiectului MOLICO și o serie de acțiuni comune în acest domeniu și anume:

- a) Începînd cu luna octombrie 2006 și pînă în iunie 2009, experții CAPC, în comun cu reprezentanții Direcției expertiză anticorupție a CCCEC, au organizat și desfășurat 22 training-uri pentru reprezentanții autorităților administrației publice centrale și locale din Republica Moldova, scopul de bază al acestora fiind diseminarea Metodologiei expertizei coruptibilității și a bunelor practici ale CAPC și CCCEC la acest capitol. În cadrul acestor training-uri au fost instruite în jur de 400 persoane - reprezentanți ai subdiviziunilor autorităților administrației publice centrale și locale implicați în activitatea de elaborare a actelor normative.
- b) Urmare a generalizării activității de expertiză a coruptibilității pentru perioada octombrie 2006 – octombrie 2007, CAPC a dezvoltat un sistem electronic de întocmire și redactare a rapoartelor de expertiză, care permite urmărirea statistică a acestei

activități. După testarea sistemului electronic în cadrul CAPC, versiunea adaptată la specificul expertizei anticorupție desfășurate de CCCEC a fost transmis către subdiviziunea specializată, care urmează să aplice acest instrument la nivelul autorităților publice⁸. Începând cu luna iulie 2009, Direcția expertiză anticorupție a CCCEC întocmește rapoartele de expertiză cu ajutorul noului soft (sistem electronic).

⁸ Descrierea sistemului electronic este prezentată în secțiunea II.3 a prezentului Studiu.

II. METODOLOGIA DE REALIZARE A STUDIULUI

Acest capitol descrie resursele umane ale organizației antrenate în activitatea de expertiză (secțiunea II.1.), documentele interne elaborate de CAPC pentru a facilita activitatea de efectuare a expertizei coruptibilității (secțiunea II.2), principalele instrumente de realizare a studiului (secțiunea II.3) și eșantionul rapoartelor de expertiză întocmite de experții CAPC.

II.1. Resursele umane ale CAPC antrenate în efectuarea expertizei coruptibilității

Activitățile Proiectului au fost realizate de către 2 coordonatori de proiect și 14 experți licențiați în drept, selectați prin concurs public, urmărindu-se specializarea de profil a acestora, astfel încât să fie acoperite toate domeniile de expertiză⁹.

Coordonatorii de proiect au asigurat selectarea și preluarea de pe pagina web a Parlamentului a proiectelor de acte legislative și le expediau experților. În termen de 10 zile calendaristice, experții CAPC urmau să întocmească raportul de expertiză și să-l transmită coordonatorilor de proiect, care verificau corespunderea acestuia condițiilor de formă și conținut ale raportului de expertiză.

Transmiterea în adresa Parlamentului a rapoartelor de expertiză ale CAPC s-a efectuat în temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29.12.2005, potrivit căreia organizațiile societății civile prezintă Parlamentului contribuțiile sale în termen de 15 zile de la data plasării proiectelor pe pagina web a Parlamentului.

II.2. Instrucțiunea și Metodologia de efectuare a expertizei coruptibilității

Instrucțiunea CAPC reglementează modul de organizare a activității de expertiză: obligațiile coordonatorilor de proiect și ale experților, modul de selectare și transmitere a proiectelor spre expertiză, precum și a rapoartelor de expertiză Parlamentului.

Anexa nr. 1 a Instrucțiunii a stabilit următoarele domenii de expertiză:

Domeniul I. Justiție și afaceri interne, drepturile și libertățile omului

Domeniul II. Economie și comerț

Domeniul III. Buget și finanțe

Domeniul IV. Educație și învățământ.

Domeniul V. Legislația muncii, asigurarea socială și ocrotirea sănătății.

Anexa nr. 2 la Instrucțiune conține Metodologia CAPC, care este documentul în baza căruia a fost făcută clasificarea convențională a elementelor de coruptibilitate, prin exemplificarea formelor de manifestare ale acestora. De asemenea, Metodologia stabilește condițiile de formă și de conținut ale rapoartelor de expertiză.

⁹ Lista experților CAPC poate fi vizualizată pe pagina web la http://www.capc.md/en/expertise_3/experts/

Metodologia CAPC a fost primul document care a explicat procesul de efectuare a expertizelor de coruptibilitate. Ulterior, experiența acumulată de experții CAPC a devenit un proces de „învățare prin acțiune” pe parcursul căruia au fost depistate noi elemente de coruptibilitate cu care a fost completată lista lor inițială (*anexa 2 conține lista completată a elementelor*).

Lista revizuită a elementelor de coruptibilitate și descrierea acestora a constituit obiectul de studiu al Ghidului teoretico-practic pentru efectuarea expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și alte acte normative, elaborat de CAPC.

II.3. Sistemul electronic de întocmire a rapoartelor de expertiză a coruptibilității

Pentru a putea urmări eficiența rapoartelor de expertiză a coruptibilității a fost necesară unificarea structurii și cerințelor față de aceste rapoarte (secțiunea II.3.1). Ulterior, această unificare a făcut posibilă elaborarea unui program de generare a rapoartelor de expertiză a coruptibilității în format standardizat, ceea ce a permis procesarea datelor referitoare la constatările experților într-un sistem electronic de evidență statistică (secțiunea II.3.2). Toate datele statistice utilizate în cadrul acestui Studiu au fost prelucrate cu ajutorul sistemului electronic.

II.3.1. Standardizarea raportului de expertiză

Deși principalele condiții de formă și de conținut ale raportului de expertiză au fost reglementate în Metodologie, CAPC a promovat îmbunătățirea continuă a structurii și calității rapoartelor de expertiză. O metodă foarte eficientă de asigurare a calității s-a dovedit a fi standardizarea rigorilor față de raportul de expertiză a coruptibilității.

În acest scop, CAPC a sintetizat cele mai bune practici utilizate de experții săi la întocmirea rapoartelor de expertiză și a elaborat un set de cerințe unice, cărora trebuie să corespundă orice raport de expertiză a coruptibilității. În rezultat, a fost creat un model „ideal” al raportului de expertiză (*vezi anexa 1*). Părerea experților a fost că acest model le ajută să întocmească rapoartele de expertiză mult mai eficient.

Unificarea structurii rapoartelor de expertiză a facilitat elaborarea unui sistem de evidență statistică, în baza căruia a fost posibilă colectarea și sistematizarea informației statistice privind activitatea de expertiză a coruptibilității desfășurată de CAPC și prezentarea ei în cadrul acestui Studiu.

Ideea elaborării unui format electronic de generare a rapoartelor de expertiză a apărut în rezultatul generalizării activității de expertiză desfășurată în perioada 2006-2007. La rapoartele de expertiză a coruptibilității ale CAPC lucrau 14 experți din diferite domenii. După ce au fost scrise primele o sută de rapoarte, a devenit clar că abordarea individuală diferită de către fiecare expert în parte a fiecărui raport de expertiză oferă în final un produs de o calitate neomogenă, sporind nejustificat volumul de lucru al coordonatorului de proiect responsabil de redactarea rapoartelor și face aproape imposibilă sistematizarea recomandărilor formulate de experți, precum și verificarea luării în considerație a acestor recomandări de către autoritățile responsabile (Parlament). Pentru a aduce calitatea tuturor

rapoartelor de expertiză ale CAPC la același nivel de calitate, toate rapoartele au fost studiate pentru a identifica cele mai bune practici de scriere a lor, astfel unificându-se structura scrierii rapoartelor, ceea ce a obligat toți experții să verifice pentru fiecare proiect în parte cel puțin un set prestabilit de criterii, nefiind însă limitați la acestea. Având o structură fixă, a apărut ideea creării unui sistem electronic de întocmire a acestor rapoarte, care ar presupune și o comunicare dintre expert și responsabilul de redactare/aprobare a rapoartelor.

Scopurile de bază ale elaborării și implementării formatului electronic de generare a rapoartelor de expertiză a coruptibilității au fost:

- asigurarea unei evidențe statistice la zi pentru verificarea și cuantificarea activității de expertiză;
- ordonarea activității de expertiză a coruptibilității desfășurată de către experții CAPC și respectarea obligatorie de către aceștia a rigorilor impuse față de rapoartele de expertiză.

Avantajele utilizării șablonului raportului electronic au fost:

- simplificarea lucrului experților și a responsabililor de redactare/aprobare a rapoartelor de expertiză anticorupție;
- asigurarea unei calități înalte și uniforme a conținutului tuturor rapoartelor de expertiză anticorupție;
- monitorizarea de către responsabilul de redactare/aprobare a rapoartelor a volumului de lucru a tuturor experților, a obiecțiilor și eficienței acestora;
- obținerea statisticii la zi privind numărul și tipul exact al recomandărilor de excludere a normelor cu caracter corupțional din proiectele supuse expertizei anticorupție;
- calcularea statisticii la zi a eficienței formulării recomandărilor de excludere a normelor cu caracter corupțional din proiectele supuse expertizei anticorupție;
- utilizarea datelor statistice oferite de sistem care permite o analiză amplă a procesului de creație normativă și legislativă de către autorități, a tendințelor de promovare a riscurilor de coruptibilitate de către autoritățile - autori ale proiectelor.

II.4. Eșantionul de realizare a studiului

Constatările acestui Studiu se bazează pe analiza datelor statistice referitoare la obiecțiile experților CAPC expuse pe marginea a 317 proiecte de acte legislative și normative, din care, 304 proiecte de acte legislative plasate pe pagina web a Parlamentului și 13 proiecte de acte normative și acte normative în vigoare, expertiza cărora a fost efectuată la solicitarea expresă a autorităților publice. Din aceste 317 proiecte, 209 au fost adoptate și 49 retrase către momentul întocmirii Studiului.

Experții au formulat obiecții referitoare la elementele de coruptibilitate depistate în proiectele examinate, precum și alte obiecții. Numărul total de obiecții cu privire la elemente de coruptibilitate depistate în 317 proiecte supuse expertizei a fost de 4448.

Obiecțiile experților referitoare la coruptibilitate au fost încadrate conform celor 35 elemente incluse în opt categorii, potrivit listei elementelor de coruptibilitate (*vezi anexa 2*). Evidența

acestor elemente a fost ținută pe cinci domenii de expertiză și totalizate. Această evidență a permis înțelegerea răspândirii elementelor de coruptibilitate în proiecte și descrierea lor statistică în cadrul capitolului V al acestui studiu. În capitolul dat este descrisă răspândirea elementelor de coruptibilitate în cele 317 de proiecte supuse expertizei.

Eficiența rapoartelor de expertiză a coruptibilității întocmite de experții CAPC a fost măsurată prin numărarea obiecțiilor formulate de experți și acceptate de către Parlament în 258 proiecte adoptate. În rapoartele de expertiză la proiectele adoptate și publicate au fost formulate în total 3684 obiecții referitoare la elemente concrete de coruptibilitate, dintre care legiuitorul și autoritățile publice au acceptat 1916 de obiecții. Repartizarea pe domenii de expertiză a obiecțiilor referitoare la coruptibilitate care au fost acceptate de către Parlament și alte autorități publice poate fi văzută în anexa 3 a prezentului Studiu.

III. PROCESUL CREAȚIEI LEGISLATIVE ÎN VIZORUL SOCIETĂȚII CIVILE

În procesul expertizei coruptibilității proiectelor de acte legislative, experții CAPC, pe lângă identificarea potențialelor riscuri de coruptibilitate, au mai urmărit: respectarea de către actorii procesului legislativ a rigorilor impuse de tehnica legislativă; domeniile de intervenție legislativă ale autorilor proiectelor de legi, precum și respectarea de către Parlament a principiilor de cooperare cu societatea civilă.

Acest capitol prezintă aspectele cantitative și calitative constatate de CAPC privitor la proiectele de acte legislative supuse expertizei în perioada octombrie 2006 – ianuarie 2009 (secțiunea III.1), autorii inițiativelor legislative (secțiunea III.2), promovarea pe cale legislativă a intereselor contrar interesului public (secțiunea III.3) și modul în care Parlamentul respectă principiile cooperării cu societatea civilă în procesul legislativ (secțiunea III.4).

III.1. Inițiativele legislative

În cadrul evaluării de fond a proiectelor actelor legislative supuse expertizei, experții CAPC au urmărit: tipologia proiectelor de acte legislative (integrală sau de modificare/completare/abrogare); domeniile de expertiză a coruptibilității în care au intervenit proiectele; determinarea corectă sau incorectă de către autori a categoriei actelor legislative.

III.1.1 Descrierea generală a inițiativelor

Prezentul Studiu a fost realizat în baza expertizării a 317 proiecte de acte legislative. 304 (95,9%) din ele au fost preluate de pe pagina web a Parlamentului, iar 13 (4,1%) proiecte au fost expertizate la solicitarea expresă a Curții Constituționale, Ministerului Justiției, Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și a Corupției și a Comisiei parlamentare pentru administrația publică, ecologie și dezvoltarea teritoriului.

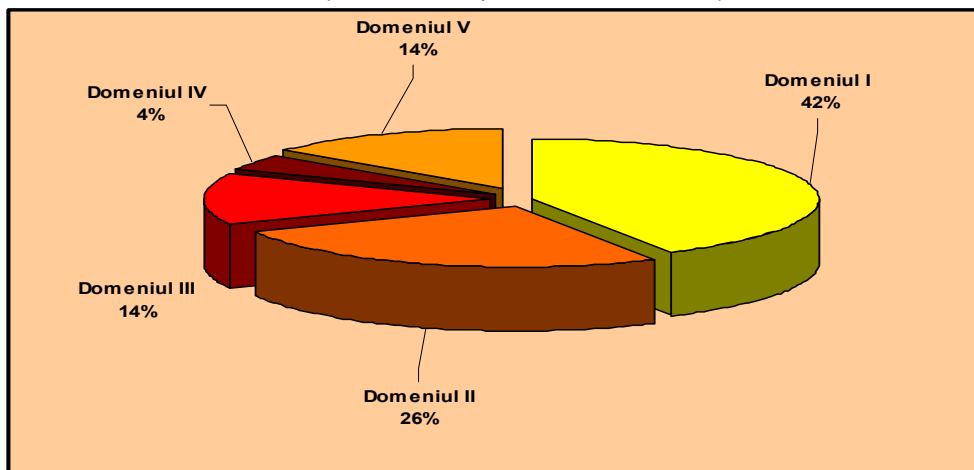
Proiectele preluate de pe pagina web a Parlamentului pentru efectuarea expertizei coruptibilității au constituit 56,5% din numărul total al proiectelor publicate pe acest site în perioada 1 octombrie 2006 - 25 decembrie 2008. 43,5% proiecte au fost exceptate expertizei coruptibilității CAPC, deoarece nu conțineau norme de drept, referindu-se la organizarea internă a Parlamentului, la numirea în funcții publice, erau acte de ratificare a tratatelor internaționale etc.

Din totalul de 317 proiecte de acte legislative supuse expertizei, 29,7% au fost proiecte integrale de acte legislative, iar 70,3% au fost proiecte de acte legislative de modificare/completare/abrogare a legilor în vigoare.

III.1.2 Inițiativele legislative potrivit domeniilor de expertiză

Proiectele supuse expertizei coruptibilității în perioada 1 octombrie 2006 - 31 ianuarie 2009 au fost clasificate în 5 domenii de expertiză determinate de Instrucțiunea CAPC. Analiza statistică a proiectelor actelor legislative expertizate prin prisma domeniilor a demonstrat următoarea distribuție (vezi Figura 2).

Figura 2.
Distribuția proiectelor conform domeniilor de expertiză



Din Figura 2 de mai sus se observă ponderea cea mai mare, de 42%, a proiectelor din Domeniul I „Justiție și afaceri interne, drepturile și libertățile omului”, urmat de Domeniul II „Economie și comerț” - 26%, Domeniul III „Buget și finanțe” și Domeniul V „Legislația muncii, asigurarea socială și protecția sănătății” câte 14%. Domeniul IV „Educație și învățământ” este cel mai puțin afectat de intervențiile legislative - doar 4% din totalul proiectelor expertizate.

Urmărirea intervențiilor legislative în domeniile de expertiză a coruptibilității a permis evidențierea legilor „preferate” ale tuturor subiecților cu drept de inițiativă legislativă, care au înaintat frecvent propuneri de modificare și/sau completare a acestora. Cu titlu de exemplu invocăm următoarele legi propuse frecvent pentru modificare și completare în ultimii trei ani¹⁰:

- Codul fiscal (20 inițiative);
- Codul cu privire la contravențiile administrative (13 inițiative);
- Codul de procedură penală (9 inițiative);
- Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar (9 inițiative);
- Legea privind pensiile de asigurări sociale de stat (8 inițiative);
- Codul penal (7 inițiative);
- Legea privind statutul judecătorului (7 inițiative);
- Legea privind activitatea operativă de investigații (5 inițiative).

Fără a pune la îndoială necesitatea ajustării și actualizării cadrului legislativ la noile realități, considerăm că intervențiile legislative frecvente în anumite domenii nu sînt tocmai

¹⁰ Sînt reproduse doar datele proiectelor care au fost preluate pentru expertiza coruptibilității de către CAPC. În realitate, numărul intervențiilor legislative poate fi și mai mare, ținînd cont de faptul că în perioada 1 octombrie 2007 – 1 aprilie 2008, efectuarea expertizei coruptibilității de către experții CAPC a fost temporar sistată.

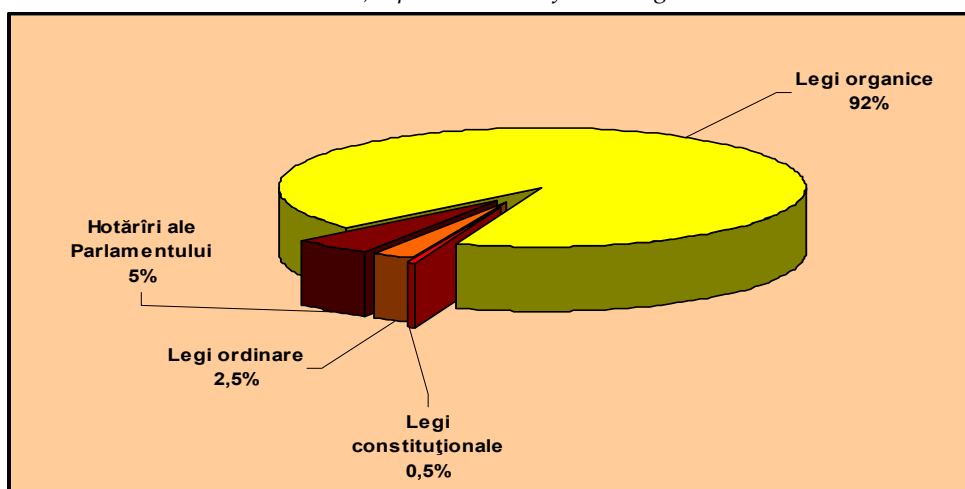
oportune, mai ales dacă aceste legi au fost de curînd adoptate.¹¹ Considerăm că este o problemă la faza de conceptualizare și promovare a proiectelor, care nu sînt realizate conform exigențelor Legii privind actele legislative, nr.780/2001.

Nerespectarea de către autorii inițiativelor legislative a rigorilor tehnicii legislative se conturează la etapa elaborării, atît a proiectelor propriu-zise, cît și a notelor informative. În procesul aplicării unor astfel de acte (elaborate fără respectarea condițiilor prealabile), impactul negativ devine evident: în lipsa unui studiu detaliat al efectelor pe termen lung, în momentul în care lipsurile încep să iasă la iveală, se vine cu o noua modificare. Modificările „în avalanșă” îi exasperează pe toți cei care sînt nevoiți să se adapteze noilor rigori „din mers” și sînt supuși unor proceduri administrative costisitoare. Practica demonstrează că aceste modificări frecvente intervin conjunctural și nu sînt gîndite pe termen lung. Experiența CAPC a constatat aceeași tendință.

III.1.3 Inițiativele legislative potrivit categoriei actului legislativ

Analiza procesului legislativ prin prisma determinării categoriilor actelor legislative a stabilit că din 304 proiecte de acte legislative înregistrate în Parlament, 92% au fost atribuite la categoria legilor organice, 2,5% - legilor ordinare, 0,5% - legilor constituționale și 5% - hotărîrilor Parlamentului (vezi Figura 3).

Figura 3.
Distribuția proiectelor conform categoriei



Deși CAPC a criticat anterior atribuirea majorității proiectelor actelor legislative la categoria legilor organice, situația a rămas neschimbată¹². Atribuirea la categoria legilor organice a 24 proiecte de acte legislative a fost criticată expres în rapoartele de expertiză ale CAPC, însă niciuna din aceste obiecții nu a fost acceptată de Parlament. Atestăm o practică vicioasă, cînd categoria legii este determinată arbitrar de autorii proiectului (cel mai frecvent fiind Guvernul), iar Parlamentul acceptă atribuirea proiectului de act legislativ la categoria de

¹¹ Spre exemplu:

1. Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar a intrat în vigoare la data de 03.03.2006 și pînă în momentul întocmirii prezentului Studiu a fost modificată deja de 15 ori(!!!)
2. Codul penal a intrat în vigoare la 12 iunie 2003 și pînă în momentul întocmirii prezentului Studiu a fost modificat de 36 ori (!!!), iar din cauza numărului impunător de modificări/completări, în luna aprilie 2009, a fost necesară republicarea acestuia.

¹² Pentru detalii a se vedea Anexa nr. 1 la Studiul anterior al CAPC privind eficiența expertizei coruptibilității
http://www.capc.md/docs/study_efficiency.doc

lege organică, fără a face referire la norma constituțională, în temeiul căreia domeniul trebuie neapărat reglementat printr-o lege organică.

Problema atribuirii arbitrare proiectelor actelor legislative la categoria legilor organice a devenit evidentă în momentul cînd s-a decis abilitarea Guvernului cu dreptul de a emite ordonanțe. Reieșind din logica articolului 106/2 din Constituția Republicii Moldova, Guvernul poate emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice, însă, în situația în care majoritatea covârșitoare din legile Republicii Moldova sînt legi organice, abilitarea Guvernului cu dreptul de a emite ordonanțe capătă conotații utopice și inutile, Guvernul avînd posibilitatea de a interveni doar în domenii ne semnificative.

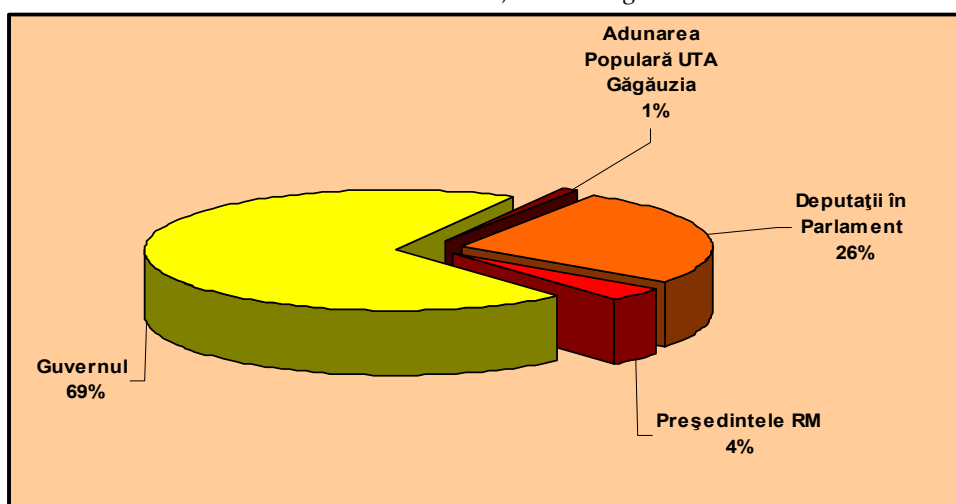
III.2. Autorii inițiativelor legislative

Articolul 73 al Constituției Republicii Moldova stabilește că dreptul de inițiativă legislativă aparține:

- deputaților în Parlament;
- Președintelui Republicii Moldova;
- Guvernului;
- Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia.

În rezultatul generalizării activității de expertiză a coruptibilității proiectelor de acte legislative, am constatat că din totalul celor 304 proiecte preluate de pe pagina web a Parlamentului și supuse expertizei coruptibilității, 69% au fost inițiate de Guvern, 26% din proiecte – de deputați, iar inițiativele Președintelui Republicii Moldova au constituit 4% din numărul total de proiecte supuse expertizei. Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia a inițiat 4 proiecte de acte legislative, ceea ce reprezintă 1% din numărul total al proiectelor expertizate de CAPC (vezi Figura 4).

Figura 4.
Ponderea autorilor inițiativelor legislative



Din punctul de vedere al repartizării inițiativelor autorilor pe domeniile de expertiză s-a constatat următoarea divizare:

- în Domeniul I „Justiție și afaceri interne, drepturile și libertățile omului” intervenția deputaților constituie 25%, iar a Guvernului 67%, inițiativelor

Președintelui Republicii Moldova revenindu-le 7% și 1% inițiativelor Adunării Populare a UTA Găgăuzia;

- în Domeniile II „Economie și comerț” și III „Buget și finanțe” majoritatea proiectelor au fost inițiate la fel de Guvern – 82% și 71%, respectiv, iar inițiativele deputaților au constituit 17% și 24%, respectiv;
- în domeniul IV „Educație și învățămînt” se atestă prevalarea inițiativelor deputaților cărora le revine 50% din inițiativele legislative, pe cînd Guvernului și Președintelui le revin respectiv 42% și 8%, respectiv;
- în Domeniul V „Legislația muncii, asigurarea socială și protecția sănătății”, prevalează inițiativele Guvernului, fiind în proporție de 51%, inițiativele deputaților reprezintă 42%, iar proiectele inițiate de Președintele Republicii Moldova și Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia au fost în proporție de 4% și 2%, respectiv (vezi Figura 5).

Figura 5.
Ponderea intervențiilor autorilor pe domenii

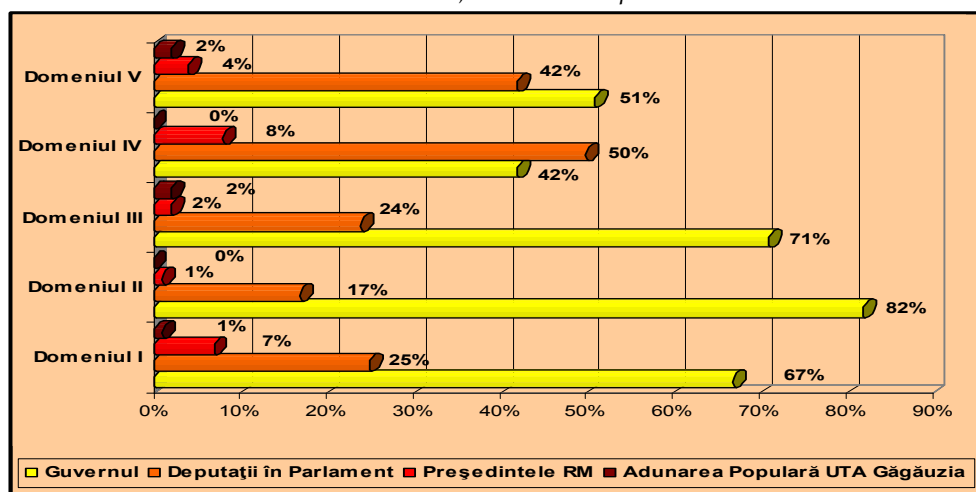


Figura 5 de mai sus ilustrează o intervenție procentuală relativ minoră a Președintelui Republicii Moldova în toate domeniile, însă analiza calitativă a proiectelor de legi eminate de la acest subiect cu drept de inițiativă legislativă a demonstrat că unele proiecte promovate în domeniul fiscal, domeniul educației și domeniul justiției¹³ au reformat și restructurat conceptual aceste domenii.

Analiza valorificării dreptului de inițiativă legislativă a deputaților în Parlament, a demonstrat că numărul proiectelor inițiate de aceștia nu are o pondere semnificativă (doar 26% din numărul total al proiectelor supuse expertizei coruptibilității), deputații reușind să „devanseze” alți subiecți cu drept de inițiativă legislativă doar în domeniul IV „Educație și învățămînt”. La momentul întocmirii prezentului Studiu, din totalul celor 80 de inițiative ale deputaților supuse expertizei, au fost adoptate doar 25 (31%) proiecte de acte legislative care au fost înaintate de reprezentanții fracțiunii majoritare reprezentate în Parlament, iar

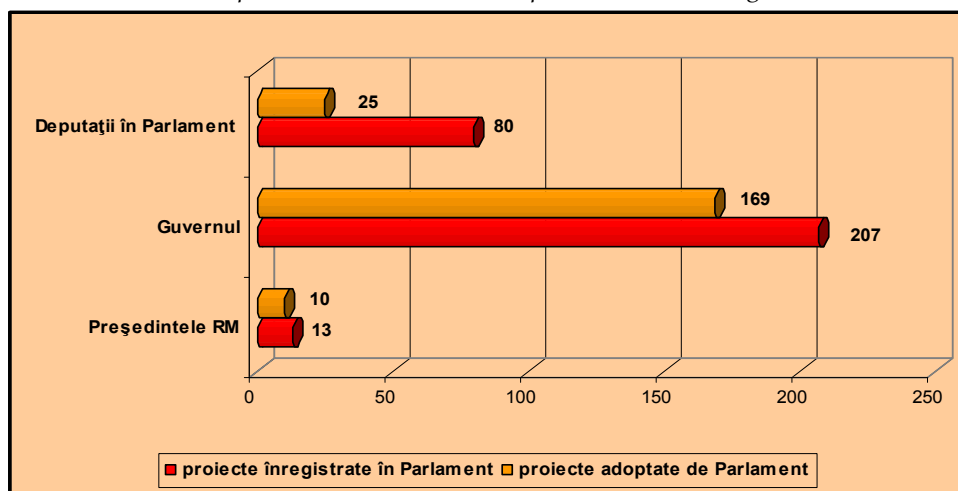
¹³ A se vedea:

- Legea nr. 111/27.04.2008 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (amnistia fiscală și legalizarea capitalului),
- proiectul Codului învățămîntului (la momentul întocmirii prezentului studiu acest Cod încă nu a fost publicat în Monitorul Oficial al R. Moldova, deși a fost adoptat de către Parlament la 19 decembrie 2008 prin Legea nr. 293).
- Legea nr. 306/2008 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (revizuirea modului de desemnare a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii).

inițiativele înaintate de reprezentanții altor fracțiuni sau deputații independenți fie nu au fost supuse dezbaterilor parlamentare, fie au fost retrase de către autori¹⁴.

O situație diametral opusă a fost atestată în cazul inițiativelor Președintelui Republicii Moldova și ale Guvernului: din totalul celor 13 inițiative ale Președintelui expertizate de CAPC sînt deja adoptate 10 (77%), iar din cele 207 proiecte inițiate de Guvern sînt adoptate 169 (82%) (a se vedea Figura 6).

Figura 6.
Rata adoptării de către Parlament a proiectelor actelor legislative



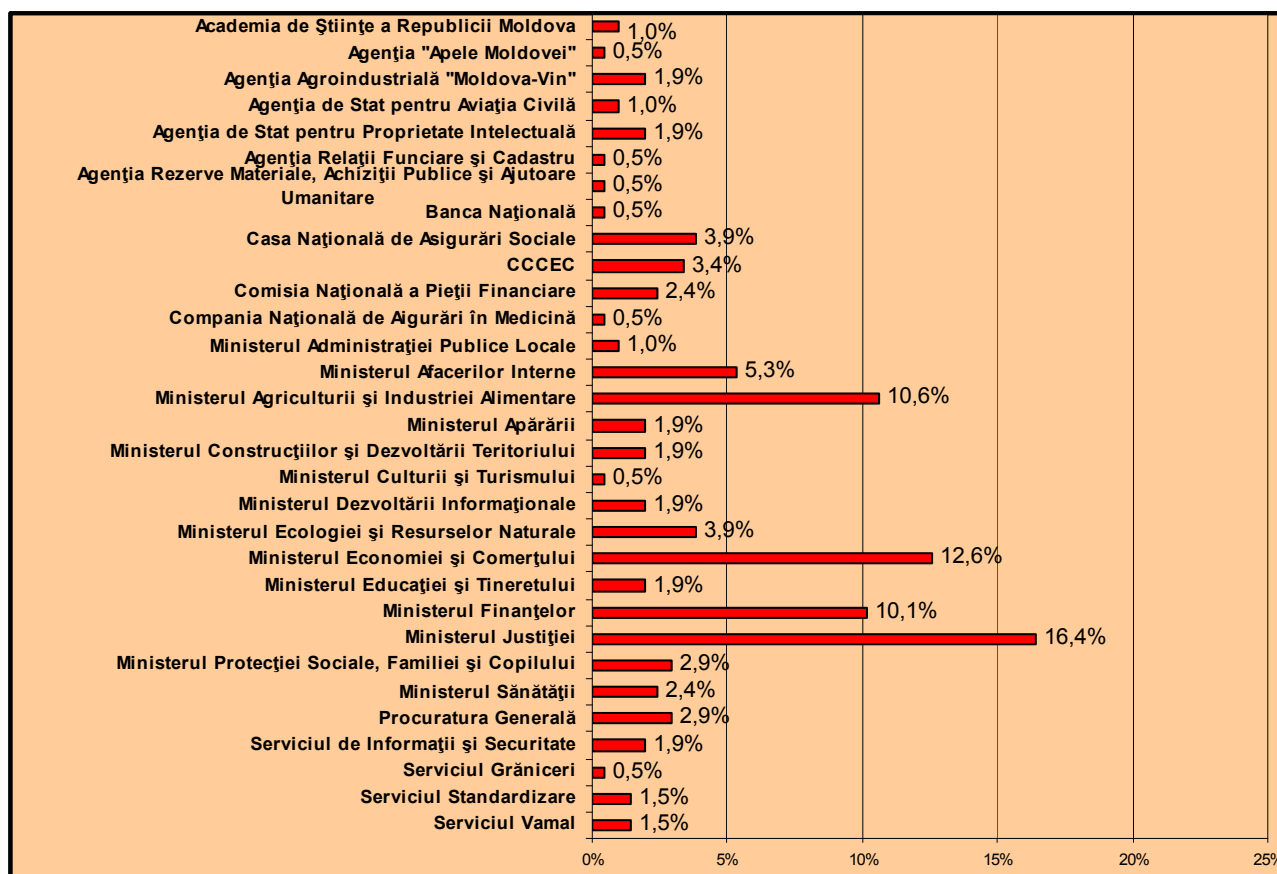
Referindu-ne la Guvern, subiectul care evoluează cel mai frecvent în calitate de autor al inițiativelor legislative, ne-am întrebant care autorități ale administrației publice centrale sînt mai „prolific” în elaborarea proiectelor. Urmărirea acestui aspect a fost posibilă grație sistemului electronic de evidență statistică descris la secțiunea II.3 al prezentului Studiu. În rezultatul analizei acestei etape a procesului legislativ (vezi Figura 7) am constatat că cel mai impunător număr de proiecte au fost întocmite de: Ministerul Justiției (16%), Ministerul Economiei și Comerțului (13%), Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare (11%) și Ministerul Finanțelor (10%).

Printre autoritățile administrației publice centrale de specialitate neimplicate activ în procesul creației legislative se numără: Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Ministerul Reintegrării – 0 proiecte; Ministerul Administrației Publice Locale și Ministerul Culturii și Turismului – cîte 1 proiect.

În procesul creației legislative sînt implicate anumite autorități și instituții, care, potrivit statutului și competențelor funcționale, nu sunt abilitate cu funcția elaborării/promovării și prezentării în Parlament a unor proiecte de acte legislative. Cu toate acestea, unii din ei înaintează proiecte de acte legislative chiar mai frecvent decît subiecții expres abilitați de lege. Cu titlu de exemplu a intervențiilor actorilor din exteriorul procesului legislativ pot fi invocate: Academia de Științe a Republicii Moldova – 3 proiecte, Agenția de Stat pentru Proprietatea Intelectuală – 4 proiecte; Comisia Națională a Pieții Financiare – 5 proiecte, Procuratura Generală – 6 proiecte.

¹⁴ Reieșind din datele disponibile pe pagina web a Parlamentului <http://www.parlament.md>

Figura 7.
Distribuția proiectelor conform autorilor nemijlociți



Deoarece una din principalele premise a expertizei coruptibilității a fost faptul că la elaborarea proiectelor de acte legislative și alte acte normative autorii intenționat sau neintenționat inserează norme ce permit stabilirea unor atribuții discreționare pentru autoritățile responsabile de implementare a legilor, modul de reglementare a activității autorităților publice a fost analizat separat în procesul expertizei proiectelor de legi.

Astfel, reglementarea activității autorităților publice (în continuare, reglementarea activității AP) a fost identificată în 155 (49%) proiecte de acte legislative supuse expertizei și criticată cu referire la 113 (73%) din ele. Raportînd cele 113 proiecte criticate pentru modul defectuos al reglementării activității AP la numărul proiectelor inițiate de către fiecare autor am constatat că 56 (55%) din ele au fost promovate de către Guvern.

Urmărind pe parcursul a 3 ani dinamica reglementărilor activității autorităților publice prin prisma autorilor proiectelor de acte legislative (*a se vedea Figura 8 de mai jos*), am stabilit că modul de reglementare a AP a fost criticat cel mai frecvent în proiectele înaintate de către Guvern și Președintele Republicii Moldova, tendința promovării reglementărilor defectuoase ale statutului și atribuțiilor autorităților publice fiind în creștere constantă.

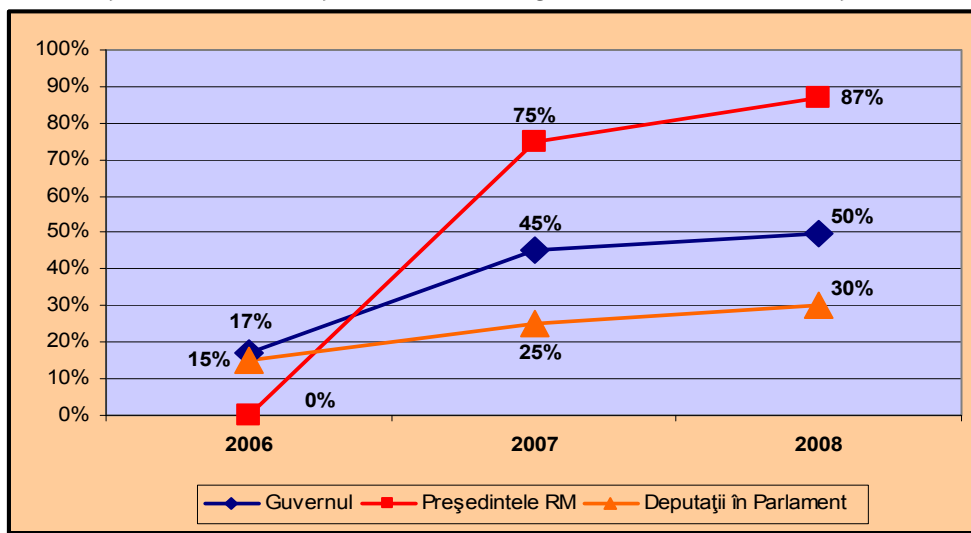
Modul de reglementare a activității autorităților publice a fost criticat cel mai frecvent în domeniul IV „Educație și învățămînt” și domeniul III „Buget și finanțe”. Această situație poate fi explicată prin faptul că în aceste domenii au fost inițiate proiecte de legi care au modificat conceptual cadrul instituțional existent¹⁵, fixînd noi atribuții și competențe pentru

¹⁵ Inițiativele Președintelui privind amnistia fiscală și legalizarea capitalului și Codul învățămîntului.

autoritățile publice, modul de reglementare normativă a cărora a fost criticat în rapoartele experților CAPC. Reglementarea defectuoasă a activității AP în proiectele de legi elaborate de Guvern a fost criticată în mod special în cadrul domeniului III „Buget și finanțe”: din totalul a 11 proiecte ale Guvernului ce reglementau activitatea AP din acest domeniu, în cazul a 9 (82%) proiecte, experții au formulat obiecții.

Figura 8.

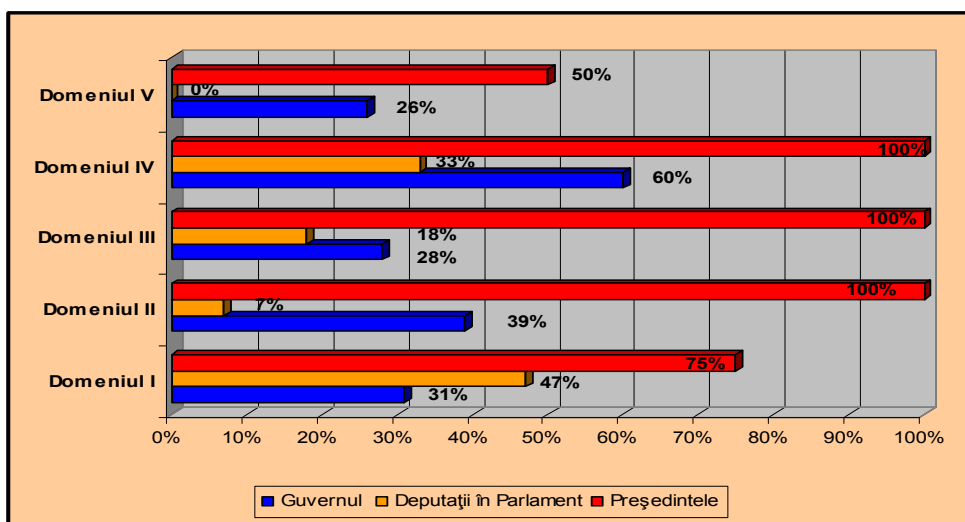
Distribuția proiectelor criticate pentru modul de reglementare a activității AP (pe ani și autori)



Referitor la inițiativele legislative ale deputaților în Parlament, criticate pentru modul în care reglementau activitatea AP, am constatat că cel mai frecvent experții au formulat obiecții la modul de reglementare a activității AP în domeniul I „Justiție și afaceri interne” și în domeniul IV „Educație și învățământ” (a se vedea Figura 9 de mai jos). Această stare de lucruri poate fi explicată prin faptul că în aceste 2 domenii au fost înregistrate cele mai multe inițiative ale deputaților (30 și 19, respectiv). Totuși, dacă am raporta numărul inițiativelor deputaților criticate pentru reglementarea defectuoasă a activității AP la numărul inițiativelor Guvernului, vom constata înțietatea indiscutabilă a Guvernului.¹⁶

Figura 9.

Reglementarea activității AP potrivit domeniilor



¹⁶ O concluzie similară a fost făcută și în Studiul anterior al CAPC privind eficiența mecanismului expertizei coruptibilității
http://www.capc.md/docs/study_efficiency.doc

În **Raportul de expertiză nr.295 din 13.06.2008 la proiectul Legii privind Curtea de Conturi**¹⁷ (înregistrat în Parlament cu nr.1695 din 21.05.2008) s-a constatat:

„... autorii nu au găsit de cuviință să asigure o reglementare complexă a modului de organizare și funcționare a Curții de Conturi, așa cum o cer prevederile art.133 din Constituție. Proiectul nu definește clar modul de funcționare a Curții de Conturi și anume:

- nu conține reglementări privind modul de adoptare a hotărârilor CC;
- nu explică atribuțiile cu caracter normativ prin CC care adoptă acte obligatorii;
- nu sînt suficient de clare procedurile de control și audit;
- nu se face nici o referință la Legea cu privire la audit;

- nu se face referință și nu sînt prezentate anumite detalii despre Legea cu privire la auditul public extern, care urmează a fi adoptată, ori toate aceste reguli vor fi lăsate pentru a fi adoptate de Curtea de Conturi, ceea ce nu reprezintă cea mai bună opțiune, pentru ca Curtea să-și aroge funcții ale Parlamentului”.

În **raportul de expertiză nr.361 din 18.12.2008 la proiectul Codului învățămîntului**¹⁸ (înregistrat în Parlament cu nr. 3016 din 23.10.2008) a fost menționat:

„Proiectul conține un capitol special consacrat atribuțiilor autorităților publice: Parlamentului, Președintelui, Guvernului, Ministerului Educației și Tineretului, altor autorități ale administrației publice centrale și locale.

O obiecție semnificativă se referă la faptul că aplicarea plenară a Codului va fi în dependență directă de aprobarea unui număr impunător de acte normative ale Ministerului Educației și Tineretului (în jur de 50 de acte normative), precum și de hotărîri ale Guvernului (circa 25 de acte).

Totodată, proiectul abordează tangențial încă 7 instituții/ organe/ organizații statutul și atribuțiile generale ale cărora nu sînt reglementate de Cod, această competență fiind lăsată la discreția Guvernului sau a Ministerului Educației și Tineretului (pentru detalii a se vedea punctele 11,15, 30, 35, 55, 65, 71 din Tabelul de mai jos - Analiza detaliată a coruptibilității și altor riscuri ale proiectului”.

În concluzia acestei secțiuni se poate constata că reglementarea activității autorităților publice, în special înzestrarea acestora cu atribuții extensive de reglementare, atribuții contrare statutului, atribuții care admit derogări și interpretări abuzive (elemente care vor fi examinate mai detaliat la capitolul V secțiunea V.1.2.) reprezintă o promovare a intereselor departamentale ale autorităților administrației publice centrale, care evoluează cel mai frecvent în calitate de autori ai proiectelor promovate de către Guvern sau Președinte.

III.3. Promovarea pe cale legislativă a intereselor în detrimentul interesului public

La evaluarea de fond a coruptibilității, experții CAPC au analizat separat promovarea unor interese/beneficii prin proiectele de acte legislative supuse expertizei. Analiza acestui aspect s-a făcut ținînd cont de faptul că orice act legislativ sau alt act normativ poate fi purtător de anumite interese/beneficii, iar acestea pot fi generale, de grup sau particulare. Atunci cînd în rapoartele de expertiză a fost identificată promovarea unor interese particulare sau de grup, experții au verificat dacă aceste măsuri respectă criteriul „interesului public” – interes general al societății, recunoscut sau dedus din Constituție, legi, acte internaționale și naționale, tradiții și cutume generale¹⁹.

Urmare a generalizării constatărilor experților făcute în cadrul a 317 rapoarte de expertiză, promovarea intereselor/beneficiilor în proiectele actelor legislative a fost atestată în 172 (54,3%) proiecte de acte legislative. Promovarea intereselor/beneficiilor a fost criticată de către experți în 96 (30,3%) proiecte de acte legislative. Raportînd 96 la numărul total de 172

¹⁷ <http://capc.md/ro/expertise/avize/search/295.html>

¹⁸ <http://capc.md/ro/expertise/avize/search/361.html>

¹⁹ Ghidul , p.18-19.

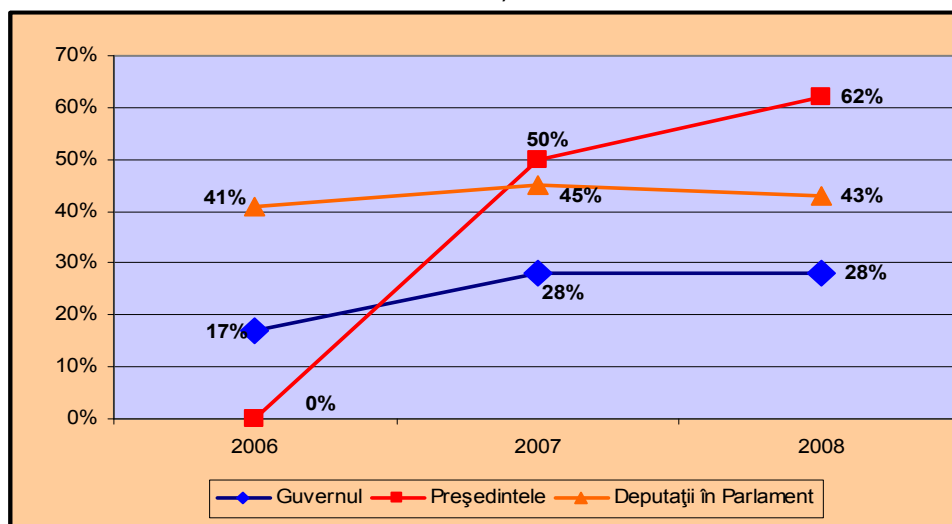
proiecte în privința cărora a fost menționată promovarea unor interese, constatăm o pondere de 55,8% a cazurilor în care promovarea intereselor/beneficiilor prin proiecte de legi este calificată de experți ca fiind contrară interesului public.

Promovarea intereselor în proiectele de acte legislative prin prisma autorilor a fost analizată statistic prin raportarea numărului de proiecte în care a fost criticată promovarea intereselor la numărul total al proiectelor de acte legislative inițiate de fiecare autor. Această analiză a demonstrat că ponderea cea mai mare a proiectelor prin care se promovează interese (62%) revine proiectelor ce emană de la Președintele Republicii Moldova în comparație cu inițiativele Guvernului criticate pentru promovarea intereselor în volum de doar 28%. Deși intervențiile legislative ale Președintelui Republicii Moldova au fost mai puține în comparație cu alți autori (13 proiecte în comparație cu 202 proiecte înaintate de Guvern), totuși, tendința promovării intereselor a fost constantă în marea parte a proiectelor inițiate de acest autor.

În Studiul anterior privind eficiența expertizei coruptibilității (pentru perioada 1 octombrie 2006 – 1 octombrie 2007) am atestat faptul că ponderea cea mai mare a proiectelor promotoare de interese revenea deputaților în Parlament. Analiza acestui aspect pentru o perioadă de 3 ani a demonstrat păstrarea aceleiași tendințe. Astfel, în 2006 - 41%, în 2007-45% și în 2008 - 43% din proiectele înaintate de deputați au fost calificate drept promotoare de interese (*pentru detalii a se vedea Figura 10 de mai jos*).

Din *Figura 10* poate fi observat faptul că ponderea proiectelor Guvernului calificate drept promotoare de interese a fost într-o dinamică ascendentă, de la 17% în anul 2006 până la 28% în anul 2007, în anul 2008 această cifră rămânând constantă.

Figura 10.
Promovarea intereselor pe ani de către autori



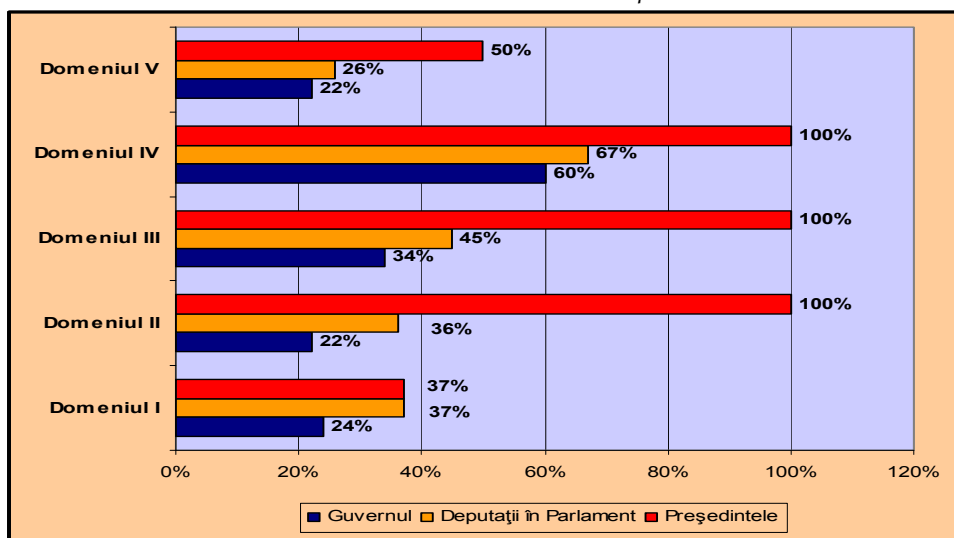
Deși în raport procentual (*a se vedea Figura 11*) se atestă că Președintele RM a promovat cel mai frecvent interese în domeniul IV. „Educație și învățământ”, domeniul III. „Buget și finanțe” și domeniul II. „Economie și comerț”²⁰, este necesar să precizăm că numărul inițiativelor acestuia a fost mai mic comparativ cu cel al deputaților sau al Guvernului (doar câte 1 proiect în fiecare domeniu), însă fenomenul promovării intereselor a fost constatat în

²⁰ Este vorba de 3 proiecte de legi: Codul învățământului, Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (amnistia fiscală și legalizarea capitalului) și Legea privind constituirea Rezervației cultural-peisagistice „Orheiul vechi”.

fiecare proiect, ceea ce justifică ponderea maximală a inițiativelor promotoare de interese ale Președintelui pe domenii.

Tendința constantă a deputaților de a promova interese poate fi urmărită la fel și prin prisma domeniilor în care aceștia au intervenit cu inițiative legislative, cea mai mare pondere a proiectelor promotoare de interese fiind atestată în domeniul IV. „Educație și învățământ” și domeniul III. „Buget și finanțe”.

Figura 11.
Promovarea intereselor de către autori pe domenii



Exemple de promovare a intereselor contrar interesului public

În raportul de expertiză nr. 247 din 10.07.2007 la proiectul Legii pentru modificarea articolului III din Legea nr. 559 din 25.12.2003 pentru modificarea și completarea Legii învățământului privind prelungirea termenului de conformare a instituțiilor private de învățământ cerințelor de acreditare²¹ (înregistrat în Parlament cu nr. 2312 din 19.06.2007) a fost menționat că:

„Aparent, proiectul de modificare a legii va avea un impact pozitiv asupra dezvoltării învățământului privat din republică. Însă, o analiză mai aprofundată denotă faptul că proiectul este un purtător de beneficii și interese a unor instituții de învățământ privat care nu s-au conformat cerințelor Legii. Astfel, în perioada anilor 2005-2007 articolul III din Legea nr. 559 din 25.12.2003 pentru modificarea și completarea Legii învățământului nr. 547-XIII din 21.07.1995 a fost supus modificărilor deja de două ori:

- Legea nr. 141-XVI din 30.06.05, MO95-97/15.07.05;
- Legea nr. 256-XVI din 27.07.06, MO120/04.08.06.

Analiza proiectului permite să constatăm că în nota informativă lipsește informația privind: - acele „unele instituții de învățământ privat” care nu s-au conformat sau nu au reușit să se conformeze prevederilor art. III din Lege; - dacă pe parcursul celor doi ani numărul instituțiilor de învățământ privat a crescut, a rămas constant sau s-a micșorat; - dacă perioada nou stabilită este sau nu suficientă pentru conformarea instituțiilor de învățământ privat cerințelor legii.

În raportul de expertiză nr. 347 din 22.10.2008 la proiectul Legii cu privire la completarea Legii privind plata pentru poluarea mediului referitor la scutirea de la plata pentru poluare mediului a importatorilor unor categorii de medicamente²² (înregistrat în Parlament cu nr. 2806 din 29.09.2008) a fost specificat:

„În rezultatul analizei proiectului, poate fi admis faptul că prin acesta se promovează, indirect interesele materiale ale furnizorilor și importatorilor de produse farmaceutice ambalate în ambalaj de plastic, camuflând acest interes prin „grija” față de păturile social vulnerabile ce necesită procurarea unor medicamente la prețuri mai mici. Vom menționa adițional faptul, că efectul de durată al utilizării ambalajelor de plastic și impactul negativ asupra mediului ambiant, poate avea un efect mult mai negativ asupra stării sănătății persoanelor și a generației viitoare.

²¹ <http://capc.md/ro/expertise/avize/search/247.html>

²² <http://capc.md/ro/expertise/avize/search/347.html>

Este dificilă măsurarea gradului de acceptare a observațiilor critice formulate de către experții CAPC referitor la promovarea abuzivă a unor interese prin proiecte de legi, deoarece esența acestor proiecte este „viciată” încă din faza conceptualizării lor. Remedierea acestor „vicii” este posibilă doar prin voința politică a legiuitorului de a nu adopta respectivele proiecte în general, însă aceasta depășește domeniul juridic de intervenție a expertizelor CAPC.

Cu toate acestea, am constatat retragerea a 18 (18,7%) din 96 de proiecte pe marginea cărora rapoartele de expertiză ale CAPC au formulat critici referitoare la promovarea unor interese individuale sau de grup. Acest fapt ne permite să credem că retragerea lor a fost determinată inclusiv de observațiile critice expuse de către experții CAPC.

Promovarea în cadrul proiectelor a unor interese/beneficii individuale sau de grup comportă riscul de prejudiciere a intereselor altor persoane. 103 (82,4%) din proiectele de acte legislative supuse expertizei au fost apreciate de experții CAPC ca generatoare de prejudicii contrare interesului public.

Toate proiectele calificate ca aducătoare de prejudicii au fost criticate și din punctul de vedere al promovării unor interese individuale sau de grup, ceea ce a confirmat o dată în plus legătura intrinsecă dintre promovarea intereselor și cauzarea prejudiciilor.

Exemplu de prejudiciere a intereselor contrar interesului public

În raportul de expertiză nr. 317 din 17.07.2008 la proiectul Legii privind constituirea Rezervației istorico-culturale și natural-peisagistice Orheiul Vechi”²³ (înregistrat în Parlament cu nr. 2092 din 30.06.2008) a fost menționat:

„Din analiza textului proiectului de lege constatăm stabilirea de către Guvern a unor categorii de regimuri speciale pentru administrarea proprietății din această rezervație (art.4 alin.(4), art.7, art.8, art.10), fapt care poate prejudicia drepturile persoanelor fizice și juridice din localitățile respective. Potrivit art.54 din Constituție, restrângerea dreptului de proprietate poate fi impusă doar prin lege și în măsura în care se urmărește asigurarea protecției drepturilor, care urmează să fie proporțională cu situația care a determinat-o și această restrângere nu poate aduce atingere existenței dreptului respectiv. Or, proiectul stabilește că limitarea drepturilor persoanelor va fi efectuată prin hotărâre de Guvern. Potrivit prevederilor art.58 și art.132 din Legea Supremă, impunerea cetățenilor la obligații financiare sau la orice alte prestații se stabilește prin lege organică și orice alte prestații sînt interzise. În acest context, este necesar de a menționa expres obligațiile cetățenilor, care vor fi impuse prin hotărâre de Guvern sau alte acte departamentale de reglementare, datorită specificului de administrare în Rezervație. Aceasta vizează în principal, obligațiile pentru asigurarea protecției și conservării patrimoniului cultural și natural al rezervației, regimul special de gospodărire, soluționarea problemelor de amenajare a teritoriului și urbanistice, limitarea activităților economice și prevenirea efectelor negative ale acestora, precum și obligații financiare ale deținătorilor funciari etc. Toate aceste particularități de activitate și administrare în cadrul rezervației necesită cheltuieli suplimentare care vor fi suportate de locuitorii din localitățile incluse în Rezervație”.

III.5. Cooperarea Parlamentului cu societatea civilă în procesul legislativ

Așa cum am menționat în capitolul introductiv al prezentului Studiu, implementarea de către CAPC a mecanismului de expertiză a coruptibilității a fost posibilă grație adoptării de către Parlament la 29 decembrie 2005 a Concepției de cooperare cu societatea civilă. Scopul acestui document „constă în a stabili o cooperare permanentă, deschisă și eficientă între Parlament și societatea civilă. Pentru atingerea acestui scop, se impune realizarea următoarelor obiective:

a) evaluarea obiectivă a problemelor cu care se confruntă societatea;

²³ <http://capc.md/ro/expertise/avize/search/317.html>

b) reprezentarea cît mai largă în Parlament a opiniilor diverselor grupuri de cetățeni;

c) eficientizarea democrației participative și a procesului de luare a deciziilor;

d) încurajarea inițiativelor civice;

e) extinderea și perfecționarea cadrului legislativ prin participarea cît mai largă a alegătorilor la acest proces”.

Concepția prevede un set de standarde minime de cooperare a Parlamentului cu societatea civilă și care urmează a fi respectate de către actorii implicați în acest proces: „Parlamentul va prezenta proiecte de acte legislative, date de contact și alte informații relevante”, iar „contribuțiile organizațiilor societății civile vor fi luate în considerare cu condiția că vor fi înaintate în termen de 15 zile lucrătoare de la data plasării proiectelor de acte legislative pe web-site-ul Parlamentului sau de la solicitarea expresă a Parlamentului”.

Pe parcursul a 3 ani de implementare a Proiectului „Expertiza coruptibilității”, CAPC a fost unul din cei mai activi exponenți ai societății civile²⁴ și a avut posibilitatea să se convingă de funcționalitatea mecanismului de cooperare stabilit în Concepție, monitorizînd concomitent respectarea de către Parlament a principiilor de cooperare cu societatea civilă.

Sinteza activității CAPC a demonstrat că standardele minime de cooperare nu sînt respectate întocmai de către Parlament, atestîndu-se devieri semnificative de la termenele de prezentare a contribuțiilor societății civile și expedierea confirmărilor de recepționare a contribuțiilor.

Deși Concepția a stabilit că termenul standard de prezentare a contribuțiilor este de 15 zile lucrătoare din data plasării proiectului pe pagina web a Parlamentului și că acest termen poate fi redus doar dacă e un „caz de urgență” sau „este evident că organizațiile societății civile pot să-și exprime punctul de vedere mai operativ”, totuși experiența CAPC a demonstrat că aceste termene și cazurile derogării de la ele nu au fost respectate.

Astfel, din totalul celor 205 proiecte preluate pentru expertiză de către CAPC de pe pagina web a Parlamentului și care au fost deja adoptate, 29 (14%) proiecte au fost adoptate de către Parlament în regim de urgență, fiind încălcate termenele de cooperare cu societatea civilă.

În tabelul de mai jos sînt prezentate exemplele unor legi care au fost promovate în regim de urgență cu încălcarea termenelor de cooperare cu societatea civilă.

²⁴ Faptul că CAPC a prezentat Parlamentului cel mai mare număr de contribuții a fost menționat de ex-președintele Parlamentului Republicii Moldova în cadrul conferinței anuale din decembrie 2006 „Cooperarea dintre Parlament și societatea civilă”, care a menționat că „... potrivit datelor pe care le avem la dispoziție, au fost recepționate contribuții de la 9 ONG-uri, cele mai multe dintre care au trimis cîte 1-2 contribuții. Majoritatea covârșitoare a contribuțiilor, circa 80%, au parvenit de la un singur ONG și anume Centrul de Analiza și Prevenire a Corupției (CAPC). Modalitatea prin care CAPC participă la dialogul dintre Parlament și societatea civilă s-a dovedit a fi una viabilă. CAPC a format grupuri de lucru pe domenii, alcătuite din experți naționali care analizează gradul de coruptibilitate a proiectelor de acte legislative. Aceasta schema este, totuși, una cu scop restrîns, și anume prevenirea corupției, care însă extinsă spre alte domenii, spre exemplu conform sferelor de competență ale comisiilor parlamentare, ar putea conferi mai mult dinamism procesului de cooperare dintre Parlament și societatea civilă....” (<http://parlament.md/news/19.12.2006-2/en.html>)

Tabel 1. Exemple de proiecte de legi promovate și adoptate cu încălcarea termenelor de cooperare cu societatea civilă

Denumirea proiectului Legii (autorul inițiativei)	Data plasării proiectului pe pagina web a Parlamentului	Data limită de prezentare a contribuțiilor societății civile	Data adoptării	Deficitul de zile pentru prezentarea contribuțiilor societății civile
Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative (amnistia fiscală și legalizarea capitalului) (autor – Președintele RM)	13.04.2007	04.05.2007	27.04.2006	5 zile
Legea spălării banilor (autor – Guvernul RM)	09.07.2007	27.07.2006	26.07.2006	1 zi
Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative (ajustarea legislației la noua lege a spălării banilor (autor – Guvernul RM)	09.07.2007	27.07.2006	26.07.2006	1zi
Legea pentru modificarea Legii cu privire la notariat (autor – Guvernul RM)	09.12.2008	29.12.2008	25.12.2008	4 zile
Legea cu privire la Procuratură (autor – Președintele RM)	09.12.2008	29.12.2008	25.12.2008	4 zile
<u>Legea privind asigurarea construcției Spitalului Clinic de Traumatologie și Ortopedie</u> (autor – Președintele RM)	10.12.2008	30.12.2008	25.12.2008	5 zile
Legea cu privire la modificarea unor acte legislative (modificarea modului de numire a membrilor CSM (autor – Președintele RM)	12.12.2008	30.12.2008	25.12.2008	5 zile

Deși deficitul de zile care indică asupra nerespectării termenului de cooperare cu societatea civilă pare a fi nesemnificativ (în mediu 4 zile), este necesar să invocăm normele Concepției potrivit căreia „Parlamentul încheie procesul de consultare asupra subiectului la expirarea termenului limită de recepționare a contribuțiilor” și doar după asta „trece la alte etape ale procesului legislativ”. Prin urmare, contribuțiile societății civile vor fi valorificate doar dacă vor fi transmise comisiilor parlamentare de profil până la examinarea proiectelor în prima lectură, însă atunci când proiectele deja au fost supuse examinării și adoptării în Parlament (chiar și în prima lectură), ignorarea de către legislatori a contribuțiilor societății civile este iminentă.

Nu este clar, care au fost motivele promovării legilor (inclusiv celor menționate în tabelul de mai sus) în regim de urgență și cauzele nerespectării termenelor de cooperare cu societatea civilă. Totuși, s-a constatat că nerespectarea termenelor se produce, de regulă, în ajunul vacanței parlamentare – în lunile iulie și decembrie.

Sinteza activității Parlamentului în perioada „ante-vacanță” demonstrează că randamentul examinării și adoptării proiectelor actelor legislative se majorează brusc, această majorare

fiind legată intrinsec de majorarea numărului proiectelor prezentate Parlamentului de către subiecții cu drept de inițiativă legislativă, în special a proiectelor Guvernului.

Referitor la proiectele expertizate de CAPC și adoptate de Parlament cu nerespectarea termenelor de cooperare cu societatea civilă (cu referință specială la proiectele incluse în tabelul de mai sus) se impun câteva precizări necesare:

- proiectele au fost inițiate de către Guvern sau Președinte;
- în toate proiectele a fost constatată promovarea intereselor particulare în detrimentul interesului public;
- în toate textele proiectelor a fost atestată reglementarea defectuoasă a activității autorităților publice;
- eficiența luării în considerare a obiecțiilor CAPC a fost minimală, fiind atestate doar unele rectificări redacționale în versiunile finale ale legilor și care au fost semnalate de experții CAPC, dar care, probabil, au fost remediate prin intervenția redactorilor însă nu a reprezentanților forului legislativ.

O altă carență a cooperării CAPC cu Parlamentul a fost neexpedierea confirmărilor despre recepționarea contribuțiilor și luarea acestora în considerare de către legislatori²⁵, ceea ce nu corespunde angajamentului Parlamentului din p. 4.4 al Concepției „*În vederea consolidării coerenței și încrederii reciproce, recepționarea contribuțiilor trebuie confirmată*”. Începând cu anul 2006 și pînă în ianuarie 2009, CAPC a recepționat doar o singură reacție scrisă din partea Parlamentului, potrivit căreia putea fi urmărită luarea în considerare a obiecțiilor formulate.

În concluzia acestei secțiuni, menționăm că adoptarea și aplicarea Concepției de cooperare cu societatea civilă a reprezentat un pas hotărît în instituirea și promovarea principiilor transparenței decizionale și a oferit societății civile oportunitatea monitorizării și implicării active în procesul legislativ. Înlăturarea sau atenuarea carențelor semnalate mai sus ar conferi legiuitorului un grad mai înalt de transparență și credibilitate din partea societății civile.

²⁵ Informarea exponenților societății civile despre „acceptarea sau neacceptarea (deplină sau parțială) a contribuțiilor cu argumentarea acestei decizii” este prevăzută la Capitolul 4 „Standarde minime de cooperare” din Concepție și în articolul 3 din Hotărîrea Biroului permanent al Parlamentului nr.2-XVI din 16 februarie 2006 <http://parlament.md/news/civilsociety/en.html>

IV. FUNDAMENTAREA PROIECTELOR

Prezentul capitol tratează constatările și obiecțiile experților referitoare la fundamentarea proiectelor de acte legislative supuse expertizei coruptibilității: asigurarea accesului la notele informative prin plasarea acestora pe pagina web a Parlamentului și suficiența argumentării conținute în notele informative (secțiunea IV.1.); generalizarea cazurilor de invocare de către autorii proiectelor actelor legislative a compatibilității proiectelor cu standardele internaționale și acquis-ul comunitar, reflectate în notele informative și proiectele de acte legislative (secțiunea IV.2.); constatările formulate de experți referitor la fundamentarea financiar-economică a proiectelor de acte legislative supuse expertizei (secțiunea IV.3.).

IV.1. Nota informativă

Articolul 20 din Legea 780/2001 stabilește obligativitatea notei informative la proiectele elaborate, aceasta urmînd să includă:

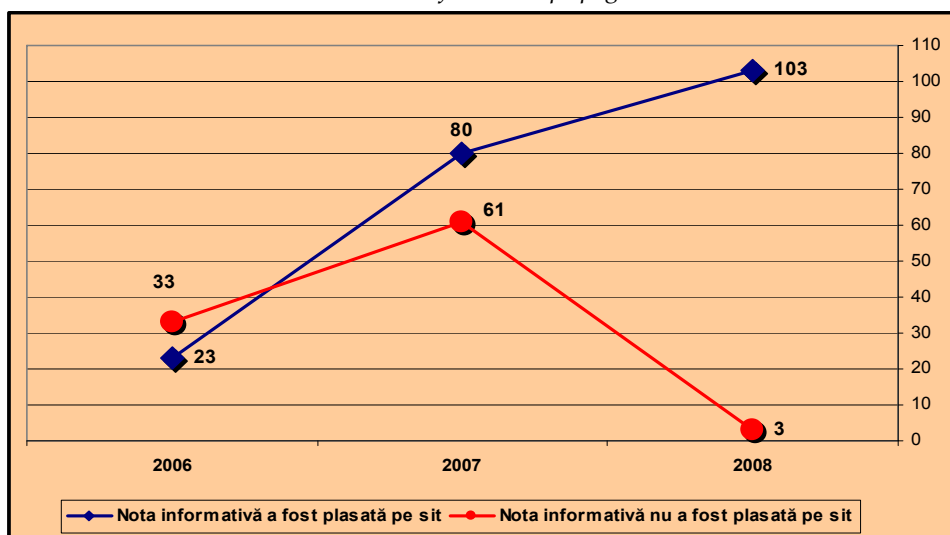
- „a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;*
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;*
- c) referințele 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.”*

IV.1.1. Transparența notei informative

Transparența notelor informative facilitează înțelegerea de către publicul larg a necesității și motivelor de promovare a legilor în stat. Mai mult decît atît, avînd în vedere faptul că publicitatea notei informative nu poate fi realizată decît în condițiile în care aceasta a fost întocmită *de facto*, transparența notei de fundamentare constituie unul din stimulentele de promovare doar a legilor bine justificate și, în final, de neadmitere a inflației legislative.

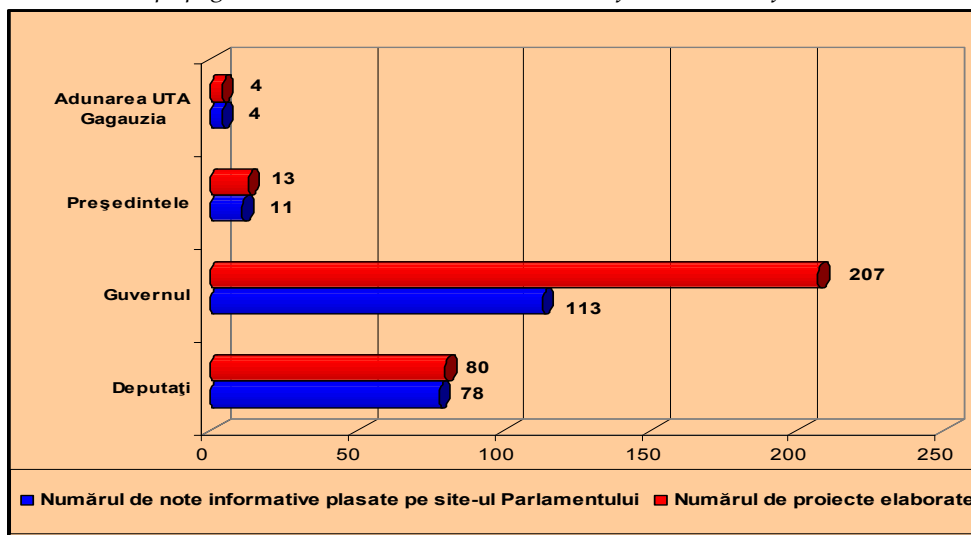
Prezența notei informative a fost urmărită de către experții CAPC în cadrul unei secțiuni speciale a raportului de expertiză. Din totalul celor 304 proiecte de acte legislative supuse expertizei, nota informativă a fost anexată la 206 proiecte publicate pe pagina web a Parlamentului. 98 proiecte au fost publicate pe pagina web a Parlamentului fără nota informativă, fapt care a fost criticat constant în rapoartele de expertiză ale CAPC din perioada decembrie 2006 – mai 2007. Aceasta a influențat pozitiv practica plasării notelor informative pe pagina web a Parlamentului și începînd cu luna iulie 2007 au existat doar cîteva cazuri în care notele informative la proiectele plasate pe site n-au fost făcute publice împreună cu textul proiectelor (*a se vedea Figura 12 de mai jos*).

Figura 12.
Plasarea în dinamică a notelor informative pe pagina web a Parlamentului



Analiza transparenței notei informative prin prisma subiecților cu drept de inițiativă legislativă (deputații în Parlament, Președintele Republicii Moldova, Guvernul și Adunarea Populară a Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia) a demonstrat că, de cele mai dese ori, nu au fost plasate pe pagina web a Parlamentului notele informative la proiectele Guvernului, spre deosebire de ceilalți subiecți cu drept de inițiativă legislativă (deputații în Parlament, Președintele Republicii Moldova, Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia) în cazul cărora se observă un număr neînsemnat de proiecte a căror note de fundamentare nu au fost date publicității (*a se vedea Figura 13 de mai jos*).

Figura 13.
Plasarea pe pagina web a Parlamentului a notelor informative (conform autorilor)



Nu avem posibilitatea să identificăm (doar să presupunem) motivele nepublicării notelor informative la proiectele de legi elaborate de Guvern, însă putem afirma cu certitudine că publicarea acestora ar fi conferit un grad mai înalt de transparență procesului legislativ și ar fi contribuit la o mai bună înțelegere a intenției autorilor proiectelor de legi.

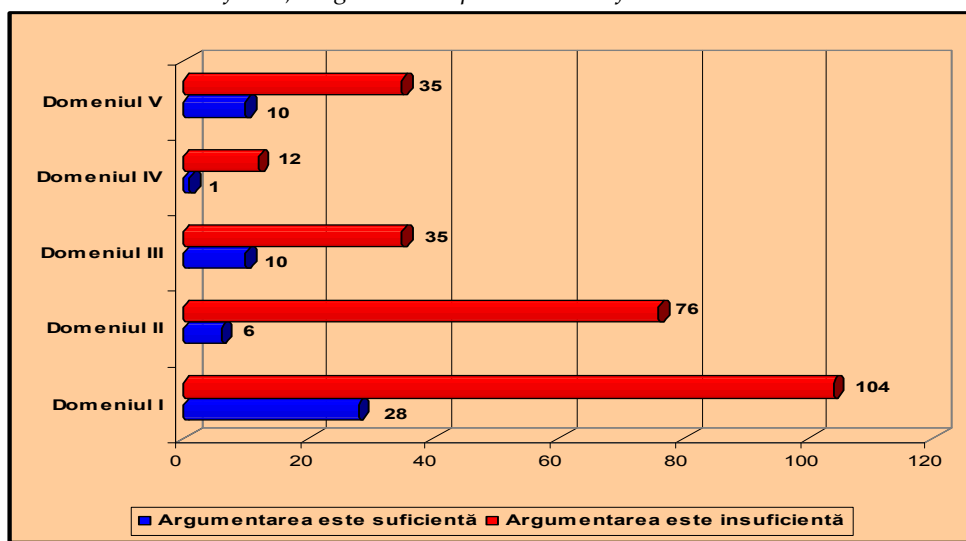
IV.1.2. Suficiența argumentărilor conținute în nota informativă

Un alt aspect evaluat constant de către experții CAPC la examinarea fundamentării proiectelor actelor legislative a fost suficiența argumentării proiectelor, conținută în notele informative. Evaluarea suficienței argumentării proiectelor s-a făcut prin prisma corespunderii notelor informative rigorilor impuse de Legea 780/2001, a valabilității și a plenitudinii motivelor invocate pentru promovarea proiectului, precum și a gradului de expunere a obiectivelor urmărite de proiectul respectiv.

Marea parte - 262 (82,65%) - a notelor informative la proiectele de acte legislative supuse expertizei au avut un caracter formal și general, fără a explica detaliat necesitatea de promovare a proiectelor.

Analizînd suficiența argumentării prin prisma domeniilor expertizei coruptibilității, constatăm o stare de fapt general nesatisfăcătoare, cel mai insuficient argumentate fiind proiectele de legi din domeniul II. „Economie și comerț” (numărul proiectelor de legi insuficient argumentate fiind de aproape 13 ori mai mare decît a celor argumentate). Această stare, în opinia noastră, constituie un indiciu al faptului că proiectele de legi sînt elaborate în grabă, fără a fi analizate multi-aspectual cauzele care determină elaborarea legii, efectele acesteia, etc.

Figura 14.
Suficiența argumentării proiectelor conform domeniilor

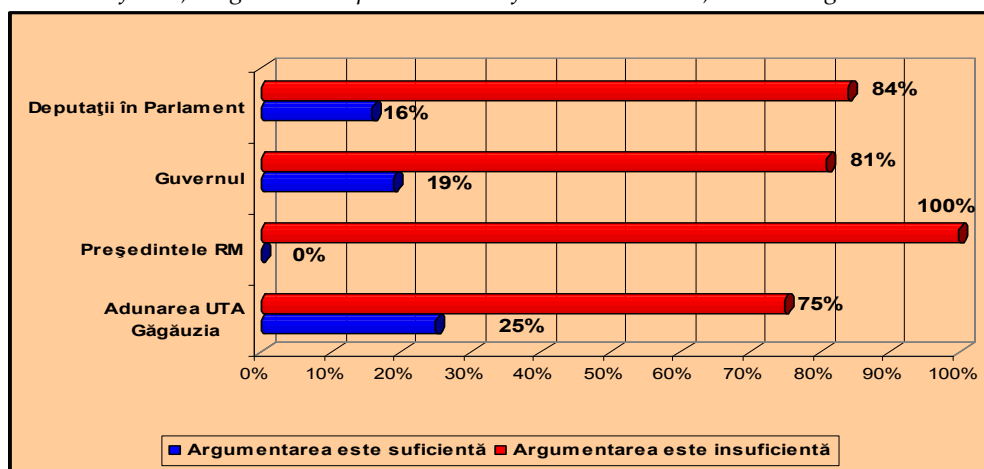


Totuși, trebuie să constatăm unele tendințe pozitive în procesul de elaborare a legilor. Astfel, dacă în perioada 2006-2007 promovarea proiectelor se efectua, frecvent, „întru executarea unei porunci a Guvernului”, în prezent, subiectele cu drept de inițiativă legislativă tot mai des fac trimiteri la planificarea legislativă. În același timp, de multe ori, nota informativă continuă să reproducă fidel structura proiectului, fără a „evidenția elementele noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui”, conform cerințelor art.20 din Legea 780/2001.

Figura 15 ilustrează modul în care subiectele cu drept de inițiativă legislativă înțeleg să respecte rigorile Legii 780/2001, în partea ce ține de valabilitatea, plenitudinea motivelor invocate pentru promovarea proiectului și gradul de expunere a obiectivelor urmărite de proiectul de lege elaborat. Observăm că cel mai bine argumentează inițiativele legislative

deputații, la celălalt pol situându-se Președintele Republicii Moldova, care nu a argumentat suficient nici un proiect de lege.

Figura 15.
Suficiența argumentării proiectelor conform autorilor inițiativelor legislative



Suficiența argumentării conținută în notele informative ale proiectelor are o importanță deosebită, mai ales, în cazul proiectelor actelor legislative integrale. În lipsa argumentării suficiente, este greu a înțelege nu doar logica autorilor, dar și finalitățile urmărite de proiectele de legi prin care se creează instituții, se formalizează proceduri noi și complexe.

Exemplu de argumentare insuficientă inclusă în nota informativă

Raportul de expertiză nr.285 din 14.04.2008 la proiectul Legii privind verificarea titularilor și candidaților la funcțiile publice (înregistrat în Parlament cu nr.932 din 14.03.2008) a constatat:

„Promovarea proiectului este întemeiată pe un act de planificare strategică – pct.1.7 din Planul de acțiuni pentru realizarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției (HP nr.421/16.12.2004). Urgentarea promovării proiectului a fost menționată în HG nr.1519/29.12.2007 cu privire la implementarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției și activitatea Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției în anul 2007. Inițial, despre elaborarea și promovarea unui asemenea proiect s-a dispus prin HG nr.900/09.07.2002, conform căreia, proiectul trebuia să fie definitivat **pînă la 15 iulie 2002**.

Faptul că elaborarea și promovarea proiectului a fost amînată timp de 6 ani de zile este un temei serios pentru a constata caracterul defectuos al ideilor ce stau la baza acestuia și alimentează presupunerile că necesitatea noilor reglementări nu a fost suficient de argumentată chiar inițial. Nici în prezent această argumentare nu este suficientă, deoarece: - nota informativă nu conține referințe despre investigația științifică prealabilă; - nu sînt prezente informații argumentate despre cum lipsa reglementării respective afectează funcționarea autorităților publice, prevenirea și combaterea fenomenelor negative în cadrul serviciului public; - nu este argumentată modalitatea prin care noul proiect va contribui la combaterea respectivelor fenomene nocive, în condițiile cînd majoritatea acestora sînt latente și greu depistabile”.

IV.2. Referințe la compatibilitatea cu standardele internaționale

Potrivit articolului 20 al Legii 780/2001, citat mai sus, nota informativă trebuie să includă și „c) referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză”. Experții CAPC au evidențiat în rapoartele de expertiză invocarea acquis-ului comunitar și a standardelor internaționale relevante (în textul proiectului sau în nota informativă).

Generalizarea comentariilor și constatărilor experților la proiectele de acte legislative a demonstrat că din 317 proiecte de acte legislative supuse expertizei, referințe la acquis-ul

comunitar au fost făcute doar la 11 proiecte (3,5%), referințe la standardele internaționale au fost atestate la 41 proiecte (12,9%), iar referințe atât la acquis-ul comunitar cât și la standardele internaționale s-au făcut în cazul a 15 proiecte (4,7%).

În același timp, prezența unor referințe exprese la acquis-ul comunitar, chiar și în textul proiectelor de acte legislative nu a semnatificat neapărat o „sincronizare” a prevederilor legislative naționale cu legislația comunitară sau standardele internaționale.

Ținând cont de faptul că aproape 79% din proiectele de legi „au scăpat de filtrul integrării europene”, iar atunci când această „filtrare” a fost efectuată, ea nu a avut decât un caracter declarativ, trebuie să constatăm că nu există o voință reală a autorităților de integrare europeană în plan legislativ.

Totuși, există rare excepții când referințele la acquis-ul comunitar din notele informative nu sînt doar declarative și proiectele de legi chiar sînt în mare măsură compatibile standardelor legislației comunitare.

Exemplu de referințe la compatibilitatea cu standarde internaționale

În **raportul de expertiză nr. 380 din 16.12.2008 la proiectul Legii privind azilul în Republica Moldova** (înregistrat în Parlament cu nr. 3273 din 25.11.2008) s-a menționat:

„proiectul legii privind azilul supus expertizei a preluat prevederi din următoarele acte comunitare:

- A** Directiva Consiliului 2005/85/CE din 1 decembrie 2005 privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat (CELEX32005L0085);
- B** Directiva Consiliului 2001/55/CE din 20.07.2001 privind standardele minime de protecție temporară în eventualitatea unui aflus masiv de persoane strămutate și măsurile de promovare a balanței de eforturi între statele membre în vederea primirii unor astfel de persoane și suportarea consecințelor (CELEX32001L0055);
- C** Directiva Consiliului 2003/9/EC din 27 ianuarie 2003 privind standardele minime pentru primirea solicitanților de azil (CELEX32003L0009);
- D** Directiva Consiliului 2003/86/CE din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reunificarea familiei - (CELEX32003L0086);
- E** Directiva Consiliului 2004/83/EC din 29 aprilie 2004 privind minimele standarde pentru calificare și statutul cetățenilor țărilor terțe sau apatrizilor ca refugiați sau ca persoane aflate în nevoie de protecție internațională și conținutul protecției acordate - (CELEX32004L0083).

Proiectul Legii nu a transpus în mod direct prevederile din directive, deoarece s-au preluat doar acele dispoziții care vor putea fi implementate în practică, pentru a evita transpunerea mecanică în legislația națională a prevederilor acquis-ului comunitar în domeniu”.

IV.3. Fundamentarea financiar-economică

Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001, „fundamentarea economico-financiară este obligatorie pentru proiectele care implică la realizarea lor cheltuieli din resurse publice”.

În activitatea de expertiză a coruptibilității, experții CAPC au atras o atenție sporită proiectelor implementarea cărora necesită cheltuieli financiare și de altă natură, dar care:

- nu au fundamentare economico-financiară;
- au fundamentare economico-financiară insuficientă sau formală;
- atribuie cheltuieli pe seama subiecților de drept public sau privat, fără consultarea/corelarea sau în detrimentul intereselor acestora;
- presupun cheltuieli exagerate în raport cu interesul public²⁶.

²⁶ Ghidul teoretico-practic pentru efectuarea expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și alte acte normative, elaborat de CAPC și CCCEC, p.17.

Din 317 proiecte supuse expertizei coruptibilității, 248 (78,2%) de proiecte au presupus cheltuieli financiare și de altă natură (fundamentarea economico-financiară este obligatorie conform lit. d) a art.20 din Legea 780/2001), dintre care doar 15 (6%) au fost fundamentate economico-financiar.

Dat fiind caracterul „rar” al fundamentărilor economico-financiare, considerăm oportună aducerea unor exemple pozitive de proiecte care au fost însoțite de asemenea fundamentări, precum și a unui exemplu de critici aduse de experții CAPC referitoare la lipsa lor.

Exemple de fundamentări economico-financiare incluse în notele informative la 2 proiecte de legi

Nota informativă la proiectul Legii privind azilul în Republica Moldova (înregistrat în Parlament cu nr. 3273 din 25.11.2008):

„Prezentul proiect de lege a fost elaborat întru ajustarea la aquis-ul comunitar a legislației naționale și prevede unele cheltuieli financiare adiționale celor existente din bugetul de stat întru implementarea tuturor standardelor necesare, fiind estimată suma de 550.000 lei. Astfel, mijloacele financiare necesare vor include:

sume necesare în vederea acoperirii cheltuielilor de funcționare și întreținerea centrelor, în funcție de costurile efective și în limita mijloacelor alocate;

reparații și ajustarea condițiilor de trai la anumite nevoi speciale;

sume necesare întreținerii personalului Direcției refugiați, în limitele efectivului de personal;

asistența socială acordată minorilor: cazarea acestora, instituirea tutelei și curatelei în aceleași condiții ca și pentru cetățenii Republicii Moldova; accesul la învățământul obligatoriu de stat;

toate măsurile de asistență socială acordată familiilor cu copii, precum și copiilor neînsoțiți, în conformitate cu legislația în vigoare;

asistența medicală primară și de urgență, precum și asistența medicală de urgență la etapa prespitalicească și spitalicească în caz de stări acute care pun în pericol viața, în limita mijloacelor fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală și mijloacelor bugetului de stat pe anul respectiv, examenul medical gratuit (inclusiv anonim) în scopul depistării precoce a virusului HIV și a maladiei SIDA;

efectuarea examenului medical gratuit, din motive de sănătate publică, întru protejarea populației locale;

efectuarea expertizelor, consultarea experților, precum și efectuarea expertizelor medico-legale pentru determinarea virstei, depistarea cazurilor de aplicare a torturii, precum și stabilirea discernământului.

Nota informativă la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 355-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar (înregistrat în Parlament cu nr. 2996 din 21.10.2008):

„Necesarul suplimentar de mijloace pentru operarea majorărilor salariilor cadrelor didactice de la 1 aprilie și 1 septembrie 2009 și aducerea salariului lor mediu pînă la nivelul prognozat pe țară pentru anul 2009 – 3140 lei se estimează la 364,4 mil. lei pentru lunile de implementare a anului 2009, iar în calcul anual constituie 862 mil. lei. Proiectul de lege stipulează și modul de majorare ulterioară a salariilor cadrelor didactice: de la 1 septembrie al fiecărui an pe măsura creșterii procentuale a salariului mediu prognozat pe economie față de salariul mediu real atins pe economie pe anul precedent. Astfel va fi implementat un sistem clar, transparent și ușor de gestionat de salarizare a cadrelor didactice.

Modificările normelor salariale prevăzute în proiectul de lege se vor implementa cu încadrarea în resursele financiare alocate în acest scop în anul 2009”.

Exemplu de critică a lipsei fundamentării economico-financiare a unui proiect de lege

Raportul de expertiză nr.285 din 14.04.2008 la proiectul Legii privind verificarea titularilor și candidaților la funcțiile publice (înregistrat în Parlament cu nr.932 din 14.03.2008):

„Proiectul nu este însoțit de fundamentarea economico-financiară, menționîndu-se că implementarea prevederilor nu va necesita cheltuieli suplimentare din bugetul de stat. În același timp, nota informativă admite că subdiviziunea specializată a SIS va necesita completare, însă aceasta s-ar efectua „în limitele statelor de personal aprobate”. Respectiv, resurse financiare publice care puteau fi economisite și îndreptate spre alte scopuri, vor fi utilizate pentru aplicarea noilor reglementări, iar ulterior, acestea vor fi solicitate și prevăzute în bugetul SIS, ca indispensabile pentru asigurarea aplicării legii. Deși nota informativă nu estimează numărul preconizat de titulari și candidați ce vor fi supuși verificării, despre necesitatea unor cheltuieli suplimentare indică și numărul destul de mare al funcțiilor publice care vor cădea sub incidența legii (conform unor estimări preliminare - cîteva mii de persoane)”.

V. EFICIENȚA IDENTIFICĂRII ELEMENTELOR DE CORUPTIBILITATE

Capitolele III și IV au elucidat constatările desprinse din aprecierea fundamentării proiectelor și evaluării de fond a coruptibilității lor de către experții CAPC. Evaluarea fundamentării și evaluarea de fond a coruptibilității proiectelor supuse expertizei însă caracterizează doar aspectele cu implicații coruptibile valabile pentru tot textul proiectului în ansamblu, fără a conține, de regulă, recomandări specifice referitoare la prevederi concrete. Spre deosebire de capitolele III și IV, acest capitol face o sinteză a obiecțiilor experților CAPC referitoare la prevederile concrete ale proiectelor de legi. Aici sînt descrise obiecțiile experților ce țin de coruptibilitate (secțiunea V.1.), factorii ce influențează asimilarea obiecțiilor și recomandărilor expertizei coruptibilității (secțiunea V.2.), iar în finalul capitolului, este prezentată separat eficiența expertizei coruptibilității la proiectele de legi anticorupționale (secțiunea V.3.).

Studiind obiecțiile experților, elementele de coruptibilitate au fost analizate prin prisma:

- 1) ponderii obiecțiilor la fiecare element de coruptibilitate din numărul total de obiecții formulate la toate elementele

Eșantion: 4448 obiecții în total la toate elementele de coruptibilitate formulate în 317 rapoarte de expertiză.

- 2) volumului acceptării de către Parlament/autorități a obiecțiilor experților referitoare la elementele de coruptibilitate expuse în rapoartele de expertiză

Eșantion: 3684 obiecții în total la toate elementele de coruptibilitate formulate în 258 rapoarte de expertiză la acte legislative adoptate de Parlament și intrate în vigoare²⁷.

V.1. Răspîndirea elementelor de coruptibilitate în proiectele expertizate și eficiența identificării lor în rapoartele de expertiză

Pentru a sistematiza obiecțiile experților referitoare la coruptibilitate, au fost determinate 35 de elemente de coruptibilitate la care se pot referi aceste obiecții, fiind grupate în opt categorii:

- I. Interacțiunea proiectului cu alte acte legislative și normative
- II. Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice
- III. Modul de exercitare a drepturilor și obligațiilor
- IV. Transparența și accesul la informație
- V. Răspundere și responsabilitate
- VI. Mecanisme de control
- VII. Formularea lingvistică
- VIII. Alte elemente ale coruptibilității

Din numărul total de 4448 de obiecții la prezența elementelor de coruptibilitate în proiectele supuse expertizei, cea mai mare pondere o au elementele din categoriile: I. Interacțiunea

²⁷ Pînă la 30 mai 2009.

proiectului cu alte acte legislative și normative – 31,3%, II. Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice – 29,2% și VII. Formularea lingvistică – 23,8% (tabelul 2).

Tabel 2. Incidența obiecțiilor la elementele de coruptibilitate din fiecare categorie din numărul total de obiecții la elementele de coruptibilitate din toate categoriile

Nr.	Categorii de elemente de coruptibilitate	%	număr
I.	Interacțiunea proiectului cu alte acte legislative și normative	31,3%	1391
II.	Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice	29,2%	1299
III.	Modul de exercitare a drepturilor și obligațiilor	5,2%	230
IV.	Transparența și accesul la informație	2,4%	109
V.	Răspundere și responsabilitate	4,2%	187
VI.	Mecanisme de control	2,1%	94
VII.	Formularea lingvistică	23,8%	1057
VIII.	Alte elemente ale coruptibilității	1,8%	81
TOTAL		100%	4448

Din 3684 obiecții referitoare la elemente concrete de coruptibilitate formulate în 258 rapoarte de expertiză la proiectele de legi care au fost deja adoptate, legiuitorul a acceptat 1916 de obiecții, ceea ce reprezintă 52,01%. Din tabelul 3 de mai jos se observă că legiuitorul acceptă remedierea riscurilor de coruptibilitate depistate în proiectele de legi de către experți, cel mai frecvent în următoarele categorii: VII. – Formularea lingvistică – 58,7% de cazuri, III. – Modul de exercitare a drepturilor și obligațiilor – 54,8% de cazuri, II. Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice – 54,81% de cazuri, V. Răspundere și responsabilitate – 50,3% de cazuri și I. Interacțiunea proiectului cu alte acte legislative și normative – în 47,6% de cazuri.

Tabel 3. Volumul acceptării de către Parlament a obiecțiilor referitoare la coruptibilitate formulate de experții CAPC grupate pe categorii de elemente

Nr.	Categorii de elemente de coruptibilitate	% acceptate	număr obiecții acceptate	număr obiecții formulate
I.	Interacțiunea proiectului cu alte acte legislative și normative	47,6%	536	1127
II.	Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice	54,8%	604	1102
III.	Modul de exercitare a drepturilor și obligațiilor	54,8%	85	155
IV.	Transparența și accesul la informație	35,8%	34	95
V.	Răspundere și responsabilitate	50,3%	88	175
VI.	Mecanisme de control	34,5%	29	84
VII.	Formularea lingvistică	58,7%	517	880
VIII.	Alte elemente ale coruptibilității	34,8%	23	66
TOTAL		52,01%	1916	3684

Astfel, obiecțiile experților la prezența elementelor de coruptibilitate din categoriile I, II și VII de elemente, avînd cea mai mare incidență în proiectele de legi expertizate (vezi tabelul 3 de mai sus), sînt și elementele cu cele mai înalte rate de acceptare a lor de către Parlament.

Avînd în vedere faptul că, din punct de vedere al coruptibilității normelor, printre cele mai răspîndite deficiențe ale legislației Republicii Moldova sînt: abundența normelor de trimitere la legislații inexistente sau nespecificate, concurența normelor drept (*categoria I. Interacțiunea proiectului cu alte acte legislative și normative*) și formulările lingvistice ambigui susceptibile de interpretări neuniforme și abuzive (*categoria VII. Formulări lingvistice*), este îmbucurătoare perceperea acestor riscuri de către legiuitor, precum și disponibilitatea sa considerabilă de a le înlătura.

Menționăm, de asemenea, o altă categorie răspîndită de obiecții, cu implicații sensibile, în special pentru autoritățile și funcționarii publici, categoria II. *Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice*. În capitolul III de mai sus am constatat că proiectele de legi cu cea mai mare pondere a elementelor din această categorie sînt promovate de către Guvern. Această tendință poate fi lesne de înțeles în situația în care Guvernul dispune de cel mai mare număr de autorități chemate să asigure executarea legilor. Autoritățile autori primari ai proiectelor de legi în domeniile ce țin de responsabilitatea lor sînt tentate să includă în proiectele pe care le elaborează proceduri administrative de care funcționarii pot să abuzeze mai ușor, înzestrîndu-le în acest sens cu atribuții excesive, contrare statutului, care admit derogări etc. Este demnă de remarcat și rata înaltă a acceptării de către Parlament a obiecțiilor referitoare la coruptibilitatea elementelor din această categorie (54,8%), fapt ce denotă o bună înțelegere a problemei.

În secțiunile V.1.1.-V.1.8. ce urmează în continuare, prezentăm o descriere succintă a elementelor din fiecare categorie, răspîndirea acestor elemente în proiectele expertizate, eficiența identificării lor în rapoartele de expertiză, precum și exemple concrete de obiecții la prezența unor asemenea elemente în rapoartele de expertiză care au fost luate în considerație de către Parlament la adoptarea respectivelor acte legislative.

V.1.1. Interacțiunea proiectului cu alte acte legislative și normative

Categoria I. „*Interacțiunea proiectului cu alte acte legislative și normative*” include următoarele elemente de coruptibilitate:

1. Norme de trimitere
2. Norme de blanchetă
3. Concurența normelor de drept
4. Lacune de drept
5. Norme irealizabile
6. Costuri exagerate de implementare a normei în raport cu beneficiul public
7. Norme care stabilesc derogări neîntemeiate

Din *tabelul 4* de mai jos observăm că cea mai mare incidență a elementelor de coruptibilitate din această categorie o au concurența normelor de drept (13,7%) și normele de trimitere (9,7%). Cît privește obiecțiile experților referitoare la concurența normelor, două treimi din acestea s-au referit la conflictul dintre prevederile proiectului și alte acte legislative și normative în vigoare (conflict extern), iar o treime din obiecții s-au referit la contradicțiile existente dintre prevederile proiectului (conflict intern). Conflictul intern al normelor conținute în proiect poate fi considerat un indicator al calității elaborării lui.

Tabel 4. Incidența obiecțiilor la elementele de coruptibilitate din categoria I. „Interacțiunea proiectului cu alte acte legislative și normative”

Nr.	Categorii de elemente de coruptibilitate Elemente	%	număr
I.	Interacțiunea proiectului cu alte acte legislative și normative	31,3%	1391
1.	Norme de trimitere	9,7%	431
2.	Norme de blanchetă	2,4%	109
3.	Concurența normelor de drept	13,7%	607
4.	Lacune de drept	4,5%	200
5.	Norme irealizabile	0,4%	17
6.	Costuri exagerate de implementare a normei n raport cu beneficiul public	0,2%	7
7.	Norme care stabilesc derogări neîntemeiate	0,4%	20

Potrivit datelor din tabelul 5 de mai jos, în interiorul acestei categorii de elemente de coruptibilitate, riscurile cele mai frecvent remediate de către legiuitor sînt riscurile determinate de existența concurenței normelor – 57,7%, a normelor de blanchetă – 55,8%, a normelor care stabilesc derogări neîntemeiate – 41,7% și a normelor de trimitere – 40,2%.

Tabel 5. Volumul acceptării de către Parlament a obiecțiilor referitoare la coruptibilitate, din categoria I. „Interacțiunea proiectului cu alte acte legislative și normative”

Nr.	Categorii de elemente de coruptibilitate Elemente	% acceptate	număr obiecții acceptate	număr obiecții formulate
I.	Interacțiunea proiectului cu alte acte legislative și normative	47,6%	536	1127
1.	Norme de trimitere	40,2%	146	363
2.	Norme de blanchetă	55,8%	43	77
3.	Concurența normelor de drept	57,7%	277	480
4.	Lacune de drept	33,9%	60	177
5.	Norme irealizabile	25%	3	12
6.	Costuri exagerate de implementare a normei n raport cu beneficiul public	33,3%	2	6
7.	Norme care stabilesc derogări neîntemeiate	41,7%	5	12

Subsecțiunile V.1.1.1-V.1.1.7 de mai jos prezintă elementele de coruptibilitate din categoria I, însoțite de exemple concrete ale obiecțiilor din rapoartele de expertiză.

V.1.1.1. Norme de trimitere

Răspîndire în numărul total de elemente:	9,7%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	22,7%
Eficiența identificării elementului:	40,2%

Normele de trimitere sînt acele norme din proiect care fac referire la prevederile altui articol din același act, la prevederi concrete din alt act/acte sau la alt act/acte în întregime.

Identificarea unor asemenea elemente ale coruptibilității este posibilă dacă se utilizează expresii de genul: „în conformitate cu legislația în vigoare”, „în condițiile legii”, „în modul

stabilit”, „conform reglementărilor legale/în domeniu” etc., fără trimitere la vreun act concret și dacă, la evaluare, acesta e dificil de stabilit sau nu poate fi stabilit în genere²⁸.

Exemplu: Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Nr. 158-XVI din din 04.07.2008 (Raport de expertiză nr.281 din 7 mai 2008)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Art. 19 Timpul de muncă (2) La dispoziția conducătorului, funcționarii publici, <u>pentru care legea nu prevede altfel</u>, pot lucra peste durata normală a timpului de lucru...	Risc: Norme de trimitere Nu este clară trimiterea, toți funcționarii pot lucra și peste program. Interdicții în legislație nu sînt pentru funcționari, ele pot viza anumite categorii de persoane (femei însărcinate, mame cu copii mici, minori) dar pentru această situație se va aplica Codul muncii. Recomandare: Concretizarea trimiterii, astfel ca prezenta lege să conțină majoritatea detaliilor necesare și să reglementeze clar soluționarea conflictelor de norme cu aceeași putere juridică.	Art. 19 Timpul de muncă (2) La dispoziția conducătorului, funcționarii publici pot lucra peste durata normală a timpului de muncă, în zilele de sărbătoare nelucrătoare și/sau în zilele de repaus, în limita a 120 de ore într-un an calendaristic. În cazuri excepționale, această limită, cu acordul reprezentanților funcționarilor publici, poate fi extinsă pînă la 240 de ore.

V.1.1.2. Norme de blanchetă (în alb)

Răspîndire în numărul total de elemente:	2,4%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	14,5%
Eficiența identificării elementului:	55,8%

Normele de blanchetă sînt acele norme din proiect care transmit altor autorități, subiecți, dreptul și competența de a stabili, în mod autonom, reglementări cu caracter normativ, reguli de comportament, interdicții.

Normele de blanchetă contribuie la apariția altor elemente cu risc puternic de coruptibilitate: lărgirea atribuțiilor discreționare, stabilirea aleatorie a termenelor pentru prestarea serviciilor, cerințe exagerate pentru realizarea unor drepturi etc. Identificarea unor asemenea elemente ale coruptibilității este posibilă, dacă se utilizează expresii de genul: „în modul/termenul stabilit de (minister, altă autoritate/subiect)”, „conform condițiilor stabilite de”, „în condițiile stabilite prin regulamentul său”, „alte condiții/acte, stabilite de autoritate” etc.²⁹.

²⁸ Ghidul teoretico-practic pentru efectuarea expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și alte acte normative, elaborat de CAPC și CCCEC, p.20.

²⁹ Ibidem.

Exemplu: Legea Curții de conturi, Nr 261-XVI din 05.12.2008 (Raport de expertiză nr. 295 din 13.06.2008)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Art.22 Personalul Curții de Conturi (4) Condițiile de salarizare a personalului Curții de Conturi se aprobă de Parlament prin lege specială.	Risc: Norme de blanchetă Prevederile prezentului alineat conțin o normă de blanchetă și nimeni nu știe dacă se va adopta o astfel de lege, dar pînă atunci nu este clar cum se va salariza personalul Curții. Nu este suficient de clar, dacă în prezent personalul Curții de Conturi are suplimente speciale prevăzute de Legea salarizării și hotărîrea Guvernului etc. Prin urmare, aceste condiții urmează a fi menținute în continuare. Recomandare: Salarizarea urmează a fi menținută conform Legii salarizării în sectorul bugetar.	Art.22 Personalul Curții de Conturi (4) Condițiile de salarizare a personalului Curții de Conturi se stabilesc prin lege.

V.1.1.3. Concurența normelor de drept

Răspîndire în numărul total de elemente:	13,7%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	41,6%
Eficiența identificării elementului:	57,7%

Concurența normelor de drept constituie o incompatibilitate a prevederilor din proiect cu alte prevederi ale proiectului sau ale legislației naționale.

Conflictul poate fi între prevederile proiectului (conflict intern al normelor) și conflict între prevederile proiectului și dispozițiile altor acte legislative și normative (conflict extern).

Conflictul extern al normelor de drept poate apărea între actele juridice de aceeași forță juridică (între două legi organice), între acte de diferit nivel (spre exemplu - atribuțiile autorităților publice locale de nivelul I și II), între coduri și alte acte legislative.

Conflictul este un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și creează premise pentru aplicarea normei „convenabile” într-o situație concretă, pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei aplicabile³⁰.

³⁰ Ibidem, p.19.

Exemplu: Legea privind Codul de conduită al funcționarului public, Nr.25-XVI din 22.02.2008 (Raport de expertiză nr.284 din 18 februarie 2008)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Articolul 13. Conflictul de interese (1) Funcționarul public este obligat să evite conflictul de interese. (2) Funcționarul public nu poate să participe în cadrul aceleiași comisii, în care alți funcționari publici au calitatea de rude sau afini în conformitate cu prevederile Codului familiei. (3) Orice conflict de interese declarat de către candidatul la funcție publică trebuie să fie aplanat pînă la numirea sa în funcție. (4) Procedura privind declararea și soluționarea conflictelor de interese este reglementată de legislația cu privire la conflictul de interese.	Risc: Concurența normelor de drept Textul acestui articol urmează a fi coordonat cu prevederile proiectului Legii cu privire la conflictul de interese. Recomandare: Conținutul articolului poate fi redus și simplificat pentru a evita o expunere dublată cu prevederile altei legi (proiect). Însă în acest articol în care se menționează obligația funcționarului de a evita conflictul de interese și de a contribui și la prevenirea apariției lui sau la rezolvarea lui, trebuie să se facă o trimitere expresă la prevederile detaliate ale Legii cu privire a conflictul de interese.	Articolul 12. Conflictul de interese (1) Funcționarul public este obligat să evite conflictul de interese. (2) Orice conflict de interese declarat de către un candidat la funcția publică trebuie să fie aplanat pînă la numirea sa în funcție. (3) Procedura privind declararea și soluționarea conflictelor de interese este reglementată de legislația cu privire la conflictul de interese

V.1.1.4. Lacune de drept

Răspîndire în numărul total de elemente:	4,5%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	18,9%
Eficiența identificării elementului:	33,9%

Lacunele de drept reprezintă omisiunile legiuitorului de a reglementa aspecte ale relațiilor sociale, existența cărora rezultă din realitatea obiectivă sau din alte prevederi ale aceluiași act.

Lacunele de drept mai sînt numite „viduri legislative”. Pericolul coruptibilității acestui element constă în incertitudinea pe care o creează în relațiile sociale, îndeosebi cele referitoare la mecanismele de realizare a drepturilor, de îndeplinire a obligațiilor, ambiguitatea atribuțiilor funcționarilor publici și a procedurilor administrative de care ei sînt responsabili etc., situații în care autoritățile responsabile de executarea legii respective se pot prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.

Exemplu: Legea cu privire la mediere, Nr. 134 din 14.06.2007 (Raport de expertiză nr.202 din 17.04.2007)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Art.18 alin.(3): Mediatorul achită impozitele, contribuțiile de asigurări sociale de stat și medicale obligatorii, <u>în condițiile legii.</u>	Risc: Lacune de drept Nu este făcută diferențiere de impozitare – medierea nu este activitate antreprenorială, dar nu este inclusă nici în categorii specifice (similar avocaților și notarilor). Recomandare: A se reglementa distinct specificul impozitării mediatorilor persoane fizice și juridice.	(2) Mediatorul achită impozite, contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii și prime de asigurare obligatorie de asistență medicală, în condițiile legii, și beneficiază de garanțiile sociale de stat prevăzute de lege. (3) <u>Activitatea de mediator nu este activitate de întreprinzător și nu poate fi raportată la o astfel de activitate.</u>

V.1.1.5. Norme irealizabile

Răspîndire în numărul total de elemente:	0,4%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	4,4%
Eficiența identificării elementului:	25%

Normele irealizabile sînt acele prevederi care, în virtutea circumstanțelor concrete și specifice ale domeniului reglementat, nu pot fi puse în aplicare, deoarece nu corespund relațiilor și realităților sociale.

Normele irealizabile au efectul unor „promisiuni false”. Pericolul coruptibilității acestui element constă în incertitudinea pe care o creează în relațiile sociale, îndeosebi cele referitoare la mecanismele de aplicare a legii etc., situații în care autoritățile responsabile de executarea legii respective se pot prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.

Exemplu: Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative (revizuirea periodică a politicii fiscale), Nr. 172-XVI din 10.07.2008 (Raport de expertiză nr.304 din 02.07. 2007)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Dispoziții finale și tranzitorii (1) Prezenta lege intră în vigoare la data publicării, cu excepția articolului III punctul 31, care se pune în aplicare cu începere de la 4 mai 2007; articolul IV alineatul 5, <u>articolul VII alineatul 2</u> , articolele XII și XV, care se pun în aplicare cu începere de la 10 august 2007;	Risc: Norme irealizabile Prevederile acestui articol stabilesc că art. VII din proiect, se va pune în aplicare de la data de 10 august 2007, însă acest fapt nu este posibil, deoarece termenul stabilit a expirat, iar legea nu poate avea efect retroactiv , așa cum prevede art.46 din Legea cu privire la actele legislative. Prin urmare, se impune substituirea datei intrării în vigoare a normelor date. Recomandare: Se propune redactarea prevederilor art. XVIII.	(1) Prezenta lege intră în vigoare la data publicării, cu excepția ... <u>articolului VII</u> , a articolului IX, a articolului XII punctul 1 și a articolului XVII, <u>care se pun în aplicare cu începere de la 1 ianuarie 2009.</u>

V.1.1.6. Costuri exagerate de implementare a normei în raport cu beneficiul public

Răspîndire în numărul total de elemente:	0,2%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	1,9%
Eficiența identificării elementului:	33,3%

Costuri exagerate de implementare a normei în raport cu beneficiul public sînt cheltuielile financiare și materiale, din mijloace publice sau private, necesare pentru implementarea prevederii, cuantumul cărora este mai mare în comparație cu avantajele obținute de societate sau indivizi în rezultatul aplicării prevederii.

Pericolul coruptibilității acestui element constă în irosirea mijloacelor publice sau ale subiecților privați pentru constituirea beneficiilor, avantajelor și intereselor de o valoare redusă. În cazul în care costurile exagerate se pun pe seama subiecților privați, aceștia sînt tentați să eludeze cerințele legale, recurgînd la metode coruptibile "mai ieftine". Pe de altă parte, atunci cînd aceste cheltuieli urmează a fi suportate din bani publici, autoritățile împuternicite cu aplicarea normei respective pot comite abuzuri sau, din contra, se pot pomeni în situația în care aplicarea normei devine imposibilă din lipsa de resurse.

Exemplu: Legea privind administrarea și deetatzarea proprietății publice, Nr.121-XVI. din 04.05.2007 (Raport de expertiză nr. 137 din 05.01.2006)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Articolul 21. Listele obiectelor nepasibile privatizării (1) Din obiectele nepasibile privatizării fac parte bunurile domeniului public, patrimoniul persoanelor juridice de drept public, precum și: b) întreprinderile publice care exploatează drumurile auto, obiectele transportului feroviar, aviatic, fluvial și prin conducte, precum și alte întreprinderi din infrastructura socială și/sau economică de uz sau interes național ori local (grupa B)	Risc: Costuri exagerate de implementare a normei în raport cu beneficiul public Sub aspectul oportunității considerăm că „întreprinderile publice care exploatează drumurile auto” ar putea fi excluse din această listă restrictivă, fapt confirmat de practica țărilor democratice, ce le-a permis, în principiu, cu succes să soluționeze problema calității drumurilor. Cu atît mai mult că proiectul prevede asemenea posibilități în cazul drumurilor auto alternative (art. 28 alin. (1)) Recomandare: De a exclude prevederile respective.	Litera b) a fost exclusă din versiunea finală a legii.

V.1.1.7. Norme care stabilesc derogări neîntemeiate

Răspîndire în numărul total de elemente:	0,4%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	4,7%
Eficiența identificării elementului:	41,7%

Normele care stabilesc derogări neîntemeiate sînt prevederile care instituie excepții de la regula stabilită, în lipsa unor motive argumentate a necesității introducerii excepțiilor.

Normele care stabilesc derogări neîntemeiate sînt aidoma unor „portite legislative”, pe care „pot ieși” funcționarii publici pentru a nu da curs cererilor și pretențiilor legitime ale cetățenilor. Pericolul coruptibilității acestui element constă, de obicei, în discreția nejustificată a funcționarului sau a autorității publice de a decide asupra aplicării derogării, ceea ce determină subiecții privați să stimuleze pe cale coruptibilă respectivul funcționar pentru a evita aplicarea excepției, de care poate depinde termenul modalitatea sau chiar posibilitatea de a-și realiza dreptul sau interesul legitim.

Deseori, normele care stabilesc derogări neîntemeiate apar în combinație cu normele de trimitere (spre ex.: „cu excepțiile prevăzute de legislația în vigoare”) sau cu normele de blanchetă (spre ex.: „cu excepțiile stabilite prin Regulamentul autorității publice responsabile”).

Exemplu: *Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.1134-XIII din 2 aprilie 1997 privind societățile pe acțiuni, Nr.163-XVI din 13.07.2007 (Raport de expertiză nr.178 din 14 martie 2007)*

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Art. 50 alineatul (8) va avea următorul cuprins: „(8) Adunarea generală ordinară anuală nu poate fi sistată printr-o hotărîre a instanței de judecată.”	Risc: Norme care stabilesc derogări neîntemeiate <i>Prin urmare, considerăm că instanța de judecată în cazurile în care interzice sau amîină data desfășurării adunării generale își depășește atribuțiile de putere judecătorească și deci procedează ilegal.</i> Recomandare: <i>Propunem ca alin.(8) să fie expus în următoarea redacție:</i> <i>„(8) Instanța de judecată nu este în drept să interzică, sau să amîne desfășurarea adunării generale a acționarilor”.</i>	(8) Instanța de judecată nu este în drept să interzică sau să amîne desfășurarea adunării generale a acționarilor.

V.1.2. Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice

Categoria II a elementelor de coruptibilitate „Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice” include următoarele elemente de coruptibilitate:

8. Atribuții extensive de reglementare
9. Atribuții excesive / contrare statutului
10. Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
11. Atribuții paralele
12. Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.
13. Cumularea competențelor de a elabora acte, a controla aplicarea lor și de a sancționa
14. Temeiuri neexhaustive, ambigui și subiective pentru refuzul unei autorități de a îndeplini anumite acțiuni

15. Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
16. Lipsa unor termene concrete
17. Stabilirea unor termene nejustificate
18. Nedeterminarea autorității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

Din tabelul 6 de mai jos se remarcă ponderea cea mai mare în această categorie de elemente a lipsei / ambiguității procedurilor administrative (11,9%), a atribuțiilor care admit derogări și interpretări abuzive (4,7%), a atribuțiilor excesive / contrare statutului (3,7%), a atribuțiilor extensive de reglementare (2,5%), a lipsei unor termene concrete (2,2%) și a determinării competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. (1,4%).

Tabel 6. Incidența obiecțiilor la elementele de coruptibilitate din categoria II „Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice”

Nr.	Categorii de elemente de coruptibilitate Elemente	%	număr
II.	Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice	29,2%	1299
8.	Atribuții extensive de reglementare	2,5%	111
9.	Atribuții excesive / contrare statutului	3,7%	163
10.	Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	4,7%	211
11.	Atribuții paralele	0,6%	29
12.	Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.	1,4%	63
13.	Cumularea competențelor de a elabora acte, a controla aplicarea lor și de a sancționa	0,3%	13
14.	Temeiuri neexhaustive, ambigui și subiective pentru refuzul unei autorități de a îndeplini anumite acțiuni	0,4%	17
15.	Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	11,9%	527
16.	Lipsa unor termene concrete	2,2%	96
17.	Stabilirea unor termene nejustificate	1 %	46
18.	Nedeterminarea autorității publice la care se referă prevederea	0,5%	23

De multe ori, obiecțiile experților referitoare la lipsa / ambiguitatea procedurilor administrative (element 15) și la atribuții care admit derogări și interpretări abuzive (element 10) sînt identificate paralel cu prezența normelor de trimitere (element 1). Acest fapt se explică prin nedorința autorilor proiectelor fie de a specifica mecanismul unor proceduri (ex: examinarea unei cereri depuse într-o procedură specială se va face conform legislației în vigoare; în termenul stabilit de legislație etc.), fie de a determina clar și exhaustiv atribuțiile funcționarilor (ex: funcționarul exercită și alte atribuții prevăzute de legislația în vigoare), lăsînd „portite” spre alte posibilități de determinare convenabilă nemijlocit de către funcționar atît a procedurilor pe care le administrează, cît și a altor atribuții pe care le va exercita. Coruptibilitatea unor asemenea norme este și mai evidentă în cazul proiectelor de legi speciale, sau legi-cadru, deoarece dacă nici legea specială nu poate

determina coerent și plenar procedurile administrative și atribuțiile specifice funcționarilor în domeniul consacrat de legea respectivă, atunci este și mai mică probabilitatea să existe o altă legislație (nespecificată) care le-ar completa și concretiza.

O altă combinație frecventă de elemente de coruptibilitate este cumulul atribuțiilor extensive de reglementare (element 8) și a normelor de blanchetă (element 2). În acest caz autorii proiectelor respective stabilesc așa-zisele „jumătăți” de reguli în lege, lăsând la discreția autorității responsabile de executare (tradițional, însăși autorul proiectului) stabilirea celeilalte „jumătăți” a regulii, care deseori se dovedește a fi jumătatea cu natură mai sensibilă. Astfel pot să se stabilească, spre exemplu, cazurile în care persoanele pot valorifica niște drepturi în cadrul unei proceduri administrative, iar excepțiile urmînd a fi stabilite de către autoritatea executivă printr-un act departamental. O situație similară este și în cazul în care împuternicirile unei autorități sînt stabilite în proiect doar parțial, restul urmînd a fi determinate ulterior printr-un regulament al său. Pericolele de coruptibilitate ale unor asemenea prevederi sînt evidente, deoarece manifestă tendința autorilor de a-și stabili reguli și drepturi convenabile, modificarea cărora la nivel departamental nu este complicată și la fel de transparentă în comparație cu modificarea lor prin lege. Dacă legiuitorul apreciază importanța de nivel legislativ a anumitor drepturi, atribuții și proceduri, nu mai poate fi argumentată reglementarea incompletă a lor și însărcinarea autorității publice cu reglementarea lor „pînă la urmă”, deoarece astfel se realizează transmiterea unor atribuții de reglementare proprii Parlamentului și nu autorității executive respective. Aceasta nu înseamnă că autoritățile guvernamentale nu pot desfășura activitate normativă, ci doar faptul că aceste autorități trebuie să adopte acte departamentale doar în măsura în care nu stabilesc reguli complementare celor determinate prin legi pentru a-și satisface de o manieră abuzivă propria comoditate și pentru a stabili derogări de la textul legii.

Un alt element relativ răspîndit din această categorie este și determinarea competenței după formula „este în drept”, „poate” ș.a. (element 12). Pericolul acestui element se amplifică ori de cîte ori aceste formule sînt utilizate pentru a determina obligațiile autorităților / funcționarilor, deoarece în aceste cazuri funcționarii se înzestrează cu o discreție de care pot abuza cu ușurință și anume de a alege să execute prevederile legii sau nu, în lipsa unor criterii pe care s-ar putea baza această alegere.

Din tabelul 7 de mai jos se vede că rata cea mai înaltă a acceptării de către Parlament a obiecțiilor referitoare la nedeterminarea autorității publice la care se referă prevederea (73,7%), urmată de acceptarea obiecțiilor referitoare la stabilirea atribuțiilor care admit derogări și interpretări abuzive (62,1%), lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative (59,2%), lipsa unor termene concrete (55,8%), precum și determinarea competenței după formula „este în drept”, „poate” (51,8%).

Tabel 7. Volumul acceptării de către Parlament a obiecțiilor referitoare la coruptibilitate, din categoria II „Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice”

Nr.	Categorii de elemente de coruptibilitate Elemente	% acceptate	număr obiecții acceptate	număr obiecții formulate
II.	Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice	54,8%	604	1102
8.	Atribuții extensive de reglementare	45,5%	46	101
9.	Atribuții excesive / contrare statutului	41%	57	139
10.	Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	62,1%	113	182
11.	Atribuții paralele	48,3%	14	29
12.	Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.	51,8%	29	56
13.	Cumularea competențelor de a elabora acte, a controla aplicarea lor și de a sancționa	50%	6	12
14.	Temeiuri neexhaustive, ambigui și subiective pentru refuzul unei autorități de a îndeplini anumite acțiuni	30%	3	10
15.	Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	59,2%	260	439
16.	Lipsa unor termene concrete	55,8%	43	77
17.	Stabilirea unor termene nejustificate	50%	19	38
18.	Nedeterminarea autorității publice la care se referă prevederea	73,7%	14	19

Subsecțiunile V.1.2.1-V.1.2.11 de mai jos prezintă elementele de coruptibilitate din categoria II, însoțite de exemple concrete ale obiecțiilor din rapoartele de expertiză.

V.1.2.1 Atribuții extensive de reglementare

<i>Răspîndire în numărul total de elemente:</i>	2,5%
<i>Răspîndire în numărul total de proiecte:</i>	15,1%
<i>Eficiența identificării elementului:</i>	45,5%

Atribuțiile extensive de reglementare sînt atribuțiile în virtutea cărora o autoritate publică este investită cu drepturi de reglementare normativă în domenii care îi depășesc competențele. Atribuțiile de reglementare se consideră excesive, dacă domeniul de intervenție normativă a autorității executive coincide cu domeniul de intervenție al legiuitorului. Or, executivul are sarcina de a adopta acte normative întru executarea legii, și nu de completare a ei.

De obicei, atribuțiile extensive de reglementare ca element de coruptibilitate apar în proiectele de legi autorul cărora este Guvernul și care, prin intermediul lor, asigură posibilitatea stabilirii regulilor convenabile de însăși autoritatea responsabilă de executarea legii (autorul nemijlocit al proiectului). Atribuțiile extensive de reglementare se întîlnesc frecvent la enumerarea neexhaustivă a drepturilor și obligațiilor autorităților publice, a aspectelor procedurale etc., norma conținînd la sfîrșit o derogare prin care prevede stabilirea altor excepții decît cele prevăzute de lege, altor drepturi, obligații, aspecte de procedură prin acte departamentale.

Exemplu: Legea cu privire la mediere, Nr. 134 din 14.06.2007 (Raport de expertiză nr.202 din 17.04.2007)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Art.22 alin.(6): Regulamentul de funcționare a Consiliului de mediere <u>se aprobă de către ministrul justiției.</u>	Risc: Atribuții extensive de reglementare Nu se stabilește instituția care elaborează respectivul regulament. Prin dreptul exclusiv de a elabora reglementările în domeniu pot fi exercitate influențe abuzive. Recomandare: A se stabili competența elaborării Regulamentului respectiv (de către Consiliul de mediere, adunarea mediatorilor)	Art. 21 alin. (6) (6) Regulamentul Consiliului de mediere se aprobă de Consiliu.

V.1.2.2 Atribuții excesive/ contrare statutului

Răspîndire în numărul total de elemente:	3,7%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	17,3%
Eficiența identificării elementului:	41%

Atribuțiile excesive / contrare statutului sînt atribuțiile care depășesc competențele sau contravin statutului autorității publice care se înzestrează cu ele.

Identificarea acestui element este posibilă prin consultarea legilor-cadru ce reglementează domeniile în care activează autoritatea publică executivă, precum și actul care determină statutul și atribuțiile de bază ale acestei autorități.

Exemplu: Hotărîrea Parlamentului cu privire la modificarea și completarea Hotărîrii Parlamentului nr. 310-XVI din 27.12.2007 de aprobare a Regulamentului privind modul de utilizare a mijloacelor fondului pentru subvenționarea producătorilor agricoli, Nr.156 din 04.07.2008 (Raport de expertiză nr. 305 din 04.07.2008)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Pct. 2 alin.1 Normele metodologice privind condițiile de acordare a subvențiilor se aprobă <u>prin ordinul ministrului agriculturii și industriei alimentare.</u>	Risc: Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Această prevedere oferă posibilitatea reglementării de către Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare a unei probleme importante - condițiile de acordare a subvențiilor, în situația în care tot această autoritate este împuternicită să acorde subvențiile și să selecteze beneficiarii acestor subvenții. Acest fapt poate favoriza săvîrșirea unor acte de corupție din partea funcționarilor în vederea susținerii a unor grupuri de beneficiari.	Punctul respectiv a fost exclus din versiunea finală.

Recomandare:

Propunem ca normele metodologice privind condițiile de acordare a subvențiilor să fie reglementate expres în Hotărârea de Parlament.

V.1.2.3 Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Răspîndire în numărul total de elemente:	4,7%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	23,7%
Eficiența identificării elementului:	62,1%

Atribuțiile care admit derogări și interpretări abuzive sînt acele atribuții ale autorităților publice care sînt formulate de o manieră ambiguă, determinînd posibilitatea de a le interpreta diferit în diferite situații, inclusiv de a le interpreta în versiunea preferată sau de a deroga de la ele. Formularea neclară a atribuțiilor autorității publice generează posibilitatea alegerii de către funcționar a interpretării celei mai convenabile a atribuțiilor sale, fără a ține seama de alte interese legitime și spiritul legii, executarea căreia urmează să o asigure prin activitatea sa.

Exemplu: Legea pentru modificarea Legii cadastrului bunurilor imobile și Legii cu privire la notariat, nr. 291-XVI din 19.12.2008 (Raport de expertiză nr.375 din 4 decembrie 2008)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Articolul 32 din Legea cadastrului: alineatul (3) se completează în final cu următorul text: „Termenul de examinare a cererii pentru înregistrarea bunurilor imobile privatizate în contul cotelor-valori din patrimoniul întreprinderilor agricole în cazul unui număr mare de coproprietari poate fi prelungit pînă la 6 luni.”;	Risc: Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Care este numărul de coproprietari, care în opinia funcționarilor ar constitui un număr "mare"? Lăsarea la discreția funcționarilor de a determina "numărul mare" de coproprietari comportă un risc sporit de coruptibilitate. În același timp, termenul de 6 luni este de natură a periclita securitatea circuitului civil. Recomandare: Redactarea normei	Modificarea propusă a fost exclusă din versiunea adoptată a legii.

V.1.2.4 Atribuții paralele

Răspîndire în numărul total de elemente:	0,6%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	7,3%
Eficiența identificării elementului:	48,3%

Atribuțiile paralele sînt acele atribuții ale autorității publice care sînt stabilite pe lîngă alte atribuții similare sau identice cu atribuțiile altor autorități publice.

Atribuțiile paralele creează riscul de apariție a conflictului de competență între autoritățile investite cu atribuții paralele sau a declinării competențelor de către ambele autorități responsabile.

Atribuțiile paralele mai apar în situațiile în care adoptarea unor decizii se pune în sarcina a două sau mai multe autorități publice (decizii comune). Nivelul de coruptibilitate al acestui element crește atunci când în temeiul unor norme legislative se admite dublarea competențelor funcționarilor publici din cadrul aceleiași autorități, sau din autorități publice diferite ori atunci când pentru una și aceeași decizie sau acțiune sînt responsabili mai mulți funcționari³¹.

Exemplu: Codul subsolului, Nr. 3 din 02.02.2009 (Raport de expertiză nr. 387 din 26 ianuarie 2009)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Articolul 9. Competența autorităților administrației publice locale în domeniul folosirii și protecției subsolului (1) De competența autorităților administrării publice locale de nivelul întâi sînt: „...d) în caz de depistare a încălcărilor condițiilor de licențiere la folosirea subsolului, comise de beneficiarul sectorului de subsol – titular de licență, sesizează Camera de Licențiere, cu prezentarea documentelor constatatoare, în vederea aplicării măsurilor prevăzute de lege;...” (2) De competența autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea sînt: „...d) în caz de depistare a încălcărilor condițiilor de licențiere la folosirea subsolului, comise de beneficiarul sectorului de subsol – titular de licență, sesizează Camera de Licențiere, cu prezentarea documentelor constatatoare, în vederea aplicării măsurilor prevăzute de lege...”	Risc: Atribuții paralele Nu este clar care este modalitatea de depistare a încălcărilor condițiilor de licențiere, modul de sesizare, procedura, termenul, condițiile de contestare etc. Considerăm că în situația în care aceeași competență este atribuită la două autorități distincte sîntem în prezența unor atribuții paralele. Recomandare: Revizuirea prevederilor menționate prin atribuirea acestor atribuții doar unei singure autorități publice.	Articolul 11. Competența Agenției pentru Geologie și Resurse Minerale De competența Agenției pentru Geologie și Resurse Minerale sînt: f) sesizarea Camerei de Licențiere, cu depunerea documentelor constatatoare pentru luarea măsurilor prevăzute de legislație, în cazul depistării de încălcări ale condițiilor de licențiere la folosirea subsolului, comise de beneficiarul sectorului de subsol titular de licență.

V.1.2.5 Determinarea competenței după formula este „în drept”, „poate”

Răspîndire în numărul total de elemente:	1,4%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	10,1%
Eficiența identificării elementului:	51,8%

³¹ Metodologia de efectuare a expertizei coruptibilității, secțiunea 2, punctul 10 <http://capc.md/metodologie.htm>

Determinarea competenței după formulă „este în drept”, „poate” este o modalitate coruptibilă de determinare a competențelor doar când formulează ca drepturi, obligațiile / îndatoririle autorităților și funcționarilor publici.

Coruptibilitatea acestui element rezidă în discreția funcționarilor care apare în cazul utilizării unor asemenea determinări permissive ale competențelor lor, care urmau a fi stabilite de o manieră imperativă. Această discreție poate fi folosită în mod abuziv de către funcționar pentru a nu-și executa obligațiile sale legale tocmai în virtutea caracterului permisiv al formulării competențelor sale.

Riscul de coruptibilitate a acestor norme crește în cazul în care lipsesc criteriile pentru a stabili în ce cazuri funcționarul „este în drept” sau „poate” și în ce cazuri este în drept și poate să nu-și realizeze competențele.

Exemplu: Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative (publicitatea deciziilor judecătorești), Nr. 258 din 29.11.2007 (Raport de expertiză nr. 266 din 29.11.2007)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Completarea la art. 10 alin. (5) din Legea privind organizarea judecătorească „Hotărârile definitive ale instanțelor judecătorești de fond, curților de apel <u>pot fi făcute publice</u> prin intermediul mijloacelor de informare în masă”.	Risc: Determinarea competenței după formula „este în drept”, „poate” Nu este clar de către cine, când și care hotărâri definitive ale instanțelor menționate sînt publicate prin intermediul mijloacelor de informare în masă. Recomandare: Concretizarea subiectului care este în drept să publice hotărârile respective, a cazurilor și categoriilor de hotărâri care pot fi făcute publice prin intermediul mass media.	Completarea propusă a fost exclusă din versiunea Legii adoptate.

V.1.2.6 Cumularea competențelor de a elabora acte, a controla aplicarea lor și de sancționa

Răspîndire în numărul total de elemente:	0,3%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	3,8%
Eficiența identificării elementului:	50%

Cumularea competențelor de a elabora acte, a controla aplicarea lor și de a sancționa reprezintă investirea unei autorități executive cu competențe de a stabili reguli, de a verifica respectarea lor și de a pedepsi subiecții de drept pentru încălcarea acestor reguli. Coruptibilitatea acestui element are două laturi. Pe de o parte, autoritatea / funcționarul public poate promova sau prejudicia abuziv, cu intenții corupte, interesele anumitor persoane ținute să aplice regulile stabilite de autoritatea respectivă. Pe de altă parte, persoanele obligate să respecte regulile impuse de autoritate, pot fi lesne tentate să corupă exponenții acestei autorități pentru a evita controlul sau sancționarea, deoarece toate competențele sînt cumulate de către același organ al administrației publice.

Exemplu: Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Nr. 158-XVI din 04.07.2008 (Raport de expertiză nr.281 din 7 mai 2008)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Articolul 11. Competența Aparatului Guvernului (1) Managementul funcției publice și al funcționarilor publici ține de competența Aparatului Guvernului. (2) Aparatul Guvernului are următoarele atribuții principale în domeniul managementului funcției publice și al funcționarilor publici....: (3) Aparatul Guvernului este subiect cu drept de sesizare în instanța de contencios administrativ competentă cu privire la.... (4) Aparatul Guvernului poate sesiza....	Risc: Cumularea competențelor de a elabora acte, a controla aplicarea lor și de a sancționa Abilitarea Aparatului Guvernului (AG) cu atribuții esențiale în domeniul managementului funcției publice este contrară Concepției cu privire la politica de personal în serviciul public, HP Nr.1227-XV din 18.07.2002. Recomandare: A se examina oportunitatea înființării unei Agenții independente cu atribuții în domeniul dat, formate prin mecanism transparent, supusă unui control administrativ și public extins.	Articolul 11. Competența Guvernului Managementul funcției publice și al funcționarilor publici este de competența Guvernului.

V.1.2.7 Temeiuri neexhaustive pentru refuzul autorității de a îndeplini anumite acțiuni

Răspîndire în numărul total de elemente:	0,4%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	4,1%
Eficiența identificării elementului:	30%

Temeiuri neexhaustive pentru refuzul autorității de a îndeplini anumite acțiuni este stabilirea parțială a cazurilor în care o autoritate poate refuza să îndeplinească anumite acțiuni, să execute anumite obligații.

De obicei, lista temeiurilor de refuz pentru îndeplinirea anumitor acțiuni de către autoritate este lăsată deschisă prin utilizarea fie a normelor de trimitere la o legislație neconcretizată, fie a normelor de blanchetă care vor stabili completarea listei temeiurilor de refuz printr-un act administrativ intern al autorității publice.

Exemplu: Legea cu privire la tutun și produsele din tutun, Nr.278-XVI din 14.12.2007 (Raport de expertiză nr. 276 din 09.10.2007)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Art. 9 Drepturile și obligațiile la prelucrarea tutunului c) să <u>dețină toate documentele necesare</u>	Risc: Temeiuri neexhaustive pentru refuzul autorității de a îndeplini anumite acțiuni Sîntem în prezența unei formulări ambigue ce permite interpretări abuzive, deoarece nu este clar care sînt documentele ce confirmă	Art. 9 Drepturile și obligațiile la prelucrarea tutunului c) să dețină toate documentele care confirmă că ingredientele și materia primă utilizate corespund cerințelor documentelor normativ-tehnice;

ingredientele și materia primă utilizate corespund cerințelor documentelor normative și tehnologice

Recomandare: De a revizui norma evidențiată

V.1.2.8 Lipsa / ambiguitatea procedurilor administrative

Răspîndire în numărul total de elemente: 11,9%

Răspîndire în numărul total de proiecte: 37,5%

Eficiența identificării elementului: 59,2%

Lipsa / ambiguitatea procedurilor administrative constituie reglementarea lacunară sau confuză a procedurilor administrative pe care le gestionează autoritățile publice. Atunci cînd procedurile administrative sînt reglementate insuficient sau ambiguu, apare discreția periculoasă a funcționarului responsabil de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public.

Lipsa / ambiguitatea procedurilor administrative apare atunci cînd textul reglementării menționează sau presupune existența unui mecanism / proceduri, dar:

- nu le dezvoltă;
- utilizează norme de trimitere vagi la legislații neclare care ar stabili aceste proceduri;
- utilizează norme de blanchetă pentru a transmite sarcina de a reglementa procedura administrativă sau o parte a ei autorității nemijlocit responsabile;
- utilizează formulări lingvistice ambigui pentru a le descrie;
- stabilește discreții ale funcționarilor referitoare la diverse aspecte ale procedurii, fără a determina criteriile de care se conduce acesta.

Exemplu: Legea pentru modificarea Legii cadastrului bunurilor imobile și Legii cu privire la notariat, nr. 291-XVI din 19.12.2008 (Raport de expertiză nr.375 din 4 decembrie 2008)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Articolul 26 se completează cu alineatul (3¹), cu următorul cuprins:... "d) întreprinderea constituie în favoarea Întreprinderii Specializate în Cadastru o <u>garanție, convenită de părți</u>, în vederea acoperirii eventualului prejudiciu cauzat Întreprinderii Specializate în Cadastru."	Risc: Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Ar fi oportun ca această normă să prevadă termenul de constituire a garanției și mărimea acesteia (de exemplu un % din valoarea imobilului). În caz contrar această normă comportă un risc de coruptibilitate sporit. Recomandare: Redactarea normei, prin stabilirea unor termene și cuantumuri concrete	La articolul 26, după alineatul (3) se introduce alineatul (3¹):... d) întreprinderea constituie o garanție de 100% din valoarea bunului imobil standard în favoarea Întreprinderii Specializate în Cadastru, estimată în scopul impozitării, dar nu mai mult de 200 mii lei, în vederea acoperirii eventualului prejudiciu cauzat acesteia.

V.1.2.9 Lipsa unor termene concrete

Răspîndire în numărul total de elemente:	2,2%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	16,1%
Eficiența identificării elementului:	55,8%

Lipsa unor termene concrete reprezintă reglementarea lacunară sau confuză a termenelor administrative. Putem vorbi despre lipsa unui termen administrativ concret atunci cînd acesta nu este stabilit, nu este expus clar sau este stabilit în dependență de niște condiții confuze ori ambigui.

Lipsa termenelor concrete întotdeauna lasă loc pentru interpretări abuzive din partea funcționarilor publici. Astfel, apare discreția excesivă a funcționarului de a aprecia și stabili în fiecare caz separat termene care îi sînt convenabile, atît pentru propriile acțiuni, cît și pentru acțiunile altor subiecți de drept cărora aceste termene le sînt aplicabile.

Exemplu: *Legea pentru completarea Codului de executare, Nr.217 din 24.10.2008 (Raport de expertiză nr.323 din 17.09.2008)*

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Art. 36 alin. (1) (1) Creditorul este obligat să avanseze, <u>în termenul stabilit de către executorul judecătoresc</u> , cheltuielile pentru efectuarea actelor de executare,	Risc: Lipsa unor termene concrete Care sînt criteriile conform cărora executorul va stabili "termenul"? Recomandare: Se propune indicarea unui termen exact.	Art. 36 alin. (1) (1) După identificarea actelor de executare și a cheltuielilor necesare pentru efectuarea lor, creditorul este obligat, în termen de pînă la 7 zile de la înștiințare, să avanseze cheltuielile menționate și este în drept să pretindă restituirea lor ulterioară din contul debitorului.

V.1.2.10 Stabilirea unor termene nejustificate

Răspîndire în numărul total de elemente:	1%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	9,8%
Eficiența identificării elementului:	50%

Stabilirea unor termene nejustificate este impunerea prin reglementări a termenelor administrativi prea mari sau prea mici, care complică realizarea drepturilor și intereselor, atît publice, cît și private.

Termenele se consideră a fi prea mari atunci cînd acțiunile care urmează a fi îndeplinite în interiorul acestor termene sînt foarte simple și care nu cer prea mult timp. În același timp, interesul urmărit poate fi de o natură ce nu suportă perioade de așteptare îndelungate. Atunci cînd legea dă dreptul autorității publice să ia măsuri în decursul unui termen prea mare, persoanele interesate vor fi tentate să motiveze pe căi corupte urgentarea luării măsurilor respective de către funcționarii responsabili.

Termenele se consideră prea scurte atunci cînd acțiunile care trebuie realizate sînt prea complicate sau necesită perioade mai îndelungate pentru a fi îndeplinite decît termenul care este stabilit. Stabilirea termenelor prea scurte pentru autoritățile publice duce inevitabil la

încălcarea lor, iar pentru persoanele fizice și juridice – la complicarea posibilităților de valorificare a drepturilor și intereselor legale.

Exemplu: Legea privind transparența în procesul decizional, Nr.239-XVI din 13.11.2008 (Raport de expertiză nr.318 din 27.06.2008)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Art.12 alin.(2) <u>Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui 10 zile lucrătoare din momentul publicării anunțului referitor la inițierea procesului decizional.</u>	Risc: Stabilirea unor termene nejustificate Considerăm că acest termen poate fi prea mic atunci când este vorba de proiecte de decizii complexe. Spre exemplu, Concepția de cooperare a Parlamentului cu societatea civilă (HP Nr.373/29.12.2005) prevede, în pct.4.3.1, un termen de 15 zile lucrătoare pentru prezentarea propunerilor de către societatea civilă pe marginea proiectelor de legi plasate pe pagina web oficială a Parlamentului. Recomandare: Înlocuirea termenului de 10 zile prevăzute în art.12 alin.(2) cu 15 zile	Art.12 alin.(2) (2) Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel mult <u>15 zile</u> lucrătoare din data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei, cu posibilitatea extinderii acestui termen, după caz.

V.1.2.11 Nedeterminarea autorității publice la care se referă prevederea

Răspîndire în numărul total de elemente:	0,5%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	2,8%
Eficiența identificării elementului:	73,7%

Nedeterminarea autorității publice la care se referă prevederea reprezintă omisiunea legiuitorului de a indica expres autoritatea publică vizată de norma legală, inclusiv atunci când autoritatea este identificabilă din context.

Pericolul coruptibilității acestui element este similar stabilirii atribuțiilor paralele și constă în apariția conflictelor de competență dintre autoritățile publice care presupun concomitent că sînt vizate în textul legii (în special în cazul înzestrării autorității cu drepturi, împuterniciri și prerogative), sau nerecunoașterea de către autorități a competențelor conferite prin lege (îndeosebi în cazul atribuirii unor obligații, responsabilități și sarcini), ceea ce creează dificultăți persoanelor fizice și juridice de a-și realiza drepturile și interesele legitime.

Nedeterminarea autorității publice la care se referă prevederea poate fi identificată împreună cu elementul lipsei/ambiguității procedurilor administrative.

Exemplu: Legea cu privire la arbitraj, Nr.23-XVI din 22.02.2008 (Raport de expertiză nr. 120 din 22.12.2006)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Articolul 23. Administrarea probelor (1) Administrarea probelor se efectuează în ședința instanței arbitrale. (2) Aceasta poate dispune ca administrarea probelor să fie efectuată în fața unui arbitru din componența instanței arbitrale.	Risc: Nedeterminarea autorității publice la care se referă prevederea Art.23(2) începe cu sintagma „Acesta poate dispune...” fără a fi clar din contextul alineatului sau din alineatul precedent la cine anume se referă. Recomandare: De a indica subiectul concret la care se referă prevederea	Articolul 25. Administrarea probelor (1) Administrarea probelor se efectuează în ședință a arbitrajului. (2) Instituția arbitrală poate dispune ca administrarea probelor să fie efectuată în fața unui arbitru din componența sa.

V.1.3. Modul de exercitare a drepturilor și obligațiilor

Categoria III a elementelor de coruptibilitate „Modul de exercitare a drepturilor și obligațiilor” include următoarele elemente de coruptibilitate:

19. Promovarea intereselor contrar interesului public
20. Prejudicierea intereselor contrar interesului public
21. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive
22. Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului

Din tabelul 8 de mai jos observăm că cea mai mare incidență a elementelor de coruptibilitate din această categorie o au cerințele excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive (3%) și promovarea intereselor contrar interesului public (1,1%).

Tabel 8. Incidența obiecțiilor la elementele de coruptibilitate din categoria I. „Interacțiunea proiectului cu alte acte legislative și normative”

Nr.	Categorii de elemente de coruptibilitate Elemente	%	număr
III.	Modul de exercitare a drepturilor și obligațiilor	5,2%	230
19.	Promovarea intereselor contrar interesului public	1,1%	48
20.	Prejudicierea intereselor contrar interesului public	0,3%	14
21.	Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	3%	134
22.	Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului	0,8%	34

Potrivit datelor din tabelul 9 de mai jos, în interiorul acestei categorii de elemente de coruptibilitate, riscurile cele mai frecvent remediate de către legiuitor sînt riscurile determinate de limitarea neîntemeiată a drepturilor omului – 69,6%, prejudicierea intereselor contrar interesului public – 60%, cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor omului – 54,2%, mai rar fiind remediate riscurile legate de promovarea intereselor contrar interesului public – 42,3%.

Tabel 9. Volumul acceptării de către Parlament a obiecțiilor referitoare la coruptibilitate, din categoria I. „Interacțiunea proiectului cu alte acte legislative și normative”

Nr.	Categorii de elemente de coruptibilitate Elemente	% acceptate	număr obiecții acceptate	număr obiecții formulate
III.	Modul de exercitare a drepturilor și obligațiilor	54,8%	85	155
19.	Promovarea intereselor contrar interesului public	42,3%	11	26
20.	Prejudicierea intereselor contrar interesului public	60%	6	10
21.	Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	54,2%	52	96
22.	Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului	69,6%	16	23

Subsecțiunile V.1.3.1-V.1.3.4 de mai jos prezintă elementele de coruptibilitate din categoria I, însoțite de exemple concrete ale obiecțiilor din rapoartele de expertiză.

V.1.3.1 Promovarea intereselor contrar interesului public

Răspîndire în numărul total de elemente:	1,1%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	7,9%
Eficiența identificării elementului:	42,3%

Promovarea intereselor contrar interesului public reprezintă avansarea prin lege a intereselor individuale sau de grup, în detrimentul interesului general al societății recunoscut de stat în vederea asigurării bunăstării și dezvoltării ei³².

Pericolul acestui element constă în legalizarea realizării prioritare a unor interese individuale sau de grup, în pofida și în detrimentul intereselor altor subiecți de drept. De obicei, promovarea intereselor reprezintă o favorizare abuzivă a persoanelor fizice și juridice la realizarea unor interese și beneficii, oferindu-le ajutor în baza unor motive subiective (în virtutea legăturilor de rudenie, prietenie sau alt gen de afinitate cu responsabilul de elaborarea proiectului de lege) sau în vederea influențării lor (spre ex., proiecte ce vizează o categorie specială a electoratului).

Deseori, acest element poate fi tratat ca o modalitate de discriminare a tuturor celorlalți subiecți de drept aflați într-o situație juridică similară, dar care nu pot beneficia de efectele pozitive ale prevederilor legii, ce servește intereselor individului sau ale grupului favorizat (spre ex.: promovarea proiectelor de derogare de la legea generală, pentru a scuti de taxe sau impozite unii agenți economici concreți; promovarea proiectelor de iertare a datorilor sau scoatere din domeniul public exclusiv al statului a unui bun în interesul unor agenți economici).

³² Această definiție a utilizat parțial definiția „interesului public” inclusă în Metodologia CCCEC de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptată prin Ordinul Directorului nr.47 din 3 mai 2007.

Exemplu Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Nr. 158-XVI din 04.07.2008 (Raport de expertiză nr.281 din 7 mai 2008)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Art.33 Gradele de calificare ale funcționarilor publici alin.(10) <u>Persoanelor, care au deținut funcțiile de Președinte al Republicii Moldova, deputat sau membru al Guvernului nu mai puțin de doi ani, la expirarea mandatului, demisiei sau revocării, li se conferă de drept gradul de calificare consilier de stat al Republicii Moldova de clasa I.</u>	Risc: Promovarea intereselor contrar interesului public Textul contravine art.4 alin.(3) al legii, precum și principiilor serviciului public: legalitate, profesionalism, imparțialitate, independență, stabilitate. Persoanele vizate nu au obligațiile funcționarilor publici și nu pot avea drepturi similare acestora. Drepturile și garanțiile sociale acordate respectivilor funcționari sînt stabilite în legi speciale (statutul deputatului, cu privire la Guvern, asigurarea activității Președintelui RM). Recomandare: Excluderea alin.(10) din art.33.	Art. 33 Gradele de calificare ale funcționarilor publici Alineatul respectiv a fost exclus din versiunea Legii adoptate.

V.1.3.2 Prejudicierea intereselor contrar interesului public

Răspîndire în numărul total de elemente:	0,3%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	3,5%
Eficiența identificării elementului:	60%

Prejudicierea intereselor contrar interesului public reprezintă afectarea prin lege a intereselor individuale sau de grup, în detrimentul interesului general al societății, recunoscut de stat în vederea asigurării bunăstării și dezvoltării ei³³.

Pericolul acestui element constă în legalizarea prejudicierii permanente sau temporare a intereselor unor indivizi sau grupuri, fără ca sacrificiul dat să contribuie la realizarea unui obiectiv de interes general, comun.

De cele mai dese ori acest element este depistat împreună cu promovarea abuzivă a intereselor de grup sau individuale, stabilirea cerințelor excesive pentru exercitarea drepturilor sau limitarea neîntemeiată a drepturilor omului.

³³ Această definiție a utilizat parțial definiția „interesului public” inclusă în Metodologia CCCEC de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptată prin Ordinul Directorului nr.47 din 3 mai 2007.

Exemplu: Legea privind transparența în procesul decizional, Nr.239-XVI din 13.11.2008 (Raport de expertiză nr.318 din 27.06.2008)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Articolul 1. Obiectul de reglementare Prezenta lege stabilește normele aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul autorităților publice centrale și locale și reglementează raporturile lor cu cetățenii și asociațiile acestora, în vederea participării la procesul decizional.	Risc: Prejudicierea intereselor contrar interesului public Noțiunea „asociațiile acestora” limitează aplicarea legii doar la asociațiile de cetățeni și nu este clar dacă sînt vizate și toate persoanele juridice create ca urmare a asocierii. Codul civil operează cu noțiunea organizație și proiectul de lege privind transparența decizională opera inițial cu aceeași noțiune, iar motivarea substituirii nu este prezentă. Recomandare: În art.1 și în tot textul proiectului a substitui cuvîntul „asociațiile” prin cuvîntul „organizațiile”.	Articolul 1. Obiectul de reglementare Prezenta lege stabilește normele aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, altor autorități publice și reglementează raporturile lor cu cetățenii, cu asociațiile constituite în corespundere cu legea, cu alte părți interesate în vederea participării la procesul decizional.

V.1.3.3 Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor / obligații excesive

Răspîndire în numărul total de elemente:	3%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	17%
Eficiența identificării elementului:	54,2%

Cerințele excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor / obligații excesive sînt rigorile exagerate stabilite prin reglementări față de persoanele care își valorifică drepturile / îndeplinesc obligațiile în cadrul unei proceduri administrative și/sau în fața unei autorități publice. Riscul coruptibil al acestui element rezultă din faptul că atunci cînd persoana găsește prea dificilă respectarea cerințelor înaintate, apare tentația de a recurge la metode corupte pentru a-și asigura valorificarea drepturilor și/sau îndeplinirii obligațiilor sale.

Caracterul excesiv al cerințelor pentru exercitarea drepturilor/îndeplinirea obligațiilor persoanelor apare atunci cînd cerințele sînt prea numeroase, complicate sau dificil de îndeplinit în raport cu natura dreptului/obligației realizarea căruia/căreia este solicitată, sau atunci cînd povara acestor cerințe este exagerată în raport cu contraprestația autorității publice (cum ar fi stabilirea unor taxe prea mari).

Cerințele sînt considerate excesive și atunci cînd lista lor nu este exhaustivă și lasă la discreția funcționarului stabilirea și a altor cerințe pentru a permite realizarea dreptului / îndeplinirea obligației persoanei fizice sau juridice.

Exemplu: Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative, Nr.306 din 13.02.2009 (Raport de expertiză nr. 394 din 13.01.2009)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Art. IV, pct.6, referitor la art.19 alin.(4): „cu votul <u>deschis</u> a două treimi din membrii săi”.	Risc: Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Obligația de vot deschis poate genera intimidarea membrilor care au votat pentru sau împotriva unor candidați și constituie o limitare a drepturilor acestora. Recomandare: Păstrarea reglementărilor actuale, care asigură CSM posibilități de verificare obiectivă și imparțială a temeiurilor refuzurilor și înaintarea repetată a candidaturilor destoinice.	Art. IV, pct.6 La articolul 19, alineatul (4) se completează în final cu cuvintele “cu votul a două treimi din membrii săi”.

V.1.3.4 Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului

Răspîndire în numărul total de elemente:	0,8%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	6%
Eficiența identificării elementului:	69,6%

Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului reprezintă îngrădirea, prin efectul legii, a posibilităților de exercitare nestingherită a drepturilor și libertăților personale, stabilite în legislația internă și internațională.

Pericolul acestui element constă în subminarea abuzivă de către legiuitor a garanțiilor de realizare a drepturilor stabilite în Constituția RM, legi speciale și instrumentele internaționale în materia apărării drepturilor omului, în lipsa unor temeiuri acceptabile de restrîngere a acestor drepturi, adică nu constituie o măsură care, într-o societate democratică, este necesară pentru securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirea faptelor penale, protejarea sănătății sau a moralei, ori protejarea drepturilor și libertăților altora³⁴.

De cele mai dese ori, acest element este identificat împreună cu necorespunderea prevederilor proiectului cu legislația națională și internațională, cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive și prejudicierea intereselor contrar interesului public.

³⁴ Convenția din 04.11.50 pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Exemplu: Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Nr. 158-XVI din din 04.07.2008 (Raport de expertiză nr.281 din 7 mai 2008)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Art.22. Obligațiile generale ale funcționarului public	Risc: Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului În lista obligațiilor funcționarilor publici nu este inclusă distinct: apărarea și promovarea drepturilor și libertăților omului. Recomandare: Includerea obligației respectării și promovării drepturilor omului.	Articolul 22. Obligațiile generale ale funcționarului public (1) Funcționarul public are următoarele obligații generale: b) să respecte cu strictețe drepturile și libertățile cetățenilor;

V.1.4. Transparența și accesul la informație

Categoria IV a elementelor de coruptibilitate „Transparența și accesul la informație” include următoarele elemente de coruptibilitate:

- 23. Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public
- 24. Lipsa/insuficiența transparenței funcționării autorităților publice
- 25. Lipsa/insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii

Din tabelul 10 de mai jos observăm că în această categorie de elemente ponderea mai mare o are lipsa/insuficiența transparenței funcționării autorităților publice (1,1%).

Tabel 10. Incidența obiecțiilor la elementele de coruptibilitate din categoria III „Transparența și accesul la informație”

Nr.	Categorii de elemente de coruptibilitate Elemente	%	număr
IV.	Transparența și accesul la informație	2,4%	109
23.	Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public	0,6%	27
24.	Lipsa/insuficiența transparenței funcționării autorităților publice	1,1%	52
25.	Lipsa/insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii	0,7%	30

Tabelul 11 de mai jos ne ilustrează că, în comparație cu obiecțiile formulate la alte categorii de elemente, obiecțiile la elementele din categoria IV sînt acceptate mai rar, aproximativ una din trei obiecții (35,8%). Totodată, remarcăm eșantionul redus de obiecții formulate la elementele de coruptibilitate din categoria IV. Acest fapt nu reduce din importanța respectivelor elemente, mai ales că transparența este printre primele condiții de prevenire a fenomenului corupției. E posibil că atunci cînd eșantionul anumitor obiecții este sporit și nivelul de înțelegere a importanței și acceptării acestor obiecții din punct de vedere al prevenirii fenomenului de corupție să fie și el mai mare.

Tabel 11. Volumul acceptării de către Parlament a obiecțiilor referitoare la coruptibilitate, din categoria IV „Transparența și accesul la informație”

Nr.	Categorii de elemente de coruptibilitate Elemente	% acceptate	număr obiecții acceptate	număr obiecții formulate
IV.	Transparența și accesul la informație	35,8%	34	95
23.	Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public	40%	8	20
24.	Lipsa/insuficiența transparenței funcționării autorităților publice	37%	17	46
25.	Lipsa/insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii	31%	9	29

Subsecțiunile V.1.4.1-V.1.4.3 de mai jos prezintă elementele de coruptibilitate din categoria IV, însoțite de exemple concrete ale obiecțiilor din rapoartele de expertiză.

V.1.4.3 Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public

Răspîndire în numărul total de elemente: 0,6%

Răspîndire în numărul total de proiecte: 4,7%

Eficiența identificării elementului: 40%

Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public este omiterea reglementării sau reglementarea insuficientă a posibilității persoanei de a lua cunoștință sau de a fi informată despre date, fapte, circumstanțe de interes personal sau general și care, în mod normal, trebuie să poată fi aflate fără depunerea eforturilor deosebite.

Prezența elementului dat în proiecte de legi determină lipsa mecanismelor de oferire a informațiilor de interes public persoanelor interesate, astfel încît, chiar dacă informația respectivă prezintă interes pentru societate, ea nu va fi oferită de către autorități deoarece legislația nu prescrie clar obligația de a furniza datele respective. Consecința unor asemenea prevederi constă în păstrarea unei „obscurități” asupra informațiilor care vizează sau pot interesa o persoană sau publicul general. Astfel, subiectul interesat să afle informațiile, va trata autoritatea publică cu neîncredere și suspiciune pentru că ar „ascunde ceva”, considerînd că funcționarii din cadrul autorității ar putea utiliza informațiile la care au acces în scopuri private, contrar interesului public. Pe de altă parte, persoana interesată să afle informațiile poate încerca să caute metode coruptibile pentru a afla informațiile respective.

Elementul respectiv este adesea identificat împreună cu elementul formulare ambiguă care permite interpretări abuzive și lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative.

Exemplu: Legea privind transparența în procesul decizional, Nr.239-XVI din 13.11.2008 (Raport de expertiză nr.318 din 27.06.2008)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Art.16 alin.(2) Raportul privind transparența în procesul decizional va fi făcut public prin plasarea pe pagina web oficială, prin afișarea la sediu într-un spațiu accesibil publicului și/sau prin difuzarea în <u>mass-media</u>	Risc: Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public Termenul „mass-media” este prea vag, deoarece include toate mijloacele de informare în masă: presa scrisă și electronică, televiziunea, radioul etc. Recomandare: Se propune redactarea normei	Art.16 (2) Raportul anual privind transparența în procesul decizional va fi făcut public în condițiile legii nu mai târziu de sfârșitul trimestrului I al anului imediat următor anului de referință.

V.1.4.2 Lipsa/insuficiența transparenței funcționării autorităților publice

Răspîndire în numărul total de elemente:	1,1%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	12,3%
Eficiența identificării elementului:	37%

Lipsa/insuficiența transparenței funcționării autorităților publice reprezintă o deficiență a reglementării și asigurării reale a transparenței funcționării autorităților publice, constatîndu-se astfel că activitatea lor se desfășoară într-un cadru obscur.

Lipsa/insuficiența transparenței funcționării autorităților publice se identifică în cazul lipsei sau caracterului inadecvat al:

- prevederilor și procedurilor de asigurare a accesului publicului general la informația referitoare la implementarea proiectului, prezentarea rapoartelor tematice, periodice;
- normelor privind raportarea rezultatelor activității autorității publice în fața societății la general, a organizațiilor societății civile;
- normelor care asigură transparența informațională a autorităților publice prin utilizarea tehnologiilor informaționale moderne (pagini și resurse web, calitatea redusă a acestora, baze de date deschise, forme interactive pentru adresările cetățenilor și persoanelor juridice etc.)³⁵.

³⁵ Ghidul teoretico-practic pentru efectuarea expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și alte acte normative, elaborat de CAPC și CCCEC, p.23.

Exemplu: Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative, Nr.9 din 03.02.2009 (Raport de expertiză nr. 306 din 6 iulie 2008)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Art. III pct.4 alin. (4) (4) Producția supusă carantinei, scoasă din zona în care au fost stabilite restricții de carantină fără permisiunea Agenției Fitosanitare, <u>urmează a fi restituită, dezinfectată, confiscată și transmisă întreprinderilor comerciale sau de prelucrare respective, fie nimicită.</u>	Risc: Lipsa/insuficiența transparenței funcționării autorităților publice. Ținând cont de faptul că formularea este ambiguă și nu sînt incluse norme privind transparența procesului, decizia Ministerului privind aplicarea uneia din sancțiuni ar putea fi influențată de anumiți factori, eventual, cu caracter coruptibil. Recomandare: de a exclude norma respectivă	Modificarea propusă a fost exclusă din textul legii adoptate.

V.1.4.3 Lipsa/insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii

Răspîndire în numărul total de elemente:	0,7%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	5%
Eficiența identificării elementului:	31%

Lipsa/insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii este reglementarea unor aspecte de interes legislativ prin acte normative ale autorităților executive care nu sînt făcute publice. Acest element se identifică în cazul:

- prevederilor și procedurilor de asigurare a informării persoanelor despre drepturile și obligațiile ce le revin;
- prevederilor de asigurare a accesului persoanelor la informația necesară pentru a-și putea exercita drepturile și obligațiile ce le revin³⁶

De multe ori lipsa/insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii se identifică în paralel cu normele de blanchetă.

Exemplu: Legea privind administrarea și deetatzarea proprietății publice, Nr.121-XVI din 04.05.2007 (Raport de expertiză nr.137 din 05.01.2007)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Articolul 58. Prezentarea ofertei sau a cererii de participare la privatizare (2) Prin derogare de la alin. (1) potențialii cumpărători ai acțiunilor supuse privatizării la Bursa de Valori a Moldovei vor prezenta <u>documentele de prevăzute de reglementările bursei.</u>	Risc: Lipsa accesului la informația despre actul subordonat legii Recomandarea: Excluderea respectivei derogări fie specificarea modului de publicare a reglementărilor respective.	Articolul 39. Vânzarea de acțiuni la Bursa de Valori (1) Acțiunile supuse privatizării se vînd la Bursa de Valori conform <u>regulilor bursei și procedurilor stabilite în regulament, aprobat de Guvern.</u>

³⁶ Ibidem. De asemenea, a se vedea Quentin Reed, „Propunere revizuită de proiect a „Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte normative” pentru Centrul de Combatare a Crimelor Economice și Corupției, Republica Moldova, 9 martie 2007”, p.4-5.

V.1.4. Răspundere și responsabilitate

Categoria V a elementelor de coruptibilitate „Răspundere și responsabilitate” include următoarele elemente de coruptibilitate:

- 26. Lipsa responsabilității clare autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect
- 27. Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect
- 28. Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune
- 29. Confundarea / dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare
- 30. Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii

Această categorie de elemente este specifică mai mult legislației de sancționare, în special Codului penal și Codului cu privire la contravențiile administrative. Din *tabelul 12* de mai jos observăm că în această categorie de elemente cele mai răspândite sînt dezechilibrul dintre sancțiune și încălcare (1,2%).

Tabel 12. Incidența obiecțiilor la elementele de coruptibilitate din categoria V „Răspundere și responsabilitate”

Nr.	Categorii de elemente de coruptibilitate Elemente	%	număr
V.	Răspundere și responsabilitate	4,2%	187
26.	Lipsa responsabilității clare autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect	0,8%	35
29.	Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect	0,6%	27
28.	Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune	1,2%	52
29.	Confundarea / dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare	0,7%	32
30.	Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii	0,9%	41

Menționăm că majoritatea obiecțiilor experților CAPC referitoare la elementele de coruptibilitate din această categorie au fost expuse pe marginea proiectului Codului contravențional.

Din *tabelul 13* de mai jos remarcăm o rată de două treimi (67,7%) de acceptare a obiecțiilor referitoare la confundarea/dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare. Alte obiecții la elemente din această categorie cu o rată înaltă de acceptare a lor sînt: lipsa responsabilității clare a autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect – 50% și dezechilibrul dintre încălcare și sancțiune – 50%.

Tabel 13. Volumul acceptării de către Parlament a obiecțiilor referitoare la coruptibilitate, din categoria V „Răspundere și responsabilitate”

Nr.	Categorii de elemente de coruptibilitate Elemente	% acceptate	număr obiecții acceptate	număr obiecții formulate
V.	Răspundere și responsabilitate	50,3%	88	175
26.	Lipsa responsabilității clare a autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect	50%	14	28
27.	Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect	41,7%	10	24
28.	Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune	50%	26	52
29.	Confundarea / dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare	67,7%	21	31
30.	Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii	42,5%	17	40

Subsecțiunile V.1.5.1-V.1.5.5 de mai jos prezintă elementele de coruptibilitate din categoria V, însoțite de exemple concrete ale obiecțiilor din rapoartele de expertiză.

V.1.5.1 Lipsa responsabilității clare a autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect

<i>Răspîndire în numărul total de elemente:</i>	0,8%
<i>Răspîndire în numărul total de proiecte:</i>	7,9%
<i>Eficiența identificării elementului:</i>	50%

Lipsa responsabilității clare a autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect este omisiunea sau ambiguitatea reglementării responsabilității pe care trebuie să o poarte autoritatea publică sau funcționarii ei pentru încălcarea prevederilor proiectului. Această carență face ca normele referitoare la responsabilitatea autorităților publice și a funcționarilor acestora să aibă un caracter declarativ, ceea ce duce la imposibilitatea aplicării practice a acestor prevederi și prin urmare, la responsabilizarea insuficientă a funcționarilor pentru respectarea prevederilor legale.

De multe ori responsabilitatea autorităților/funcționarilor este determinată prin utilizarea normelor de trimitere la legislație, fără a specifica cel puțin domeniul ei, ceea ce determină, de obicei, apariția elementului de coruptibilitate al lipsei responsabilității clare a autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor legale.

Exemplu: Legea privind autorizarea si plata interpreților si traducătorilor antrenați de Consiliul Superior al Magistraturii, de Ministerul Justiției, de organele procuraturii, organele de urmărire penala, instanțele judecătorești, de notari, avocați si de executorii judecătorești, Nr. 216-XVI din 20.03.2009 (Raport de expertiză nr.335 din 26.09.2008)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Art.8 (1) Interpretul și traducătorul poartă răspundere pentru <u>neveridicitatea traducerilor și a actelor traduse, pentru încălcarea obligațiilor sale</u> , pentru două refuzuri nejustificate, în termen de un an, de a presta serviciile solicitate și care intenționat au divulgat date privind actele și faptele care le-au devenit cunoscute în exercițiul funcției, în condițiile legii.	Risc: Lipsa responsabilității clare a autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect Formularea prevederilor de la alin.(1) pare a fi confuză când se referă la neveridicitatea traducerilor și a actelor traduse. Dacă se referă la traduceri orale și scrise acest fapt urmează a fi specificat expres, deoarece orice traducere poate fi calificată drept act. Recomandare: Se propune redactarea alin.(1)	Art.8 (1) Interpretul și traducătorul răspund, în condițiile legii, pentru veridicitatea traducerilor orale și scrise, pentru două refuzuri nejustificate, în termen de un an, de a presta serviciile solicitate, pentru divulgarea intenționată a actelor și faptelor care le-au devenit cunoscute în cadrul activității, pentru încălcarea altor obligații.

V.1.5.2 Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect

Răspîndire în numărul total de elemente:	0,6%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	6,6%
Eficiența identificării elementului:	41,7%

Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect reprezintă omisiunea stabilirii sancțiunilor pentru încălcarea prevederilor legale, ambiguitatea sancțiunilor pentru încălcări sau stabilirea sancțiunilor prea grave sau prea blînde în raport cu încălcările comise.

În lipsa unor sancțiuni clare sau în prezența unor sancțiuni ne semnificative pentru încălcarea prevederilor proiectului de către subiecții de drept, apare riscul că aceștia vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvîrșite în procesul de aplicare a legii. Pe de altă parte, dacă sancțiunile pentru încălcarea prevederilor legale sînt neclare sau disproportionale, apare discreția exagerată a autorității care aplică aceste sancțiuni.

Exemplu: Legea privind activitatea sanitar-veterinară, Nr. 221 din 19.10.2007 (Raport de expertiză nr.188 din 20.03.2006)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Art. 1 Scopul și sfera de reglementare a prezentei legi alin. (2) persoanele fizice ce sînt subiecții raporturilor juridice răspund pentru aplicarea și respectarea întocmai a prevederilor legi și a normelor sanitare veterinare.	Risc: Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect Autorul nu menționează în ce condiții se va naște răspunderea persoanei, categoria răspunderii, organul competent să atragă la răspundere și care este procedura de sancționare. Această omisiune poate	Alineatul respectiv a fost exclus din versiunea adoptată a legii.

favoriza săvârșirea de către funcționarul public a actelor de corupție ce se vor manifesta prin selectarea unilaterală și arbitrară de către acesta a modalității și a cazurilor de sancționare.

Recomandare: De a exclude alineatul (2) din art. 1 și a include normele respective în Codul contravențional

V.1.5.3 Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune

Răspîndire în numărul total de elemente: 1,2%
Răspîndire în numărul total de proiecte: 7,3%
Eficiența identificării elementului: 50%

Dezechilibrul dintre încălcare și sancțiune este fixarea unor sancțiuni necorespunzătoare gravității pericolului încălcărilor comise.

Dezechilibrul dintre încălcare și sancțiune se manifestă fie prin stabilirea unor pedepse prea blinde, în raport gravitatea încălcării reglementate, fie prin stabilirea pedepselor prea aspre în cazul încălcărilor care au un pericol social redus. Pericolul coruptibil al acestui element constă, de obicei, în stabilirea unei sancțiuni prea dure pentru încălcări minore, ceea ce duce la nedreptățirea subiecților sancționați care, conștienți fiind de pedeapsa prea aspră pe care urmează să o suporte, pot încerca să recurgă la metode coruptibile pentru evitarea sancționării.

Exemplu: Codul contravențional, Nr. 218-XVI din 16.01.2008 (Raport de expertiză nr. 199 din 06.04.2007)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Art.41 alin.(2): Expulzarea se aplică de instanța de judecată pentru contravenții intenționate.	Risc: Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune Numărul de contravenții intenționate (cu intenție) este considerabil și prejudiciul adus intereselor cetățeanului străin prin expulzare pot fi mult mai mari decât pericolul sau paguba adusă prin contravenție. Recomandare: A se stabili expres că expulzarea este aplicabilă doar în cazul cînd sancțiunea articolului respectiv o prevede expres.	(2) Expulzarea poate fi aplicată cetățenilor străini și apatrizilor ca sancțiune complementară în cazul comiterii contravențiilor prevăzute la art.58, art.67 alin.(4), (5), art.76, 80, 81, 83, 84, 87, 323, 324, 326, 328, 330-333, 339, 348.

V.1.5.4 Confundarea /dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare

Răspîndire în numărul total de elemente:	0,7%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	5%
Eficiența identificării elementului:	67,7%

Confundarea / dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare reprezintă stabilirea răspunderii pentru încălcări pentru care legislația a stabilit deja alte tipuri de răspundere sau stabilirea concomitentă a cîtorva tipuri de răspundere pentru aceeași încălcare.

Confundarea / dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare determină riscuri de coruptibilitate din motivul că generează discreția prea largă a organului de constatare și sancționare de a hotărî asupra atragerii la o răspundere sau alta, sau chiar de atragere la ambele tipuri de răspundere, pe cînd subiectul care a săvîrșit încălcarea este tentat să recurgă la mijloace corupte pentru a influența această hotărîre.

Exemplu: Codul contravențional, Nr. 218-XVI din 16.01.2008 (Raport de expertiză nr. 199 din 06.04.2007)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Art.239 Încălcarea modului de editare și difuzare a publicațiilor periodice și a emisiunilor	Risc: Confundarea / dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare. Această activitate este activitate ilegală de întreprinzător – răspunderea pentru care este stabilită la art. 242 din proiect. Norme similare sînt și-n art. 125 din Codul penal care definește aceasta activitate și art. 241 din Codul penal. Recomandare: De exclus	Articolul a fost exclus din versiunea adoptată a Codului.

V.1.5.5 Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii

Răspîndire în numărul total de elemente:	0,9%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	4,7%
Eficiența identificării elementului:	42,5%

Temeiurile neexhaustive pentru survenirea răspunderii sînt acele temeiuri ale răspunderii care sînt formulate ambiguu sau lista lor este lăsată deschisă, astfel încît să admită diverse interpretări ale cazurilor în care survine răspunderea.

Pericolul acestui element constă în discreția prea largă a autorității care urmează să stabilească existența temeiului de atragere la răspundere, discreție de care autoritatea se poate prevala pentru a lăsa subiectul pasibil de a fi tras la răspundere să înțeleagă că ar putea interpreta norma ambiguă și/sau neexhaustivă în detrimentul intereselor sale. În aceste circumstanțe, persoana va căuta mijloace corupte pentru stimularea funcționarului public de a interpreta favorabil norma legală. Totuși, dacă autoritatea nu va „da de înțeles” persoanei că dispune de discreții largi de interpretare a prevederilor legii, temeiul neclar de

atrageră la răspundere poate servi el însuși un indicator al posibilității rezolvării problemei în cauză pe calea unei „înțelegeri private”.

Exemplu: Codul contravențional, Nr. 218-XVI din 16.01.2008 (Raport de expertiză nr. 199 din 06.04.2007)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Art.231. Crearea și operarea mijloacelor de telecomunicații susceptibile să cauzeze prejudicii sănătății	Risc: Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii Articolul dat contrazice art. 224 din proiect care prevede activitatea desfășurată în domeniul telecomunicațiilor fără licență (autorizație) ori cu licență (autorizație) a căror acțiune este suspendată sau a încetat, iar sintagma „în mod ilegal” nu este suficientă de clară și previzibilă. Recomandare: De exclus art. 231 din proiect	Articolul a fost exclus din versiunea adoptată a Codului.

V.1.6. Mecanisme de control

Categoria VI a elementelor de coruptibilitate „Mecanisme de control” include următoarele elemente de coruptibilitate:

31. Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)
32. Lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice

Din tabelul 14 de mai jos observăm răspândirea mai largă a primului element din această categorie, lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (1,3%) în raport cu lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice (0,8%).

Tabel 14. Incidența obiecțiilor la elementele de coruptibilitate din categoria VI „Mecanisme de control” din numărul total de obiecții la coruptibilitate

Nr.	Categorii de elemente de coruptibilitate Elemente	%	număr
VI.	Mecanisme de control	2,1%	94
31.	Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control	1,3%	56
32.	Lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice	0,8%	38

Elementele de coruptibilitate din categoria VI „Mecanisme de control”, la fel ca și elementele din categoria IV „Transparența și accesul la informație”, sînt mai rar întîlnite în proiectele de legi. Cu toate că remedierea elementelor de coruptibilitate din categoria VI nu este mai puțin importantă decît remedierea elementelor din alte categorii, notăm o rată

scăzută a acceptării de către legiuitor a obiecțiilor referitoare la elementele din această categorie.

Tabel 15. Volumul acceptării de către Parlament a obiecțiilor referitoare la coruptibilitate, din categoria VI „Mecanisme de control”

Nr.	Categorii de elemente de coruptibilitate Elemente	% acceptate	număr obiecții acceptate	număr obiecții formulate
VI.	Mecanisme de control	34,5%	29	84
31.	Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control	35,8%	19	53
32.	Lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice	32,3%	10	31

Subsecțiunile V.1.6.1-V.1.6.2 de mai jos prezintă elementele de coruptibilitate din categoria VI, însoțite de exemple concrete ale obiecțiilor din rapoartele de expertiză.

V.1.6.1 Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control

Răspîndire în numărul total de elemente:	1,3%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	8,5%
Eficiența identificării elementului:	35,8%

Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control este omiterea sau ineficiența reglementărilor referitoare la supravegherea și controlul activității autorităților publice în domeniile în care se pot manifesta interese personale ale funcționarilor de a comite abuzuri sau în domenii de interes sporit pentru cetățeni.

În procesul evaluării mecanismelor de control se examinează normele privind controlul intern și ierarhic superior, normele privind raportarea rezultatelor activității. De asemenea, sînt importante procedurile de asigurare a controlului public în domeniu.

Acest element se manifestă frecvent în următoarele cazuri:

- lipsa procedurilor clare de control a implementării prevederilor din proiect;
- lipsa sau caracterul inadecvat al restricțiilor și/sau interdicțiilor care condiționează posibilitatea obținerii de către funcționarul public a dreptului de a efectua activității legate de relațiile patrimoniale și/sau financiare;
- lipsa posibilităților controlului parlamentar, judecătoresc, administrativ în domeniu;
- lipsa normelor despre controlul public, prin intermediul organizațiilor societății civile, al petițiilor și reclamațiilor etc.³⁷

³⁷ Ghidul teoretico-practic pentru efectuarea expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și alte acte normative, elaborat de CAPC și CCCEC, p.24.

Exemplu: Legea cu privire la mediere, Nr. 134 din 14.06.2007 (Raport de expertiză nr.202 din 17.04.2007)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Art.22 alin.(2): Consiliul de mediere este compus din 9 membri <u>desemnați de ministrul justiției, dintre care cel puțin 7 persoane sînt din rîndul mediatorilor sau fac parte din corpul științifico-didactic ori din cadrul unor asociații obștești.</u>	Risc: Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control Componenta Consiliului este lăsată la discreția totală a Ministrului Justiției. Recomandare: A se preciza modul de formare a Consiliului (condiții speciale, alegerea/desemnarea majorității membrilor acestuia de către adunări reprezentative)	(2) Consiliul de mediere este compus din 9 membri desemnați prin ordinul ministrului justiției, <u>în baza rezultatelor concursului public</u> organizat de Ministerul Justiției. Cel puțin 7 membri ai Consiliului de mediere trebuie să fie din rîndul mediatorilor sau să facă parte din corpul științifico-didactic ori din cadrul unor organizații necomerciale.

V.1.6.2 Lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice

Răspîndire în numărul total de elemente:	0,8%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	6,3%
Eficiența identificării elementului:	32,3%

Lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice este omiterea sau caracterul inadecvat al procedurilor interne sau judiciare de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice, precum și a exponenților acestor autorități³⁸.

Pericolul acestui element constă în discreția absolută și incontestabilă a autorității publice de a trata o anumită problemă de interes privat sau public, fără ca persoanele interesate să poată supune acțiunile autorității unui control.

Acest element poate fi identificat împreună cu alte elemente, precum concurența și lacunele de drept, ambiguitatea procedurilor administrative, lipsa/insuficiența accesului la date de interes public și limitarea neîntemeiată a drepturilor omului.

³⁸ Ibidem.

Exemplu: Legea privind partidele politice, Nr. 294 din 21.12.2007 (Raport de expertiză nr. 145 din 10.01.2007)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
(6) Partidul politic al cărui activitate a fost suspendată de Ministerul Justiției poate ataca decizia de suspendare a activității sale la Curtea de Apel Chișinău, care se va pronunța asupra legalității deciziei Ministerului Justiției în termen de cinci zile.	Risc: Lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice 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. Recomandare: Asigurarea concordanței legislației	Termenul restrictiv a fost exclus din versiunea finală a legii.

V.1.7. Formularea lingvistică

Categoria VII a elementelor de coruptibilitate „Formularea lingvistică” include următoarele elemente de coruptibilitate:

33. Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
34. Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite
35. Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect

Din tabelul 16 de mai jos notăm răspîndirea cea mai largă a primului element, „formularea ambiguă care admite interpretări abuzive” (18,6%) din această categorie de elemente, fiind în general unul dintre cele mai frecvente elemente de coruptibilitate în proiectele de acte legislative.

Tabel 16. Incidența obiecțiilor la elementele de coruptibilitate din categoria VII „Formularea lingvistică”

Nr.	Categorii de elemente de coruptibilitate Elemente	%	număr
VII.	Formularea lingvistică	23,8%	1057
33.	Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	18,6%	828
34.	Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	2,6%	114
35.	Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	2,6%	115

Din *tabelul 17* de mai jos remarcăm un nivel înalt de acceptare de către Parlament a obiecțiilor referitoare la coruptibilitatea formulărilor lingvistice (58,7%) utilizate în proiecte. În această categorie de elemente rata cea mai înaltă a luării în considerație a obiecțiilor experților au obiecțiile la introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect (63,6%), urmate de obiecțiile la formulările ambigui care admit interpretări abuzive (58,2%) și utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite (58,2%).

Tabel 17. Volumul acceptării de către Parlament a obiecțiilor referitoare la coruptibilitate, din categoria VII „Formularea lingvistică”

Nr.	Categorii de elemente de coruptibilitate Elemente	% acceptate	număr obiecții acceptate	număr obiecții formulate
VII.	Formularea lingvistică	58,7%	517	880
33.	Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	58,2%	408	701
34.	Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	58,2%	53	91
35.	Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	63,6%	56	88

Subsecțiunile V.1.7.1-V.1.7.3 de mai jos prezintă elementele de coruptibilitate din categoria VII, însoțite de exemple concrete ale obiecțiilor din rapoartele de expertiză.

V.1.7.1. Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Răspîndire în numărul total de elemente:	18,6%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	44,5%
Eficiența identificării elementului:	58,2%

Formularea ambiguă care admite interpretări abuzive este formularea conținută în reglementare care are sens neclar sau echivoc și astfel permite interpretări abuzive.

Textul proiectelor trebuie să fie în corespundere cu exigențele redactării tehnico-juridice și lingvistice, cu cerințele stabilite de art.19 din Legea 780/2001 și art.46 din Legea 317/2003. Formulările lingvistice pot fi calificate ca factori ai coruptibilității în măsura în care acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării³⁹.

³⁹ *Ibidem*, p.18.

Exemplu: Legea privind autorizarea și plata interpreților și traducătorilor antrenați de Consiliul Superior al Magistraturii, de Ministerul Justiției, de organele procuraturii, organele de urmărire penală, instanțele judecătorești, de notari, avocați și de executorii judecătorești, Nr. 216-XVI din 20.03.2009 (Raport de expertiză nr.335 din 26.09.2008)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Articolul 7. Drepturile interpretului și traducătorului Interpretul și traducătorul are dreptul: a) <u>la plată pentru serviciile acordate, în condițiile legii;</u>	Risc: Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Expunerea este insuficient de corectă, serviciile se prestează și nu se acordă. În condițiile legii este o trimitere vagă, deoarece plata pentru astfel de servicii se stabilesc de prevederile prezentei legi. Recomandare: Se propune ca cuvântul „acordate” să fie substituit cu cuvântul „prestate”, iar cuvântul „legii” de substituit cu cuvintele „prezentei legi”	Articolul 6. Drepturile interpretului și traducătorului Interpretul și traducătorul au dreptul: a) la plată pentru serviciile prestate, în condițiile prezentei legi;

V.1.7.2. Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceiași termen pentru fenomene diferite

Răspîndire în numărul total de elemente:	2,6%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	14,5%
Eficiența identificării elementului:	58,2%

Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceiași termen pentru fenomene diferite reprezintă folosirea neuniformă sau necorespunzătoare a noțiunilor în textul reglementării prin recurgerea la sinonime pentru a desemna același fenomen și/sau prin aplicarea aceleași noțiuni la menționarea fenomenelor distincte.

Pericolul acestui element constă în faptul că la aplicare, terminologia utilizată neuniform poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei, și anume, tratarea ca fenomene diferite a aceiași fenomen, din cauza numirii diferite a lui sau tratarea ca același fenomen a fenomenelor distincte din motivul confundării a două noțiuni diferite în textul reglementării. În rezultat, pot apărea abuzuri din partea exponenților sectoarelor și public, și privat.

Exemplu: Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative (publicitatea deciziilor judecătorești), Nr. 258 din 29.11.2007 (Raport de expertiză nr. 266 din 29.11.2007)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Art.10 alin.(4) din Legea privind organizarea judecătorească (4) Hotărârile definitive ale instanțelor judecătorești de fond și a curților de apel se publică pe pagina web a curților de apel.	Risc: Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiasi termen pentru fenomene diferite Se confundă termenii „instanță judecătorească de fond” cu „judecătorie”. Proiectul operează cu o noțiune diferită decât cea prevăzută în lege. Recomandare: Înlocuirea noțiunii de „instanță judecătorească de fond” cu termenul de „judecătorie”.	Art.10 alin.(4) din Legea privind organizarea judecătorească " (4) Hotărârile judecătoriailor, ale curților de apel și ale Curții Supreme de Justiție se publică pe pagina web din internet.

V.1.7.3. Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect

Răspîndire în numărul total de elemente:	2,6%
Răspîndire în numărul total de proiecte:	18,3%
Eficiența identificării elementului:	63,6%

Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect este utilizarea termenilor neconsacrați în legislație, care nu sînt explicați expres în textul reglementării și care nu au o răspîndire uzuală largă ce le-ar conferi un sens comun unic și uniform.

Pericolul acestui element constă în apariția practicilor diverse de interpretare a acestor termeni, practici care pot fi și abuzive, în special atunci cînd autoritățile publice aplică norme ce conțin asemenea termeni. Cu toate acestea, menționăm că de asemenea formulări defectuoase se pot prevala și subiecții de drept privat în egală măsură pentru a-și promova interese nelegitime.

Exemplu: Legea pentru completarea și modificarea Codului penal, Nr. 277-XVI din 18.12.2008 (Raport de expertiză nr. 292 din 11.06.2008)

Textul proiectului	Riscul identificat și recomandarea expertului	Textul legii adoptate
Art. unic p.2 „Articolul 196 ¹ . <u>Luarea</u> ilegală a mijlocului de transport (1) <u>Luarea</u> ilegală a mijlocului de transport fără scop de însușire	Risc: Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect Noțiunea „ <u>luarea</u> ” nu este caracteristică pentru capitolul VI al Codului penal. Recomandare: Substituirea noțiunii „luarea” cu noțiunea „sustragerea” sau păstrarea noțiunii de „răpire”	Articolul 192 ¹ . Răpirea mijlocului de transport (1) Răpirea mijlocului de transport fără scop de însușire

V.1.8. Alte elemente ale coruptibilității

Categoria a VIII „Alte elemente ale coruptibilității” reprezintă categoria elementelor care nu sînt determinate generic în Metodologie și Ghid. Această categorie a fost inclusă pentru a nu limita posibilitățile experților CAPC de a identifica noi riscuri de coruptibilitate în proiectele pe care le examinează. În același timp, elementele noi depistate de experți constituie o sursă de revizuire și perfecționare continuă a listei elementelor deja determinate.

Din *tabelul 18* de mai jos se observă o incidență de 1,8% obiecții ale experților referitoare la elemente noi de coruptibilitate.

Tabel 18. Incidența obiecțiilor la elementele de coruptibilitate din categoria VIII „Alte elemente ale coruptibilității”

Nr.	Categorii de elemente de coruptibilitate Elemente	%	număr
VII.	Alte elemente	1,8%	81

Tabelul 19 ilustrează o rată de 34,8% a acceptării de către legiuitor a obiecțiilor formulate de experți pe marginea altor elemente de coruptibilitate.

Tabel 19. Volumul acceptării de către Parlament a obiecțiilor referitoare la coruptibilitate, din categoria VIII „Alte elemente ale coruptibilității”

Nr.	Categorii de elemente de coruptibilitate Elemente	% acceptate	număr obiecții acceptate	număr obiecții formulate
VIII.	Alte elemente	34,8%	23	66

Elementele noi care au fost depistate de experți au fost analizate de către CAPC și incluse în lista obișnuită a elementelor de coruptibilitate pe care o utilizează experții.

Astfel, după sistematizarea celor mai frecvent utilizate elemente noi de coruptibilitate, CAPC a introdus în lista care conținea inițial 27 de elemente, 8 elemente noi:

- la categoria I „Interacțiunea proiectului cu alte acte legislative și normative”:
 - Norme irealizabile
 - Costuri exagerate de implementare a normei în raport cu interesul public
 - Norme care stabilesc derogări neîntemeiate
- la categoria II „Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice”:
 - Nedeterminarea autorității publice la care se referă prevederea
- la categoria IV „Transparența și accesul la informație”
 - Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public

De asemenea, a fost introdusă o nouă categorie III „Modul de exercitare a drepturilor și obligațiilor” cu următoarele elemente:

- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive⁴⁰
- Limitare neîntemeiată a drepturilor omului

⁴⁰ Acest element exista în categoria II „Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice”, dar a fost transferat în categoria nou creată III „Modul de exercitare a drepturilor și obligațiilor”.

V.2. Factori ce influențează asimilarea obiecțiilor și recomandărilor expertizei coruptibilității

Analiza minuțioasă a eficienței expertizei coruptibilității proiectelor de legi a făcut posibilă depistarea unor factori ce influențează acceptarea de către legiuitor a obiecțiilor formulate în rapoartele de expertiză. În cadrul secțiunii V.2. vom examina acești factori, și anume:

- Respectarea termenelor de cooperare cu societatea civilă (subsecțiunea V.2.1.);
- Calitatea autorilor proiectelor de acte legislative (subsecțiunea V.2.2.).

V.2.1. Respectarea termenelor de cooperare cu societatea civilă

Un alt factor important ce ar influența acceptarea de către legiuitor a obiecțiilor referitoare la pericolele de coruptibilitate identificate în rapoartele de expertiză ale CAPC, este respectarea de către Parlament a termenelor de cooperare cu societatea civilă.

Potrivit prevederilor Concepției de cooperare a Parlamentului cu societatea civilă, organizațiile societății civile prezintă Parlamentului contribuțiile sale în termen de 15 zile de la data plasării proiectelor pe web-site-ul Parlamentului. Din experiența CAPC, respectarea acestui termen de către Parlament influențează eficiența expertizei coruptibilității proiectelor de legi, efectuată de societatea civilă.

Astfel, din cele 253⁴¹ de proiecte intrate în Parlament în perioada octombrie 2006-decembrie 2008, care au fost supuse expertizei coruptibilității de către CAPC, în majoritatea cazurilor (87%) a fost respectat termenul de cooperare cu societatea civilă, în cazul acestor proiecte eficiența expertizei CAPC fiind de 53%, adică mai ridicată decât media de 52,01% a tuturor rapoartelor de expertiză.

Tabel 20. Eficiența expertizei coruptibilității în funcție de respectarea termenelor de cooperare a Parlamentului cu societatea civilă

Atitudinea Parlamentului față de termenele de cooperare cu societatea civilă	Nr. de proiecte intrate în Parlament supuse expertizei	% proiectelor intrate în Parlament	Nr. obiecțiilor formulate la proiectele supuse expertizei	Nr. obiecțiilor acceptate la proiectele supuse expertizei	Eficiența expertizei coruptibilității
Respectarea termenului de 15 zile lucrătoare pentru cooperarea cu societatea civilă	224	87%	3347	1773	53%
Nerespectarea termenului de 15 zile lucrătoare pentru cooperarea cu societatea civilă	29	13%	251	64	25%

Totuși, atunci când termenul cooperării Parlamentului cu societatea civilă nu a fost respectat, eficiența rapoartelor CAPC a fost de 25%, ceea ce demonstrează că rapoartele CAPC pot fi utile chiar și după adoptarea legilor în Parlament, la etapa redactării finale a textelor actelor legislative.

V.2.2. Calitatea autorilor proiectelor de acte legislative

Dacă e să privim eficiența expertizei coruptibilității proiectelor de acte legislative în funcție de subiecții cu drept de inițiativă legislativă, atunci observăm că cea mai mare rată de

⁴¹ Din 253 proiecte, 48 au fost retrase ulterior din Parlament de către autori, inclusiv datorită obiecțiilor formulate în rapoartele de expertiză a coruptibilității ale CAPC.

acceptare a obiecțiilor formulate de experții CAPC există în cazul inițiativelor deputaților în Parlament (55,5%) și ale Guvernului (51%), adică, în cazul celor mai frecvenți autori, pe când inițiativele legislative înaintate de Președintele Republicii Moldova „asimilează” doar 36,6% dintre obiecțiile referitoare la prezența elementelor de coruptibilitate.

Tabel 21. Eficiența expertizei coruptibilității în funcție de subiecții cu drept de inițiativă legislativă

Subiecții cu drept de inițiativă legislativă	Nr. de proiecte adoptate/retrase	Nr. de pagini ale tuturor proiectelor	Nr. obiecțiilor formulate la proiecte	Nr. obiecțiilor acceptate la proiecte	Eficiența expertizei coruptibilității
Deputații în Parlament	55	159	384	213	55,5%
Guvernul Republicii Moldova	187	1608	3102	1583	51%
Președintele Republicii Moldova	10	91	112	41	36,6%

Având în vedere că Guvernului Republicii Moldova îi aparțin aproape trei pătrimi din inițiativele legislative, prezintă interes studierea tendințelor de acceptare a obiecțiilor formulate de experții CAPC referitoare la depistarea elementelor de coruptibilitate în proiectele de acte legislative și normative ce emană de la autorii nemijlociți din cadrul executivului.

Tabel 22. Eficiența expertizei coruptibilității în funcție de calitatea autorilor nemijlociți din cadrul Guvernului

Autorii nemijlociți din cadrul Guvernului	Nr. de proiecte adoptate/retrase	Nr. obiecțiilor formulate la proiecte	Nr. obiecțiilor acceptate la proiecte	Eficiența expertizei coruptibilității
Ministerul Justiției	36	934	559	55,5%
Ministerul Economiei și Comerțului	23	420	192	45,7%
Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare	21	179	99	55,3%
Ministerul Finanțelor	18	371	224	60,4%
Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției	10	200	98	49%
Ministerul Afacerilor Interne	8	91	65	70,3%
Casa Națională de Asigurări Sociale	8	16	7	43,7%
Ministerul Ecologiei și Resurselor Naturale	6	151	47	31,1%
Procuratura Generală	5	66	12	18,2%
Ministerul Protecției Sociale, Familiei și Copilului	5	10	3	30%
Ministerul Sănătății	5	41	22	53,7%
Comisia Națională a Pieței Financiare	5	177	92	51,2%
Serviciul de Informații și Securitate	4	82	7	8,5%
Ministerul Educației și Tineretului	4	23	16	69,6%
Ministerul Dezvoltării Informaționale	3	17	3	17,6%
Ministerul Apărării	3	17	8	47,1%
Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriului	3	87	62	71,3%
Agenția de Stat pentru Proprietate Intelectuală	3	32	18	56,2%

Din *tabelul 22* de mai sus, observăm că legiuitorul este cel mai reticent de a opera modificări în vederea redresării riscurilor de coruptibilitate în proiectele ce emană de la următorii autori nemijlociți:

- Serviciul de Informații și Securitate – 8,5%;
- Ministerul Dezvoltării Informaționale – 17,6% și
- Procuratura Generală – 18,2%.

Pe de altă parte, o rată înaltă de acceptare de către Parlament a obiecțiilor referitoare la prezența elementelor de coruptibilitate în proiecte de legi există în cazul următorilor autori:

- Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriului – 71,3%;
- Ministerul Afacerilor Interne – 70,3%;

- Ministerul Educației și Tineretului – 69,6%.

Cu toate acestea, considerăm cea mai importantă receptivitatea legiuitorului la îngrijorările expuse de către experții CAPC cu privire la elementele de coruptibilitate depistate în proiectele celor mai frecvenți autori nemijlociți din cadrul Guvernului, cum ar fi:

- Ministerul Justiției – 55,5%;
- Ministerul Economiei și Comerțului – 45,7%;
- Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare – 55,3%;
- Ministerul Finanțelor – 60,4%.

Studiind categoriile de riscuri de coruptibilitate cel mai rar⁴² (sau niciodată) remediate de către Parlament în cazul proiectelor de legi ce emană de la diverși autori, se constată următoarele tendințe:

- în cazul proiectelor ce emană de la deputații în Parlament – cel mai puțin se înlătură elementele de coruptibilitate din categoriile „Transparență și accesul la informație” (16,7%) și „Răspundere și responsabilitate” (18,2%). Dacă e să ne amintim că această categorie de autori este una din care fac parte promotorii frecvenți de interese prin intermediul proiectelor de legi pe care le înaintează, atunci devine clară reticența de a înlătura anume aceste riscuri de coruptibilitate;
- în cazul proiectelor ce emană de la Președintele Republicii Moldova – niciodată nu au fost înlăturate elementele de coruptibilitate din categoriile „Transparență și accesul la informație” (0%) și „Mecanisme de control” (0%). Ca și în cazul deputaților, Președintele apare frecvent în calitate de autor ce promovează interese prin intermediul proiectelor pe care le propune, motiv din care remedierea elementelor din această categorie devine sensibilă;
- în cazul proiectelor ce emană de la Guvern, situația diferă în funcție de calitatea autorilor nemijlociți. Astfel:
 - În proiectele de legi elaborate de Procuratura Generală (PG) și Serviciul de Informații și Securitate (SIS) nu s-au remediat niciodată riscurile de coruptibilitate din categoriile: „Modul de exercitare a drepturilor și obligațiilor” (0%), „Transparență și acces la informație” (0%), „Răspundere și responsabilitate” (0%) și „Mecanisme de control” (0%). Foarte rar sînt remediate riscurile din categoria „Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice” (5,7% - în cazul proiectelor PG și 12,5% în cazul proiectelor SIS). În proiectele de legi ale Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nu au fost înlăturate niciodată riscurile din categoria „Mecanisme de control” (0%) și rareori au fost remediate riscurile de coruptibilitate din categoria „Modul de exercitare a drepturilor și obligațiilor”. Avînd în vedere că organele menționate au rolul unor garanți ai apărării drepturilor și libertăților individuale, precum și a siguranței și securității persoanelor, fiind înzestrate cu împuterniciri și discreții în acest sens, este regretabilă politica statului de a nu înlătura din proiectele de legi ce țin de activitatea acestor organe asemenea riscuri de

⁴² Mai puțin de 30% din cazuri. Pentru detalii, a se vedea Anexa 5 a prezentului Studiu.

coruptibilitate, cu atât mai mult că, la moment, organele de drept nu se bucură de o încredere prea mare a societății;

- În proiectele de legi ale Ministerului Economiei și Comerțului mai rar sînt remediate riscurile de coruptibilitate din categoriile „Răspundere și responsabilitate” (28,6%) și „Mecanisme de control” (14,3%);
- În cazul Ministerului Finanțelor – elementele de coruptibilitate din categoriile „Mecanisme de control” (14,3%)
- În proiectele de legi ale Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare – riscurile de coruptibilitate din categoria „Răspundere și responsabilitate” (25%);
- În proiectele de legi ale Ministerului Ecologiei și Resurselor Naturale nu s-au înlăturat niciodată riscurile de coruptibilitate din categoria „Răspundere și responsabilitate” (0%) și rareori au fost remediate riscurile din categoriile „Mecanisme de control” (14,3%), „Modul de exercitare a drepturilor și obligațiilor” (25%) și „Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice” (25%);
- În proiectele de legi ale Ministerului Educației și Tineretului nu se înlătură niciodată riscurile de coruptibilitate din categoria „Mecanisme de control” (0%);
- În proiectele de legi ale Ministerului Sănătății se remediază rareori riscurile de coruptibilitate din categoria „Modul de exercitare a drepturilor și obligațiilor” (20%);
- În proiectele de legi ale Ministerului Protecției Sociale, Familiei și Copilului nu au fost remediate niciodată riscurile de coruptibilitate din categoria „Transparență și acces la informație” (0%);
- În proiectele de legi ale Ministerului Dezvoltării Informaționale nu au fost înlăturate niciodată riscurile de coruptibilitate din categoria „Modul de exercitare a drepturilor și obligațiilor” (0%) și rareori au fost remediate cele din categoria „Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice” (12,5%);
- În proiectele de legi ale Agenției de Stat pentru Proprietate Intelectuală nu au fost remediate niciodată riscurile de coruptibilitate din categoria „Răspundere și responsabilitate” (0%).

Din exemplele de mai sus observăm că, în mod aproape paradoxal, legiuitorul este reticent să înlătore pericolele de coruptibilitate deosebit de sensibile ale activității autorilor ce pregătesc proiecte de legi, cu atât mai mult că aceste proiecte se referă de cele mai multe ori la domeniile în care acești autori exercită influențe legale. Cu titlu de exemplu pozitiv, poate fi invocat Ministerul Justiției, principalul subiect de elaborare a proiectelor de legi în cadrul Guvernului, care elaborează proiecte ce nu sînt exclusiv de domeniul său de activitate.

Astfel, în proiectele Ministerului Justiției, rata acceptării obiecțiilor referitoare la riscurile de coruptibilitate a fost întotdeauna mai mare de 30%.

Pentru mai multe detalii referitoare la rata acceptării de către Parlament a obiecțiilor experților CAPC cu privire la prezența riscurilor de coruptibilitate în proiectele de legi înaintate de diverși autori, a se vedea Anexa 5 a prezentului Studiu.

V.3. Studiu de caz: eficiența expertizei coruptibilității efectuate la proiectele de legi anticorupție promovate în 2007-2008

În ultimii ani, Parlamentul a promovat intens înlocuirea legislației anticorupționale vechi cu reglementări noi, adoptând și legi conceptual noi pentru Republica Moldova. Avînd în vedere obligativitatea efectuării expertizei anticorupție fixată în Legea nr.780/2001, precum și termenele de cooperare a Parlamentului cu societatea civilă, este interesant să urmărim eficiența expertizei coruptibilității, efectuate de CAPC pentru fiecare din aceste legi în parte. În subsecțiunile următoare este prezentat un scurt „diagnostic” al acestor legi, din perspectiva rigorilor expertizei anticorupție, fiecare lege fiind descrisă, avînd în vedere aspectele:

- existența expertizei anticorupție a proiectului de lege;
- autorul proiectului de lege;
- scopul promovării proiectului de lege;
- standardele internaționale relevante la elaborarea proiectului;
- fundamentarea proiectului;
- obiecțiile esențiale cu privire la coruptibilitatea prevederilor proiectului;
- acceptarea obiecțiilor cu privire la coruptibilitatea prevederilor proiectului;
- respectarea de către Parlament a termenului de cooperare cu societatea civilă;
- concluzii cu privire la eficiența expertizei anticorupție efectuată de către CAPC.

În continuare, descriem următoarele proiecte de legi anticorupție: proiectul Legii cu privire la prevenirea și combaterea corupției (subsecțiunea V.3.1.), proiectul Legii cu privire la conflictul de interese (subsecțiunea V.3.2.), proiectul Legii cu privire la serviciul public și statutul funcționarului public (subsecțiunea V.3.3.), proiectul Legii verificării titularilor și candidaților la funcțiile publice (subsecțiunea V.3.4.), proiectul Codului de conduită al funcționarilor publici (subsecțiunea V.3.5.), proiectul Legii privind transparența decizionale (subsecțiunea V.3.6), proiectul Legii partidelor politice (subsecțiunea V.3.7) și proiectul Legii cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului (subsecțiunea V.3.8.).

V.3.1. Proiectul Legii cu privire la prevenirea și combaterea corupției

CAPC a expertizat proiectul de lege cu privire la prevenirea și combaterea corupției de 2 ori (pînă la examinarea proiectului în plenul Parlamentului și după adoptarea proiectului în I lectură), Raportul de expertiză al CAPC nr. 244 din 04.07.1007 și Raportul de expertiză al CAPC nr. 289 din 22.04.2008 fiind transmise Parlamentului și plasate pe pagina web a CAPC. CCCEC nu a efectuat expertiza anticorupție a acestui proiect.

Autorul proiectului de lege	Autor al inițiativei legislative pentru promovarea proiectului de lege în Parlament a fost Guvernul RM, autor nemijlocit - CCCEC.
Scopul promovării proiectului de lege	Potrivit notei informative, scopul proiectului a fost de „a suplini neajunsurile legii în vigoare, depășite de timp și, practic, inaplicabile”.
Standardele internaționale relevante la elaborarea proiectului	În nota informativă la proiect a fost menționat că „noțiunile de corupție și alți termeni utilizați în textul legii sînt în concordanță cu tratatele internaționale în domeniu, în special Convențiilor europene penală și civilă cu privire la corupție, Convenției ONU împotriva corupției”. Raportul de expertiză al CAPC a menționat că definițiile utilizate sînt conforme în mare parte standardelor internaționale în domeniul prevenirii și combaterii corupției.
Fundamentarea proiectului	Nota informativă a fost făcută publică. Raportul de expertiză a constatat că argumentarea proiectului conținută în nota informativă poate fi considerată suficientă, serioasă și valabilă. Fundamentarea economico-financiară a proiectului nu a fost realizată, deși implementarea unor prevederi ale legii necesită resurse financiare.
Obiecțiile esențiale cu privire la coruptibilitatea prevederilor proiectului	Proiectul în versiunea supusă expertizei este mai actual decît Legea nr.900 din 27.06.1996, însă conține norme cu un potențial de coruptibilitate, în special în ceea ce privește: - stabilirea răspunderii pentru încălcarea prevederilor proiectului, formele diverse menționate fiind neconcretizate, ceea ce va duce la apariția oportunităților de interpretare convenabilă acestor prevederi, creînd premise periculoase pentru motivarea ilegală de către persoanele interesate a organelor de constatare a încălcării în vederea obținerii celei mai favorabile interpretări; - lipsa unor termene concrete sau stabilirea unor termene nejustificat de scurte, în special în Capitolul VII „Dispoziții finale”; - ineficiența normelor proiectului referitoare la protecția victimelor și a persoanelor care cunosc despre săvîrșirea actelor de corupție; - includerea unui număr mare de norme de trimitere defectuoase, inclusiv la legislație inexistentă; - prezența concurenței prevederilor proiectului cu cele ale legislației în vigoare. Examinarea proiectului a relevat necesitatea asigurării conformității legislative dintre prevederile proiectului și dispozițiile unor legi în vigoare anume prin modificarea respectivelor legi în vigoare (Codul de conduită al funcționarul public și Codul penal), din motivul oportunității normelor conținute în proiect.
Acceptarea obiecțiilor cu privire la coruptibilitatea prevederilor proiectului	În 2 rapoarte de expertiză ale CAPC au fost identificate 61 de obiecții referitoare la riscuri de coruptibilitate. Din cele 61 elemente de coruptibilitate identificate, au fost acceptate 23, ceea ce constituie o eficiență de 38%.
Respectarea de către Parlament a termenului de cooperare cu societatea civilă	Parlamentul a respectat termenul de cooperare cu societatea civilă.

Concluzii cu privire la eficiența expertizei: *Proiectul legii cu privire la prevenirea și combaterea corupției a suportat schimbări radicale chiar înainte de adoptarea sa în lectură finală. Aceste modificări nu au putut fi supuse expertizei coruptibilității de către societatea civilă, deoarece ultima versiune a legii nu a fost făcută publică, iar ultimele modificări ce au fost operate în proiect au determinat apariția altor riscuri de coruptibilitate, în special creîndu-se neconcordanțe cu prevederile tratatelor internaționale în domeniu.*

Astfel, chiar dacă Parlamentul a ținut seama de 38% dintre obiecțiile expertizei coruptibilității, proiectul care a fost evaluat pozitiv pentru corespunderea sa standardelor internaționale, în versiunea adoptată nu mai menține această apreciere. Considerăm, că Parlamentul urma să supună noua versiune a proiectului comentariilor societății civile, autorităților publice și organizațiilor internaționale.

Prin urmare, eficiența expertizei coruptibilității efectuate de către CAPC este mai puțin relevantă pentru versiunea finală a legii, care nu a fost supusă nici unei expertize.

V.3.2. Proiectul Legii cu privire la conflictul de interese

CAPC a expertizat proiectul de lege cu privire la conflictul de interese, Raportul de expertiză cu nr. 197 din 10.04.2007 fiind transmis Parlamentului și plasat pe pagina web a CAPC. CCCEC nu a efectuat expertiza anticorupție a acestui proiect.

Autorul proiectului de lege	Autor al inițiativei legislative pentru promovarea proiectului de lege în Parlament este Guvernul RM. Autorul nemijlocit al proiectului nu a fost identificat, din cauza lipsei notei informative în care ar fi indicat autorul.
Scopul promovării proiectului de lege	Din conținutul proiectului reiese că scopul acestuia este reglementarea incompatibilităților și restricțiilor impuse persoanelor care exercită funcții publice și alte funcții asimilate acestora, soluționarea conflictelor de interese, precum și stabilirea modului de prezentare a declarațiilor cu privire la conflictele de interese. În raportul de expertiză al CAPC se constată că reglementările și mecanismul propus pentru implementarea legii nu vor contribui la realizarea plenară a scopurilor trasate din câteva cauze: caracterul prea general al legii; lipsa unor prevederi concretizate și detaliate referitoare la proceduri și conținutul declarațiilor de interese, a prevederilor referitoare la verificarea și publicitatea plenară a acestor declarații etc.
Standardele internaționale relevante la elaborarea proiectului	Proiectul nu conține referințe la standardele internaționale. În același timp, expertiza efectuată de CAPC conținea un șir de carențe și menționează că la elaborarea proiectului trebuia să se țină cont de astfel de acte internaționale și regionale relevante, cum ar fi: - Codul model de conduită pentru agenții publici, anexa la Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei (Rec.(2000) 10); - Codul internațional de conduită a funcționarilor publici, anexa la Rezoluția ONU A/RES/51/59 din 12.12.1996 privind lupta cu corupția; - Ghidul OECD pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică etc. Noțiunile definite în proiect nu respectă întocmai terminologia și formulările

	utilizate în documentele internaționale menționate, fapt care provoacă anumite confuzii. S-a propus reformularea definiției noțiunii "conflict de interese" din proiect, în vederea ajustării acesteia la noțiunea utilizată în Recomandarea Comitetului de Miniștri a CE.
Fundamentarea proiectului	Nota informativă nu a fost făcută publică. Raportul de expertiză întocmit de CAPC a constatat că proiectul nu corespunde cerințelor tehnicii legislative, în special celor referitoare la efectuarea investigațiilor științifice, care să determine consecințele politice, sociale, economice, financiare, juridice etc., ale reglementărilor propuse. Fundamentarea proiectului de act legislativ nu a fost efectuată în conformitate cu articolul 20 al Legii nr. 780/2001, iar lipsa notei informative publice face imposibilă comentarea conținutului acesteia. Deși determină cheltuieli pentru implementare, proiectul nu a fost însoțit de o fundamentare economico-financiară.
Obiecțiile esențiale cu privire la coruptibilitatea prevederilor proiectului	În raportul CAPC s-a propus ca proiectul Legii cu privire la conflictul de interese să nu fie adoptat de Parlament în redacția propusă. Pentru promovarea proiectului este necesară îndeplinirea prevederilor art. 19, art. 20 și art. 22 din Legea privind actele legislative și eliminarea normelor ce pot favoriza comiterea de acte de corupție. Proiectul necesită completări esențiale, pentru a-l transforma dintr-un act general și declarativ, într-un act cu norme și proceduri speciale, detaliate, care să contribuie la evidențierea, evitarea și soluționarea conflictelor de interese, să stabilească răspunderea funcționarului pentru încălcarea prevederilor legii, competențele și răspunderea organelor ce vor desfășura acțiunile de control privind respectarea prevederilor legii.
Acceptarea obiecțiilor cu privire la coruptibilitatea prevederilor proiectului	În raportul de expertiză al CAPC au fost menționate 10 obiecții referitoare la elementele de coruptibilitate din textul proiectului. Din 10 elemente de coruptibilitate identificate, legiuitorul a acceptat 7, ceea ce constituie o eficiență formală de 70% . Cu toate acestea, având în vedere că obiecțiile conceptuale, referitoare la revizuirea completă a proiectului, nu au fost luate în considerație, eficiența reală este de 0% .
Respectarea de către Parlament a termenului de cooperare cu societatea civilă	Parlamentul a respectat termenul de cooperare cu societatea civilă, proiectul fiind adoptat în prima lectură la 14 iunie 2007, după aproape 3 luni de la prezentare. Mai mult decât atât, în Parlament au fost organizate și dezbateri publice pe marginea proiectului respectiv, cu invitarea reprezentanților societății civile.

Concluzii cu privire la eficiența expertizei: În raportul CAPC au fost expuse puține obiecții referitoare la conținutul concret al articolelor din proiectul legii cu privire la conflictul de interese, deoarece textul acestuia necesită o revizuire conceptuală majoră. Astfel, deși o parte din obiecțiile concrete expuse de CAPC în raportul de expertiză au fost acceptate, nu s-a ținut cont de obiecțiile generale, referitoare la calitatea proiectului și mecanismele de aplicare a prevederilor acestuia.

Putem constata că, din cauza respectivelor deficiențe, nici peste 16 luni de la intrarea în vigoare, Legea privind conflictul de interese nu este pusă în aplicare în Republica Moldova, situația în domeniu rămânând defectuoasă.

V.3.3. Proiectul Legii cu privire la serviciul public și statutul funcționarului public

CCCEC a efectuat expertiza anticorupție a proiectului Legii cu privire la serviciul public și statutul funcționarului public, Raportul de expertiză din 27.02.2007 fiind plasat pe pagina web a CCCEC.

CAPC a expertizat proiectul de lege cu privire la serviciul public și statutul funcționarului public după înregistrarea acestuia în Parlament, Raportul de expertiză nr.281 din 08.05.2008 fiind transmis Parlamentului și publicat pe pagina web a CAPC.

Autorul proiectului de lege	Autor al inițiativei legislative pentru promovarea proiectului de lege în Parlament este Guvernul RM, autor nemijlocit – Ministerul Justiției.
Scopul promovării proiectului de lege	Potrivit textului proiectului, scopul reglementării este <i>„asigurarea realizării unui serviciu public stabil, profesionist, imparțial, transparent și eficient în interesul societății și al statului”</i>. În nota informativă se menționează că proiectul de lege <i>„a fost elaborat în scopul realizării Planului de implementare a Strategiei de reformă a administrației publice centrale, aprobat prin HG nr.1402 din 30.12. 2005”</i>.
Standardele internaționale relevante la elaborarea proiectului	În nota informativă la proiect se face trimitere la prevederile următoarelor standarde internaționale: - Recomandarea Nr.(2000)6 cu privire la statutul oficialilor publici în Europa, aprobată la 24 februarie 2000 de către Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei și - experiența unor țări-membre ale Uniunii Europene. Raportul de expertiză al CAPC abordează problema compatibilității prevederilor proiectului cu acquis-ul comunitar și invocă criticile experților Consiliului Europei pe marginea proiectului. Astfel, la elaborarea proiectului nu s-a ținut cont de o serie de reglementări europene, cum ar fi: - Regulamentul cu privire la Statutul Funcționarilor Comunităților Europene și Condițiile de Încadrare a Altor Categorii de Angajați, adoptat prin Regulamentul Consiliului European, nr.259/68; - Regulamentul cu privire la Modificarea Statutului Funcționarilor Comunităților Europene și Condițiile de Încadrare a Altor Categorii de Angajați, adoptat prin Regulamentul Consiliului European, nr.723/2004). În consecință, CAPC a constatat incompatibilitatea proiectului cu prevederile acquis-ului comunitar în domeniu, fiind prezentate și multiple exemple concrete de necorespondere.
Fundamentarea proiectului	Nota informativă a fost făcută publică. În nota informativă se conține o argumentare parțială, evidențiind anumite elemente noi pe care le introduce proiectul în raport cu Legea serviciului public nr.443-XIII din 4 mai 1995, dar omite referințe la cele mai importante și discutabile soluții legislative oferite de proiect. Din acest motiv, argumentarea proiectului este apreciată de CAPC drept insuficientă și doar parțial valabilă. Deși determină cheltuieli pentru implementare, proiectul nu a fost însoțit de o fundamentare economico-financiară.
Obiecțiile esențiale cu privire	În Raportul de expertiză întocmit de CAPC se menționează că proiectul de

la coruptibilitatea prevederilor proiectului	lege abordează de o manieră generală, necorespunzătoare și puțin convingătoare cele mai importante probleme din sfera serviciului public, cum ar fi: - depolitizarea și profesionalismul (carieră după merit); - continuitatea și stabilitatea; - coordonarea, elaborarea și implementarea politicilor în domeniu; - salarizarea și protecția socială a funcționarilor etc. Se mai constată că proiectul este afectat de un număr considerabil de elemente de coruptibilitate, cele mai importante fiind legate de: - lărgirea atribuțiilor discreționare și contrare statutului ale Aparatului Guvernului; - promovarea intereselor persoanelor ce dețin funcții de demnitate publică și ale persoanelor "de încredere" ale demnitarilor; - abundența normelor de trimitere și blanchetă; - multitudinea normelor contrare prevederilor legislației în vigoare și chiar contrare propriilor prevederi; - reglementarea insuficientă a aspectelor tranzitorii; - reglementarea neadecvată a mecanismelor ce trebuie să asigure aplicarea prevederilor proiectului ș.a.
Acceptarea obiecțiilor cu privire la coruptibilitatea prevederilor proiectului	În Raportul CAPC au fost formulate 127 obiecții referitoare la prezența riscurilor de coruptibilitate în proiect, dintre care au fost acceptate 70, ceea ce constituie o eficiență de 55,1%.
Respectarea de către Parlament a termenului de cooperare cu societatea civilă	Parlamentul a respectat termenele cooperării cu societatea civilă, proiectul fiind înregistrat la 6 decembrie 2007 și adoptat în prima lectură la 13 martie 2008.

Concluzii cu privire la eficiența expertizei: Principala realizare a raportului de expertiză întocmit de CAPC a fost ajustarea prevederilor proiectului legii cu privire la serviciul public și statutul funcționarului public la prevederile Concepției cu privire la politica de personal în serviciul public, adoptată prin Hotărârea Parlamentului nr.1227-XV din 18.07.2002. Astfel, au fost excluse atribuțiile discreționare largi ale Aparatului Guvernului pe care le prevedea proiectul, contrar statutului acestei instituții. Conform prevederilor inițiale ale proiectului, Aparatul Guvernului, în vederea realizării managementului funcției publice, urma să cumuleze atribuții de reglementare, control și sancționare, fapt ce prezenta riscuri sporite de coruptibilitate.

O altă realizare importantă a raportului de expertiză a CAPC a fost excluderea din proiect a posibilității persoanelor care au ocupat funcții de demnitate publică cel puțin doi ani, la expirarea mandatului, demisiei sau revocării să obțină gradul de calificare consilier de stat al Republicii Moldova de clasa I, CAPC reușind să convingă legiuitorul că această prevedere se afla în contradicție cu principiile serviciului public prevăzute în același proiect și pentru că norma permitea chiar și persoanelor care au fost revocate/demise din funcția respectivă, pentru încălcări, abuzuri, infracțiuni, etc. să pretindă legal la conferirea acestui grad.

V.3.4 Proiectul Legii privind verificarea titularilor și candidaților la funcțiile publice

CCCEC a efectuat expertiza anticorupție a proiectului Legii privind verificarea titularilor și candidaților la funcțiile publice, Raportul de expertiză din 08.03.2007, plasat pe pagina web a CCCEC.

CAPC a expertizat proiectul de lege privind verificarea titularilor și candidaților la funcțiile publice, Raportul de expertiză cu nr. 285 din 14.04.2008 fiind transmis Parlamentului și plasat pe pagina web a CAPC.

Autorul proiectului de lege	Autor al inițiativei legislative pentru promovarea proiectului de lege în Parlament este Guvernul RM, autor nemijlocit fiind Serviciul de Informații și Securitate.
Scopul promovării proiectului de lege	Scopul declarat al proiectului este stabilirea mecanismului de verificare a titularilor de funcții publice și a candidaților la aceste funcții, pentru a lupta cu fenomene negative din autoritățile publice prin <i>"evitarea aflării sau accesului la o funcție publică a persoanelor care discreditează funcția publică"</i>. În opinia CAPC, scopul este corelat intereselor publice majore, însă anumite prevederi incluse nu sînt pe deplin corelate, pot afecta interese publice într-o măsură prea mare, necorespunzătoare efectului aplicării legii.
Standardele internaționale relevante la elaborarea proiectului	În textul proiectului și în nota informativă lipsesc referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare, nu este estimat nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările comunitare. Proiectul nu este în contradicție directă cu standardele internaționale anticorupție, scopurile propuse corespund prevederilor Convenției ONU împotriva corupției, însă aspectele referitoare la asigurarea transparenței funcționării autorităților publice necesită perfecționare.
Fundamentarea proiectului	Nota informativă la proiect a fost făcută publică. Raportul de expertiză al CAPC constată că elaborarea și promovarea proiectului, amînată timp de 6 ani, este un temei serios pentru a constata caracterul defectuos al ideilor ce stau la baza acestuia și alimentează presupunerile că necesitatea noilor reglementări nu a fost suficient de argumentată de la început. Potrivit Raportului de expertiză CAPC, argumentarea conținută în nota informativă nu este suficientă, deoarece nu sînt prezente informații argumentate despre cum lipsa reglementării respective afectează funcționarea autorităților publice, prevenirea și combaterea fenomenelor negative în cadrul serviciului public. Proiectul nu este însoțit de fundamentarea economico-financiară, menționîndu-se că implementarea prevederilor nu va necesita cheltuieli suplimentare din bugetul de stat. Deși nota informativă nu estimează numărul preconizat de titulari și candidați ce vor fi supuși verificării, despre necesitatea unor cheltuieli suplimentare indică și numărul destul de mare al funcțiilor publice care vor cădea sub incidența legii (conform unor estimări preliminare - cîteva mii de persoane).
Obiecțiile esențiale cu privire la coruptibilitatea prevederilor proiectului	Potrivit raportului CAPC, principalele deficiențe ale proiectului sînt: - promovarea proiectului nu este argumentată suficient; - extinderea verificării și aplicarea noii legi asupra titularilor de funcții publice este neconstituțională, poate constitui o limitare

	neîntemeiată a dreptului la muncă și la exercitarea funcției publice; - în text necesită reglementare expresă și detaliată caracterul consultativ al avizului de verificare și dreptul discreționar deplin al autorității solicitante de a decide asupra acceptării în funcție.
Acceptarea obiecțiilor cu privire la coruptibilitatea prevederilor proiectului	În Raportul CAPC au fost formulate 48 obiecții, dintre care au fost acceptate doar 3, ceea ce constituie o eficiență de 6,2% .
Respectarea de către Parlament a termenului de cooperare cu societatea civilă	Parlamentul a respectat termenele cooperării cu societatea civilă, proiectul înregistrat în Parlament la 14.03.2008, fiind adoptat în prima lectură la 11 decembrie 2008.

Concluzii cu privire la eficiența expertizei: Proiectul de lege privind verificarea titularilor și candidaților la funcțiile publice a provocat dezbateri contradictorii în Parlament, fiind invocate mai multe aspecte negative, inclusiv cele relevate în Raportul de expertiză al CAPC.

Aplicarea în continuare a legii cu deficiențele care au fost păstrate poate genera prejudicii considerabile persoanelor și chiar intereselor publice, prin utilizarea mecanismului respectiv în scopuri politice, de grup, pentru intimidarea unor funcționari ce ocupă funcții publice importante.

V.3.5 Proiectul Codului de conduită al funcționarului public

CAPC a expertizat proiectul Codului de conduită al funcționarului public, raportul de expertiză cu nr.284 din 18.02.2008 fiind transmis Parlamentului și plasat pe pagina web a CAPC. CCCEC nu a efectuat expertiza anticorupție a acestui proiect.

Existența expertizei anticorupție a proiectului de lege	CCCEC nu a efectuat expertiza anticorupție a acestui proiect.
Autorul proiectului de lege	Autor al inițiativei legislative pentru promovarea proiectului de lege în Parlament este Guvernul RM, autor nemijlocit – Ministerul Justiției.
Scopul promovării proiectului de lege	Potrivit prevederilor proiectului, scopul acestuia este „stabilirea unor standarde profesionale înalte în serviciul public și informarea cetățenilor despre conduita pe care trebuie să o aibă funcționarii publici în vederea sporirii calității serviciilor publice; asigurarea unei administrări mai bune în realizarea interesului public; contribuirea la prevenirea și eliminarea birocrăției și a corupției din administrația publică, precum și crearea unui climat de încredere al cetățenilor în autoritatea publică”.
Standardele internaționale relevante la elaborarea proiectului	Nici proiectul, nici fundamentarea acestuia conținută în nota informativă nu fac referințe la standarde internaționale ce ar fi stat la baza elaborării proiectului. Cu toate acestea, în calitate de standard internațional relevant pentru elaborarea acestui proiect putea fi: - Recomandarea Nr. R(2000)10 a Comitetului de Miniștri către Statele Membre cu privire la codurile de conduită ale funcționarilor publici.

Fundamentarea proiectului	Nota informativă la proiect nu a fost făcută publică. Deși nu a fost plasată pe pagina web a Parlamentului, aceasta a fost pusă la dispoziția CAPC de către reprezentanții Parlamentului, astfel încât conținutul acesteia a putut fi evaluat. Argumentarea conținută în nota informativă cu privire la necesitatea elaborării proiectului are un caracter general, multe dintre soluțiile propuse în proiect, cum ar fi interdicția funcționarului public de a comunica cu mass-media, depolitizarea funcției publice și atragerea la răspundere a funcționarilor publici care încalcă dispozițiile proiectului, necesitau o argumentare mai întemeiată. Deși ar fi putut atrage cheltuieli pentru implementarea sa, proiectul nu a fost însoțit de o fundamentare financiar-economică.
Obiecțiile esențiale cu privire la coruptibilitatea prevederilor proiectului	Raportul de expertiză al CAPC a constatat că promovarea unui Cod de conduită al funcționarilor publici reprezintă o măsură legislativă binevenită. Este necesară coordonarea prevederilor proiectului cu prevederile altor proiecte, cu care acesta se află în corelare de sistem: proiectul legii cu privire la prevenirea și combaterea corupției; proiectul legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și proiectul legii cu privire la conflictul de interese. Textul proiectului supus expertizei este afectat de elemente de coruptibilitate, în special de formulări lingvistice ambigui și absența procedurilor administrative clare. Pentru buna implementare a prevederilor acestui proiect, el urmează a fi modificat esențial pentru a asigura: - reglementare clară și adecvată a răspunderii funcționarilor publici; - transparența activității autorităților publice și a funcționarilor publici prin excluderea; - loialitatea funcționarului în primul rând față de interesele cetățenilor, în serviciul cărora se află autoritatea publică, și apoi loialitatea față de autoritatea publică, precum și stabilirea priorității intereselor legitime ale cetățenilor în raport cu interesele autorității.
Acceptarea obiecțiilor cu privire la coruptibilitatea prevederilor proiectului	În raportul CAPC au fost formulate 24 obiecții referitoare la prezența riscurilor de coruptibilitate în proiect, dintre care au fost acceptate 9, ceea ce constituie o eficiență de 37,5%.
Respectarea de către Parlament a termenului de cooperare cu societatea civilă	Parlamentul a respectat termenele cooperării cu societatea civilă, proiectul înregistrat în Parlament la 10.10.2006 fiind adoptat în prima lectură la 11 decembrie 2008.

Concluzii cu privire la eficiența expertizei: Principala realizare a raportului de expertiză a CAPC pe marginea proiectului Codului de conduită al funcționarului public a fost convingerea legiitorului de necesitatea statuării loialității funcționarului public nu doar față de autoritatea publică, dar în primul rând față de cetățeanul Republicii Moldova, intereselor cărora servește. O altă realizare a raportului CAPC a fost ajustarea prevederilor acestui proiect cu prevederile altor proiecte, cu care acesta se afla în corelare de sistem.

V.3.6 Proiectul Legii privind transparența în procesul decizional

CAPC a expertizat proiectul de lege privind transparența în procesul decizional, raportul de expertiză cu nr. 318 din 15.09.2008 fiind transmis Parlamentului și plasat pe pagina web a CAPC. CCCEC nu a efectuat expertiza anticorupție a acestui proiect.

Autorul proiectului de lege	Autor al inițiativei legislative pentru promovarea proiectului de lege în Parlament a fost Guvernul RM, autor nemijlocit – Ministerul Justiției.
Scopul promovării proiectului de lege	Potrivit autorilor notei informative care însoțește proiectul „ <i>Proiectul legii este condiționat de necesitatea stabilirii unor principii și modalități de asigurare a transparenței în procesul decizional din cadrul autorităților publice, creării unui mecanism viabil de implicare a cetățenilor și organizațiilor acestora la elaborarea și adoptarea deciziilor.</i> ”
Standardele internaționale relevante la elaborarea proiectului	Nota informativă și textul proiectului nu conține referințe la compatibilitatea prevederilor proiectului cu legislația comunitară sau cu standarde internaționale fixate în convenții internaționale. Nota informativă menționează în acest sens corespunderea prevederilor proiectului cu standardele internaționale, avându-se în vedere, de fapt, practica internațională, invocându-se practica României, Letoniei, Estoniei, Statelor Virginia, Alaska, Louisiana, Carolina de Nord din S.U.A.
Fundamentarea proiectului	Nota informativă la proiect a fost făcută publică. Argumentarea conținută în nota informativă este valabilă, serioasă și suficientă. Argumentarea financiar-economică a proiectului lipsește, deși, implementarea acestuia ar putea atrage cheltuieli, deoarece lipsa resurselor financiare de asigurare a funcționării mecanismului de participare publică la procesul decizional poate diminua puternic efectul și scopurile legii.
Obiecțiile esențiale cu privire la coruptibilitatea prevederilor proiectului	Raportul de expertiză a CAPC a stabilit că promovarea unui asemenea proiect reprezintă o măsură solidă îndreptată spre prevenirea elementelor coruptibile în cadrul procesului decizional, prin conferirea unui caracter transparent. Cu toate acestea, textul proiectului este viciat de mai multe formulări coruptibile, fiind necesar: - de extins aplicarea prevederilor proiectului de la proiecte de decizii și la textul notelor informative de însoțire a lor; - substituirea termenului generalizat și vag de „mass-media” cu niște formulări mai concrete, pentru a evita interpretările abuzive din partea funcționarilor atunci când nu se dorește transparența anumitor procese decizionale; - schimbarea radicală a concepției cu privire la răspunderea juridică a funcționarilor pentru nerespectarea prevederilor proiectului, astfel încât această răspundere să devină clară și pentru autorități și pentru cetățenii lezați; - excluderea normelor de trimitere generalizate și abstracte la legislație și concretizarea domeniilor și/sau a legilor concrete pe care le are în vedere legiuitorul sau înlocuirea lor fie cu mecanisme concrete de implementare a prevederilor proiectului (atunci când este vorba de mecanisme inerente funcționării acestui proiect de lege și este nerezonabil de presupus că alte legi ar putea să le conțină); - desemnarea tuturor responsabililor de executarea

	prevederilor proiectului în cadrul dispozițiilor finale și tranzitorii și nu doar a Guvernului.
Acceptarea obiecțiilor cu privire la coruptibilitatea prevederilor proiectului	În raportul de expertiză al CAPC au fost formulate 45 de obiecții referitoare la riscurile de coruptibilitate din proiect, dintre care au fost acceptate 25, ceea ce constituie o eficiență de 55% .
Respectarea de către Parlament a termenului de cooperare cu societatea civilă	Parlamentul a respectat termenele de cooperare cu societatea civilă, proiectul înregistrat în Parlament la 27.06.2008 fiind adoptat în prima lectură la 16 octombrie 2008.

Concluzii cu privire la eficiența expertizei: Raportul de expertiză CAPC a reuși să convingă legiuitorul de necesitatea introducerii mai multor îmbunătățiri în proiectul legii privind transparența în procesul decizional, cum ar fi: extinderea prevederilor proiectului legii de la proiectele deciziilor care urmau au fi făcute transparente și la notele informative de argumentare a lor; stabilirea termenelor concrete ale măsurilor pe care trebuie să le întreprindă autoritățile la toate etapele de asigurare a transparenței în procesul de elaborare a deciziilor; certitudinea publicării pe paginile web oficiale ale autorităților publice a proiectelor de decizii și a argumentărilor în cazurile aplicării procedurii de urgență de adoptare a deciziilor; stabilirea periodicității întocmirii rapoartelor autorităților publice privind transparența în procesul decizional; extinderea termenului de prezentare a sugestiilor și recomandărilor asupra proiectelor de decizii de la 10 zile lucrătoare la 15. Cu toate acestea, este regretabil faptul că Parlamentul, în loc să concretizeze tipurile și cazurile de survenire a răspunderii juridice pentru nerespectarea prevederilor legii, a exclus în totalitate reglementarea răspunderii din proiect, ceea ce ar putea reduce din motivația autorităților publice de a urma întocmai prescripțiile legii privind transparența în procesul decizional.

V.3.7 Proiectul Legii privind partidele politice

CAPC a expertizat proiectul de lege privind partidele politice, Raportul de expertiză al CAPC nr.145 din 10.01.2007 fiind transmis Parlamentului și plasat pe pagina web a CAPC. CCCEC nu a efectuat expertiza anticorupție a acestui proiect.

Autorul proiectului de lege	În calitate de autori ai inițiativei legislative pentru promovarea proiectului de lege figurează un grup de deputați în Parlament. Autorul nemijlocit nu este identificabil.
Scopul promovării proiectului de lege	Conform notei informative, proiectul de lege „are menirea să completeze și să ajusteze calitativ sistemul de norme referitoare la activitatea partidelor politice, cu toate reglementările și inovațiile absente până acum în legislația noastră”.
Standardele internaționale relevante la elaborarea proiectului	Nota informativă și proiectul nu invocă standarde internaționale în domeniu, făcând referință doar la experiența unor state europene. Potrivit Raportului de expertiză al CAPC, proiectul corespunde reglementărilor și recomandărilor internaționale în domeniul anticorupție, este remarcată concordanța generală a prevederilor proiectului cu o serie de instrumente internaționale în materie: - Convenția ONU împotriva corupției; - Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei cu privire la Regulile comune împotriva fenomenului de corupție în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale etc.

	Pentru a asigura corespunderea plenară cu reglementările și practicile internaționale în materie, proiectul necesită o serie de completări și modificări.
Fundamentarea proiectului	Nota informativă a fost făcută publică. Raportul de expertiză a constatat că argumentarea proiectului, conținută în nota informativă nu este suficientă. Fundamentarea economico-financiară a proiectului nu a fost realizată, deși implementarea prevederilor legii determina cheltuieli din bugetul de stat și ale persoanelor private.
Obiecțiile esențiale cu privire la coruptibilitatea prevederilor proiectului	CAPC a formulat obiecții esențiale cu privire la: - mecanismul acordării finanțării de stat; - lipsa unor prevederi clare și exhaustive despre controlul activității partidelor și a surselor financiare ale acestora; - atribuțiile discreționare largi ale Ministerului Justiției.
Acceptarea obiecțiilor cu privire la coruptibilitatea prevederilor proiectului	În Raportul de expertiză al CAPC au fost identificate 106 obiecții referitoare la riscuri de coruptibilitate, dintre care au fost acceptate 43 de obiecții, ceea ce reprezintă o eficiență de 44,6% .
Respectarea de către Parlament a termenului de cooperare cu societatea civilă	Parlamentul nu a respectat termenele cooperării cu societatea civilă, proiectul legii fiind înregistrat în Parlament la 20.12.2006, iar adoptat în prima lectură la 28.12.2006.

Concluzii cu privire la eficiența expertizei: În varianta finală a Legii privind partidele politice au fost luate în considerație o serie de aspecte referitoare la controlul activității partidelor și au fost reglementate mai adecvat o serie de atribuții discreționare excesive ale autorităților publice. În același timp, nu s-a ținut cont de necesitatea completării textului cu dispoziții referitoare la controlul intern al funcționării partidelor și necesitatea limitării promovării abuzive a intereselor partidelor parlamentare.

V.3.8 Proiectul Legii cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului

CAPC a expertizat proiectul de lege cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, Raportul de expertiză al CAPC nr.254 din 23.07.2007 fiind transmis Parlamentului și plasat pe pagina web a CAPC. CCCEC nu a efectuat expertiza anticorupție a acestui proiect.

Autorul proiectului de lege	Autor al inițiativei legislative pentru promovarea proiectului de lege în Parlament a fost Guvernul RM, autor nemijlocit fiind CCCEC.
Scopul promovării proiectului de lege	Nota explicativa ce însoțește proiectul stabilește că scopul acestuia este de „a facilita măsurile de contracarare eficientă a fenomenului de spălare a banilor și finanțare a terorismului, a respecta angajamentele asumate pe plan internațional”.
Standardele internaționale relevante la elaborarea proiectului	Nota informativă prevede utilizarea următoarelor standarde internaționale la elaborarea proiectului: - Legislația Model a Organizației Națiunilor Unite / Fondului Monetar Internațional în domeniul spălării banilor și finanțării

	terorismului din decembrie 2005 (aplicabilă sistemelor de drept civil). - Convențiile ONU: contra traficului ilicit de stupefiante și substanțe psihotrope din 20.12.1988; împotriva criminalității transnaționale organizate din 15.11.2000; împotriva corupției din 2003; - Convenția europeană privind spălarea banilor, depistarea, sechestrarea și confiscarea veniturilor provenite din activitatea infracțională și finanțare a terorismului din 16.05.2005; - Directiva Parlamentului European și Consiliului Uniunii Europene privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și finanțării terorismului nr. 2005/60/CE din 26 octombrie 2005; - cele 40 recomandări FATF și 9 recomandări speciale, rapoartele de evaluare întocmite de experții acestor organizații despre modul de implementare de către statul nostru a normelor în domeniu, practica altor state etc.” Raportul de expertiză CAPC a identificat un sistem combinat de preluare a prevederilor standardelor ONU și a prevederilor Directivei UE 2005/60/EC, însă în nici unul dintre cazuri nu s-a observat o preluare completă cel puțin a acelor părți din reglementări transpuse dintr-o sursă sau alta. Analiza proiectului supus expertizei a relevat că acesta conține reglementări mai puține și mai vagi decât cele prevăzute de reperele internaționale de referință în acest context, deși acestea au menirea de servi doar ca standarde minime în elaborările mai detaliate ale legislației de către state.
Fundamentarea proiectului	Nota informativă a fost făcută publică. Raportul de expertiză CAPC a stabilit că nota explicativă, în general, conține o argumentare întemeiată, însă valabilitatea ei este viciată de carențe legate de aplicarea corespunzătoare a standardelor internaționale, fiind insuficientă pentru promovarea proiectului în versiunea propusă de autori, deoarece nu a explicat necesitatea reală de a înlocui prevederile existente cu cele propuse de proiect. Proiectul nu este însoțit de o fundamentare economico-financiară.
Obiecțiile esențiale cu privire la coruptibilitatea prevederilor proiectului	Raportul de expertiză CAPC a relevat afectarea considerabilă a proiectului de riscuri de coruptibilitate, acesta conținând în abundență norme de trimitere și norme de blanchetă, exprimări prea vagi. Cea mai mare problemă a proiectului, potrivit expertizei CAPC, o reprezintă reglementarea „de grup” a atribuțiilor mai multor autorități publice, nespecificarea prevederilor aplicabile diverselor entități raportoare în parte, precum și a autorităților concrete care răspund de supravegherea lor. Proiectul înzestrează autoritățile publice responsabile de supraveghere cu atribuții excesive de reglementare, cu riscul ca acestea să-și reglementeze propriile competențe potrivit propriilor conveniențe, acordându-le și atribuții de control și sancționare. Acest cumul de prerogative creează pericole de coruptibilitate. Totalitatea acestor neajunsuri poate submina obținerea rezultatelor scontate în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului prin promovarea acestui proiect.
Acceptarea obiecțiilor cu privire la coruptibilitatea prevederilor proiectului	În Raportul de expertiză al CAPC au fost identificate 71 obiecții referitoare la riscuri de coruptibilitate, dintre care au fost acceptate 5, ceea ce reprezintă o eficiență de 7%.

Respectarea de către Parlament a termenului de cooperare cu societatea civilă	Parlamentul nu a respectat termenul de cooperare cu societatea civilă, proiectul înregistrat în Parlament la 09.07.2007, fiind adoptat în prima lectură la 19 iulie 2007.
--	---

***Concluzii cu privire la eficiența expertizei:** Legea cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului este un exemplu elocvent al ignorării de către Parlament a termenelor de cooperare cu societatea civilă înainte de vacanța parlamentară.*

Este regretabilă graba legislativă de a promova proiectul, criticat în rapoartele experților internaționali și în raportul de expertiză CAPC, cu atât mai mult că Republica Moldova este apreciată nefavorabil la capitolul prevenirii și combaterii spălării banilor de către structurile internaționale. Aplicarea Legii timp de aproape 2 ani nu permite evidențierea unor progrese majore în domeniu, evaluările instituțiilor internaționale indicând asupra necesității investigării conexiunilor dintre spălarea banilor, corupție și crimă organizată.

V.3.9 Constatări generalizate despre eficiența expertizei CAPC a legilor anticorupție

Constatăm astfel, că în cazul proiectelor de reglementări anticorupție, legiuitorul nu întotdeauna ține seama de expertiza coruptibilității prezentată de societatea civilă, iar Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nu întotdeauna întocmește expertiza anticorupție (obligatorie) a acestora.

Tabel 23. Eficiența expertizei coruptibilității a pachetului de legi anticorupție

Proiectele de legi anticorupție expertizate de CAPC	Nr. obiecțiilor formulate în expertiză	Nr. obiecțiilor acceptate din expertiză	Eficiența expertizei coruptibilității
proiectul Legii cu privire la prevenirea și combaterea corupției	61	23	38%
proiectul Legii cu privire la conflictul de interese	10	7	70%
proiectul Legii cu privire la serviciul public și statutul funcționarului public	127	70	55,1%
proiectul Legii verificării titularilor și candidaților la funcțiile publice	48	3	6,2%
proiectul Codului de conduită al funcționarilor publici	24	9	37,5%
proiectul Legii privind transparența decizionale	45	25	55%
proiectul Legii partidelor politice	106	43	44,6%
proiectul Legii cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului	71	5	7%
TOTAL	489	188	38,4%

Generalizînd cele prezentate în subsecțiunile de mai sus, constatăm că randamentul rapoartelor de expertiză a coruptibilității ale CAPC în cazul proiectelor de legi anticorupționale este de 38,4%, adică, mai scăzut față de media eficienței de 52,01% ale tuturor rapoartelor CAPC, deși, în mod logic, Parlamentul ar trebui să fie mai receptiv la obiecțiile din expertize, formulate referitor la proiecte de legi cu specific anticorupție.

VI. CONCLUZII

Scrierea acestui studiu a permis expunerea concluziilor referitoare la:

- *Eficiența mecanismului de expertiză a coruptibilității*
- *Deschiderea Parlamentului față de contribuțiile societății civile*
- *Cheia succesului implementării de către CAPC a expertizei coruptibilității*
- *Rolul expertizei coruptibilității cât privește exercitarea controlului parlamentar*
- *Ambițiile și interesele politice diminuează impactul legislației și afectează încrederea în autorități*
- *Filtrul cu două nivele de epurare a proiectelor de acte legislative: practica CAPC și CCCEC de efectuare a expertizei coruptibilității*
- *Calitatea nesatisfăcătoare a pachetului de legi anticorupție*
- *Alte provocări pentru demonstrarea eficienței expertizei coruptibilității*
- *Noi dimensiuni de cooperare a Parlamentului cu sectorul asociativ*

Eficiența mecanismului de expertiză a coruptibilității

Expertiza coruptibilității proiectelor de acte legislative și-a confirmat viabilitatea, reușind să convingă forul legislativ despre temeinicia îngrijorărilor expuse cu privire la potențialul coruptibil al reglementărilor. Aplicarea acestui nou tip de expertiză pe parcursul a 3 ani a sporit transparența procesului legislativ în ansamblu și a demonstrat o eficiență de 52,01% de obiecții acceptate de către Parlament.

Realizarea dată reprezintă doar rezultatul imediat, surprins în momentul publicării legilor, prin constatarea lipsei elementelor de favorizare a fenomenului corupției, care au fost depistate la etapa de proiect, când au fost supuse expertizei de către CAPC. Pe termen lung, rezultatul va fi reducerea oportunităților și posibilităților de manifestări corupționale, de interpretare sau aplicare abuzivă a prevederilor legislației de către reprezentanții serviciului public.

Doar efortul legislativ în sine nu poate fi suficient pentru remedierea fenomenului corupției, dar acest efort poate determina schimbări esențiale, constând în obstrucționarea prealabilă a acțiunilor abuzive ale funcționarilor și altor subiecți abilitați să aplice legea, care, în caz contrar, ar fi rămas într-o relativă legalitate din cauza prevederilor viciate ale legislației.

Deschiderea Parlamentului față de contribuțiile societății civile

Prin adoptarea Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă a fost posibilă punerea în aplicare a mecanismului de expertiză a coruptibilității proiectelor de acte legislative. Implementarea expertizei coruptibilității de către CAPC reprezintă un exemplu de succes al cooperării dintre sectorul neguvernamental și stat în domeniul prevenirii

corupției prin îmbunătățirea legislației. În același timp, acest exercițiu a devenit o modalitate de monitorizare a procesului legislativ de către societatea civilă.

Eficiența acestui mecanism denotă receptivitatea legiuitorului la contribuțiile societății civile, atunci când acestea îmbracă forma unor recomandări coerente, consecvente și precise. Deschiderea Parlamentului față de societatea civilă a fost confirmată în repetate rânduri în procesul de cooperare cu CAPC:

- criticile formulate în rapoartele de expertiză a coruptibilității au contribuit la schimbarea disponibilității Parlamentului de a face constantă practica publicării pe pagina web a notelor informative la proiectele de legi, sporind astfel transparența procesului legislativ;
- experții CAPC au fost invitați la dezbaterile publice organizate de către comisiile parlamentare pe marginea unor proiecte sensibile;
- Parlamentul a acceptat un număr considerabil de obiecții ale experților CAPC, demonstrând astfel perceperea și agrearea conceptului nou al riscurilor de coruptibilitate a normelor, neadmiterea cărora diminuează șansele de manifestare a practicilor corupte.

Acceptarea de către Parlament a obiecțiilor referitoare la coruptibilitate a fost cea mai mare în cazul:

- formulărilor lingvistice ambigui (58,7%), lărgirii atribuțiilor discreționare ale autorităților publice (54,8%), modul de exercitare a drepturilor și obligațiilor persoanelor (54,8%), răspunderii și responsabilității (50,3%) și normelor defectuoase de trimitere și blanchetă, normelor concurente și lacunelor (47,6%);
- proiectelor integrale de acte legislative, ceea ce demonstrează o mai mare atenție la pregătirea acestor proiecte pentru dezbaterile lor în ședințele parlamentare, decât în cazul actelor de modificare / completare / abrogare;
- elementelor de coruptibilitate care pot fi ușor remediate (excluderea normelor de trimitere de felul „conform legislației în vigoare” și înlocuirea competențelor determinate prin formula „poate”, „este în drept” cu utilizarea formulei „va”).

În momentul în care a demarat implementarea expertizei coruptibilității proiectelor de acte legislative, funcționarii Parlamentului nu aveau în față o descriere a elementelor de coruptibilitate și a riscurilor generate de acestea. Totuși, obiecțiile și propunerile din expertizele CAPC au fost percepute și, după caz, acceptate de către legiuitor, promovând astfel o mai bună înțelegere a elementelor de coruptibilitate, asigurând popularizarea semnificației și a riscurilor existenței acestor elemente în legislație.

Cheia succesului implementării de către CAPC a expertizei coruptibilității

Receptivitatea Parlamentului a fost determinată, în mare parte, de „forța de convingere” a rapoartelor de expertiză prezentate de CAPC. Calitatea înaltă a acestor contribuții a fost posibilă în virtutea atragerii de către CAPC a unor experți de înaltă calificare și probitate, grație specializării și instruirii lor permanente, precum și activității de standardizare a rigorilor pentru întocmirea rapoartelor de expertiză. Intervențiile experților CAPC au permis formularea unor obiecții și propuneri întemeiate asupra proiectelor examinate, o mare parte din obiecții fiind luate în considerare de către Parlament și ajungând astfel să contribuie nemijlocit la prevenirea și combaterea răspândirii fenomenului corupției.

Rolul expertizei coruptibilității cît privește exercitarea controlului parlamentar

Spre deosebire de proiectele inițiate de deputații în Parlament și de alți subiecți cu drept de inițiativă legislativă, majoritatea proiectelor de acte legislative inițiate de Guvern se referă la activitatea structurilor executivului, jumătate dintre care (51%) exagerează atribuțiile autorităților publice reglementate în aceste proiecte. Procesul de expertiză a coruptibilității scoate în evidență intențiile autorităților administrației publice centrale de specialitate, autori nemijlociți ai proiectelor, de a-și lărgi competențele de reglementare, de a-și atribui competențe discreționare excesive sau chiar contrare statutului.

Din aceste considerente, expertiza coruptibilității este și un instrument util de exercitare a controlului parlamentar asupra elaborării proiectelor de acte legislative de către Guvern și promovării intereselor departamentale ale structurilor sale în proiectele înaintate. Menționăm în acest sens, că obiecțiile experților CAPC referitoare la modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice au fost acceptate de Parlament în 54,8% de cazuri.

Utilizarea în continuare a acestui instrument de control parlamentar va permite eliminarea din faza incipientă a extinderii nejustificate a competențelor și a câmpului larg de intervenție a autorităților administrației publice centrale de specialitate și ale diverselor instituții de drept public, care, uneori, depășesc limitele stabilite de Constituție și de alte legi.

Ambițiile și interesele politice diminuează impactul legislației și afectează încrederea în autorități

Deși de multe ori fac apel la cetățeni să respecte necondiționat legislația și să promoveze principiile respectării ordinii de drept, adesea însăși autoritățile statului prezintă exemple nefavorabile și cu impact de reducere a încrederii generale din partea publicului. Sacrificarea sau afectarea unor principii generale, de dragul intereselor politico-administrative de moment, nu contribuie nici la asigurarea impactului reglementărilor astfel promovate, nici la creșterea conștiinței juridice a cetățenilor. Din categoria acțiunilor ce reduc probitatea autorităților în procesul de legiferare se înscriu:

- nerespectarea condițiilor de motivare temeinică a proiectelor de acte legislative (din cele 317 proiecte expertizate de CAPC, argumentarea este considerată insuficientă în cazul a 262 de proiecte, adică a 82,6%);
- încălcarea termenelor de consultare publică pe marginea proiectelor de legi (termenele de cooperare și consultare nu au fost respectate în cazul a 29 de proiecte, ceea ce reprezintă 13%);
- promovarea intereselor particulare contrar interesului public (asemenea constatări au fost făcute în cazul a 96 proiecte, ceea ce constituie peste 56% din numărul proiectelor care promovează anumite interese/beneficii);
- tendința constatată de neglijare quasi-totală a obiecțiilor și propunerilor expuse în rapoartele de expertiză ale CAPC asupra proiectelor elaborate de cîțiva autori (în proiectele elaborate de Serviciul de Informații și Securitate au fost acceptate doar 8,5% din obiecții; în proiectele promovate de Ministerul Dezvoltării

Filtrul cu două nivele de epurare a elementelor de coruptibilitate legislativă: practica CAPC și CCCEC de efectuare a expertizei coruptibilității

Expertiza CCCEC intervine în momentul definitivării proiectelor în cadrul Guvernului. La această etapă, având în vedere obiecțiile înaintate de către experții CCCEC, textul proiectelor încă mai poate fi schimbat de către autori, înainte de transmiterea lui în Parlament. Cu toate acestea, făcând parte din executiv, CCCEC nu are puteri suficiente pentru a preîntîmpina promovarea abuzivă a anumitor interese departamentale de către structurile executive ierarhic superioare, aflate pe aceeași treaptă a ierarhiei din cadrul Guvernului sau chiar din verigi inferioare, dar cu pondere în piramida guvernamentală.

Expertizele CAPC sînt prezentate la proiectele de acte legislative plasate pe pagina web a Parlamentului, proiecte care au trecut deja avizarea Ministerului Justiției, a ministerelor de resort, precum și expertiza anticorupție a CCCEC. În lumina opiniilor expuse de toate aceste structuri, proiectele sînt modificate în măsura considerată necesară de către autori pentru a fi transmise în Parlament. În consecință, de cele mai dese ori, CAPC face expertiza unui alt text al proiectului de act legislativ, decît cel în baza căruia și-au expus obiecțiile experții de la CCCEC. CAPC efectuează o expertiză independentă a proiectelor, prezintă obiecțiile sale nemijlocit legiuitorului și nu autorilor, după cum este cazul expertizelor CCCEC. Astfel, CAPC dispune uneori de posibilități mai eficiente de a sesiza și preveni promovarea intereselor departamentale necorespunzătoare, datorită momentului de intervenție a expertizei sale, precum și datorită subiectului căruia îi este adresată această expertiză.

Așa fiind, expertiza CCCEC prezentată cu ocazia definitivării proiectului în cadrul Guvernului, înaintea transmiterii lui în Parlament și expertiza CAPC prezentată asupra proiectelor de acte legislative înregistrate în Parlament funcționează nu ca două filtre separate, ci mai degrabă ca două nivele ale unui singur filtru de epurare a elementelor de coruptibilitate legislativă. Funcționarea ambelor nivele permite atît înlăturarea factorilor de corupție a normelor, cît și educarea autorităților cărora le sînt prezentate fiecare dintre aceste expertize, în spiritul neadmiterii riscurilor de coruptibilitate în textele actelor elaborate și promovate.

Calitatea nesatisfăcătoare a pachetului de legi anticorupție

Speranțe aparte sînt întotdeauna legate de legislația specială, cu vocație sau determinare anticorupțională directă. Vigoarea și aplicabilitatea acestor reglementări, întărită de mecanisme instituționale eficiente, sînt principalii factori ai succesului politicii anticorupție și este evidentă atenția aparte de care trebuie să se bucure procesul de elaborare, promovare, examinare, adoptare și aplicare a legilor anticorupție. Sub influența diverșilor factori, autoritățile țării noastre au promovat un pachet impunător de legi în sfera prevenirii și combaterii corupției, însă chiar de la etapa incipientă s-au putut constata defecte și disfuncționalități care au afectat întregul proces de reglementare, au redus din impactul

scontat și continuă să alimenteze observațiile referitoare la lipsa voinței politicii reale în lupta anticorupție.

Astfel, analiza eficienței expertizei coruptibilității efectuate de CAPC asupra pachetului de legi anticorupție a scos la iveală un randament redus de acceptare a obiecțiilor și propunerilor, acesta constituind doar 38,4%, cu mult sub media generală. Și oricât de optimiste sau triumfaliste ar fi auto-aprecierile făcute de autorități, eșecul mai multor legi anticorupționale și necesitatea perfecționării acestora constituie realități obiective, ieșite în evidență chiar de la momentul punerii în aplicare a acestor noi reglementări.

Alte provocări pentru demonstrarea eficienței expertizei coruptibilității

- Deși se vehiculează cu insistență necesitatea asigurării compatibilității cadrului legislativ național cu prevederile acquis-ului comunitar, experiența CAPC a demonstrat că această componentă nu reprezintă o preocupare specială a autorilor proiectelor de acte legislative. Referințe la compatibilitatea cu acquis-ul comunitar au fost atestate doar la 26 proiecte supuse expertizei din totalul celor 317. Această constatare demonstrează inerția autorilor, care fie nu reușesc să asigure, fie neglijează importanța racordării sistemului de drept național la rigorile legislației europene.
- Argumentarea proiectelor de acte legislative nu este pe măsura așteptărilor celor care doresc să cunoască efectele pe termen lung ale noilor prevederi. Notele informative sînt superficiale, nu conțin analiza de impact, iar fundamentarea financiar-economică poartă caracter sporadic, deși frecvent este necesară.

Toate aceste deficiențe fac obiectul criticii permanente a rapoartelor de expertiză ale CAPC. Remedierea lor însă, va fi posibilă doar prin schimbarea opticii autorilor proiectelor de acte legislative și impunerea respectării cerințelor de elaborare și fundamentare a proiectelor de acte legislative și normative.

Noi dimensiuni de cooperare a Parlamentului cu sectorul asociativ

Implementarea expertizei coruptibilității a permis identificarea și clasificarea unor noi elemente de coruptibilitate legislativă, cel mai frecvent fiind criticate caracterul inefficient al noilor prevederi, inutilitatea și caracterul pur declarativ al acestora. De fapt, promovarea unor asemenea prevederi contribuie la inflația legislativă, care afectează sistemul de drept al Republicii Moldova în ansamblu.

Deși în cadrul expertizei coruptibilității aceste noi elemente sînt evocate constant și uneori sunt luate în considerație, totuși mecanismul aplicat de CAPC este valabil doar pentru proiectele de acte legislative noi, actele legislative în vigoare rămînînd neacoperite de avantajele acestei expertize.

Inflația legislativă trebuie să devină o preocupare majoră a forului legislativ și a societății civile, care pot reuși să diminueze efectele acesteia prin conjugarea eforturilor, pentru a conferi sistemului legislativ coerență, credibilitate și eficiență.

ANEXE:

Anexa 1: Schema-model de completare a raportului de expertiză a coruptibilității în format electronic

Anexa 2: Lista elementelor de coruptibilitate

Anexa 3: Ponderea, frecvența elementului în proiecte, ponderea fiecărui element în categoria sa

Anexa 4: Eficiența obiecțiilor referitoare la coruptibilitate pe domenii de expertiză

Anexa 5. Eficiența obiecțiilor referitoare la coruptibilitate conform autorilor proiectelor

**Anexa 1: Schema-model de completare a raportului de expertiză a coruptibilității în
format electronic**

[Data prezentării raportului în Parlament]

RAPORT DE EXPERTIZĂ la proiectul Legii [...]

Tipul actului vizat de proiect: [...]
Înregistrat în Parlament cu nr. [...]

Domeniul: [...]
din: [...]

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este [...], autor nemijlocit - [...]

2. Categoria actului legislativ propus: [...], ceea ce corespunde/nu 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.
Inserați mai jos textul concret pentru a explica în ce constă necorespunderea sau pentru a elucida alte idei în legătură cu această problemă.

☐ Expertul are obiecții la categoria actului legislativ

3. Scopul promovării proiectului.

Indicați scopul proiectului care rezultă din nota informativă sau nemijlocit din textul proiectului (din Preambul, clauza de adoptare sau un articol separat), în cazul în care există. Dacă sînteți de altă opinie sau doriți să completați scopul declarat de autori, indicați expres acest fapt.

Fundamentarea proiectului

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei [este/nu este] plasată pe site-ul Parlamentului. Considerăm că în acest fel Parlamentul [respectă/nu respectă] principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.
Indicați și alte idei / păreri.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă.

A fost respectat termenul de cooperare cu societatea civilă?

DA ☐ **NU** ☐

6. Suficiența argumentării.

Indicați părerea Dvs. sa dacă nota informativă conține o justificare suficientă a promovării proiectului de act legislativ.

Argumentarea e suficientă?

DA ☐ NU ☐

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.

Indicați despre existența referințelor în nota informativă sau în textul proiectului la legislația comunitară și alte standarde internaționale sau lipsa acestor referințe în cazul prezenței unor acte de acest gen identificate de expert.

Nota / proiectul conține referințe la acquis-ul comunitar?

DA ☐ NU ☐

Nota / proiectul conține referințe la alte standarde internaționale relevante?

DA ☐ NU ☐

8. Fundamentarea economico-financiară.

Constatați existența și relevanța justificării financiar-economice a prevederilor proiectului în nota informativă.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese / beneficii.

Constatați dacă proiectul stabilește și / sau promovează interese sau beneficii de grup sau particulare și dacă în opinia expertului acest lucru are o justificare legitimă sau nu.

Proiectul promovează interese, beneficii?

DA ☐ NU ☐

Promovarea intereselor/beneficiilor se face cu respectarea interesului public?

DA ☐ NU ☐

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

Constatați dacă promovarea proiectului este susceptibilă de a prejudicia anumite categorii și dacă în opinia expertului acest lucru are o justificare legitimă sau nu.

La aplicare, proiectul va aduce prejudicii?

DA ☐ NU ☐

Prejudicierea intereselor/beneficiilor se face cu respectarea interesului public?

DA ☐ NU ☐

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.

Proiectul este compatibil legislației naționale?

DA ☐ NU ☐

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.

Expertul are obiecții substanțiale la formularea lingvistică?

DA ☐ NU ☐

13. Reglementarea activității autorităților publice.

Constatați dacă proiectul se referă la autoritățile publice: organizare, funcționare, competențe, etc. și face aprecierea generală a acestor reglementări din perspectiva prezenței sau lipsei elementelor coruptibilității. Formulați comentariile detaliate vizavi de formulările problematice care țin de activitatea autorităților publice prevăzute de proiect în tabelul cu analiza detaliată ale prevederilor potențial coruptibile.

Proiectul reglementează activitatea autorităților publice?

DA ☐ NU ☐

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

În cazul depistării elementelor de coruptibilitate în prevederile concrete ale proiectului, expertul va completa tabelul de mai jos.

Nr. obiecției	Art.	Text	Obiecții	Elemente de coruptibilitate	Recomandări

Concluzii

Anexe

I. Interacțiunea proiectului cu alte acte legislative și normative

1. *Norme de trimitere*
2. *Norme de blanchetă*
3. *Concurența normelor de drept*
4. *Lacune de drept*
5. *Norme irealizabile*
6. *Costuri exagerate de implementare a normei în raport cu beneficiul public*
7. *Norme care stabilesc derogări neîntemeiate*

II. Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice

8. *Atribuții extensive de reglementare*
9. *Atribuții excesive / contrare statutului*
10. *Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive*
11. *Atribuții paralele*
12. *Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.*
13. *Cumularea competențelor de a elabora acte, a controla aplicarea lor și de a sancționa*
14. *Temeiuri neexhaustive, ambigui și subiective pentru refuzul unei autorități de a îndeplini anumite acțiuni*
15. *Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative*
16. *Lipsa unor termene concrete*
17. *Stabilirea unor termene nejustificate*
18. *Nedeterminarea autorității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea*

III. Modul de exercitare a drepturilor și obligațiilor

19. *Promovarea intereselor contrar interesului public*
20. *Prejudicierea intereselor contrar interesului public*
21. *Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive*
22. *Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului*

IV. Transparența și accesul la informație

23. *Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public*
24. *Lipsa/insuficiența transparenței funcționării autorităților publice*
25. *Lipsa/insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii*

V. Răspundere și responsabilitate

- 26. Lipsa responsabilității clare autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect*
- 27. Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect*
- 28. Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune*
- 29. Confundarea /dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare*
- 30. Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii*

VI. Mecanisme de control

- 31. Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)*
- 32. Lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice*

VII. Formularea lingvistică

- 33. Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive*
- 34. Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite*
- 35. Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect*

VIII. Alte elemente ale coruptibilității

Anexa 3. Ponderea, frecvența elementului în proiecte, ponderea fiecărui element în categoria sa

Nr.	Categorii de elemente	1. Care este ponderea obiecțiilor la acest element din numărul total de obiecții la toate elementele?		2. Cit de frecvent apare elementul în proiecte?		3. Care este ponderea elementului în interiorul categoriei din care face parte?	
		Total obiecții: 4448 %	nr.	Total manifestări: 1420 %	nr.	Total elemente: 4448 %	nr.
I.	Interacțiunea proiectului cu alte acte legislative și normative	31,3%	1391	24,3%	345	100%	1391
1.	Norme de trimitere	9,7%	431	22,7%	72	31%	431
2.	Norme de blanchetă	2,4%	109	14,5%	46	7,8%	109
3.	Concurența normelor de drept	13,7%	607	41,6%	132	43,7%	607
4.	Lacune de drept	4,5%	200	18,9%	60	14,4%	200
5.	Norme irealizabile	0,4%	17	4,4%	14	1,2%	17
6.	Costuri exagerate de implementare a normei în raport cu beneficiul public	0,2%	7	1,9%	6	0,5%	7
7.	Norme care stabilesc derogări neîntemeiate	0,4%	20	4,7%	15	1,4%	20
II.	Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice	29,2%	1299	33%	468	100%	1299
8.	Atribuții extensive de reglementare	2,5%	111	15,1%	48	8,5%	111
9.	Atribuții excesive / contrare statutului	3,7%	163	17,3%	55	12,5%	163
10.	Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	4,7%	211	23,7%	75	16,3%	211
11.	Atribuții paralele	0,6%	29	7,3%	23	2,2%	29
12.	Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.	1,4%	63	10,1%	32	4,8%	63
13.	Cumularea competențelor de a elabora acte, a controla aplicarea lor și de a sancționa	0,3%	13	3,8%	12	1%	13
14.	Temeiuri neexhaustive, ambigui și subiective pentru refuzul unei autorități de a îndeplini anumite acțiuni	0,4%	17	4,1%	13	1,3%	17
15.	Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	11,9%	527	37,5%	119	40,7%	527
16.	Lipsa unor termene concrete	2,2%	96	16,1%	51	7,4%	96
17.	Stabilirea unor termene nejustificate	1 %	46	9,8%	31	3,5%	46
18.	Nedeterminarea autorității publice la care se referă prevederea	0,5%	23	2,8%	9	1,8%	23
III.	Modul de exercitare a drepturilor și obligațiilor	5,2%	230	7,7%	109	100%	230
19.	Promovarea intereselor contrar interesului public	1,1%	48	7,9%	25	20,9%	48
20.	Prejudicierea intereselor contrar interesului public	0,3%	14	3,5%	11	6%	14
21.	Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	3%	134	17%	54	58,3%	134
22.	Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului	0,8%	34	6%	19	14,8%	34

Nr.	Categorii de elemente	1. Care este ponderea obiecțiilor la acest element din numărul total de obiecții la toate elementele?		2. Cât de frecvent apare elementul în proiecte?		3. Care este ponderea elementului în interiorul categoriei din care face parte?	
		Total obiecții: 4448 %	nr.	Total manifestări: 1420 %	nr.	Total elemente: 4448 %	nr.
IV.	Transparența și accesul la informație	2,4%	109	4,9%	70	100%	109
23.	Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public	0,6%	27	4,7%	15	24,8%	27
24.	Lipsa/insuficiența transparenței funcționării autorităților publice	1,1%	52	12,3%	39	47,7%	52
25.	Lipsa/insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii	0,7%	30	5%	16	27,5%	30
V.	Răspundere și responsabilitate	4,2%	187	7%	100	100%	187
26.	Lipsa responsabilității clare autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect	0,8%	35	7,9%	25	18,7%	35
27.	Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect	0,6%	27	6,6%	21	14,4%	27
28.	Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune	1,2%	52	7,3%	23	27,9%	52
29.	Confundarea / dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare	0,7%	32	5%	16	17,1%	32
30.	Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii	0,9%	41	4,7%	15	21,9%	41
VI.	Mecanisme de control	2,1%	94	3,3%	47	100%	94
31.	Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)	1,3%	56	8,5%	27	59,6%	56
32.	Lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice	0,8%	38	6,3%	20	40,4%	38
VII.	Formularea lingvistică	23,8%	1057	17,3%	245	100%	1057
33.	Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	18,6%	828	44,5%	141	78,3%	828
34.	Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	2,6%	114	14,5%	46	10,8%	114
35.	Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	2,6%	115	18,3%	58	10,9%	115
VIII.	Alte elemente ale coruptibilității	1,8%	81	2,5%	36	100%	81
TOTAL		100%	4448	100%	1420	100%	4448

Anexa 4: Eficiența obiecțiilor referitoare la coruptibilitate pe domenii de expertiză

Nr.	Categorii de elemente	Domeniu 1: Justiție și afaceri interne, drepturile și libertățile omului	Domeniu 2: Economie și comerț	Domeniu 3: Buget și finanțe	Domeniu 4: Educație, cultură, culte și mass- media	Domeniu 5: Legislația muncii, asigurare socială și ocrotirea sănătății	TOTAL obiecții acceptate pe categorii de elemente și elemente concrete
I.	Interacțiunea proiectului cu alte acte legislative și normative	42,5⁰%	49,3⁰%	59,7⁰%	71,4⁰%	51,6⁰%	47,6⁰%
1.	Norme de trimitere	29%	36%	66,3%	100%	75%	40,2%
2.	Norme de blanchetă	39,1%	61,1%	66,7%	50%	100%	55,8%
3.	Concurența normelor de drept	58,4%	59,3%	51,7%	75%	50%	57,7%
4.	Lacune de drept	30,2%	32,3%	56,2%	*	75%	33,9%
5.	Norme irealizabile	40%	0%	25%	*	0%	25%
6.	Costuri exagerate de implementare a normei în raport cu beneficiul public	0%	66,7%	*	*	0%	33,3%
7.	Norme care stabilesc derogări neîntemeiate	100%	20%	50%	*	0%	41,7%
II.	Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice	58,5⁰%	53⁰%	54,9⁰%	32⁰%	37,8⁰%	54,8⁰%
8.	Atribuții extensive de reglementare	47,6%	59,5%	30,8%	50%	50%	45,5%
9.	Atribuții excesive / contrare statutului	50%	41,3%	28,1%	40%	37,5%	41%
10.	Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	66%	55,6%	67,9%	0%	55,6%	62,1%
11.	Atribuții paralele	58,3%	45,4%	50%	*	0%	48,3%
12.	Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.	39,3%	64,3%	61,5%	*	100%	51,8%
13.	Cumularea competențelor de a elabora acte, a controla aplicarea lor și de a sancționa	83,3%	0%	50%	*	*	50%
14.	Temeiuri neexhaustive, ambigui și subiective pentru refuzul unei autorități de a îndeplini anumite acțiuni	20%	40%	*	*	*	30%
15.	Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	62,4%	55,6%	66,2%	41,7%	20%	59,2%
16.	Lipsa unor termene concrete	57,5%	50%	87,5%	0%	33,3%	55,8%
17.	Stabilirea unor termene nejustificate	38,9%	60%	100%	0%	50%	50%
18.	Nedeterminarea autorității publice la care se referă prevederea	66,7%	50%	100%	*	*	73,7%
III.	Modul de exercitare a drepturilor și obligațiilor	58,7⁰%	53,6⁰%	64,3⁰%	*	33, 3⁰%	54,8⁰%
19.	Promovarea intereselor contrar interesului public	50%	33,3%	66,7%	*	28,6%	42,3%
20.	Prejudicierea intereselor contrar interesului public	50%	50%	100%	*	100%	60%
21.	Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	54,8%	55%	75%	*	16,7%	54,2%
22.	Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului	83,3%	62,5%	0%	*	100%	69,6%

Nr.	Categorii de elemente	Domeniu 1: Justiție și afaceri interne, drepturile și libertățile omului	Domeniu 2: Economie și comerț	Domeniu 3: Buget și finanțe	Domeniu 4: Educație, cultură, culte și mass- media	Domeniu 5: Legislația muncii, asigurare socială și ocrotirea sănătății	TOTAL obiecții acceptate pe categorii de elemente și elemente concrete
IV.	Transparența și accesul la informație	28,8%	57,1%	50%	33,3%	0%	35,8%
23.	Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public	43,7%	0%	100%	*	*	40%
24.	Lipsa/insuficiența transparenței funcționării autorităților publice	23,1%	69,2%	33,3%	33,3%	0%	37%
25.	Lipsa/insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii	25%	60%	*	*	*	31%
V.	Răspundere și responsabilitate	50%	40%	62,5%	100%	50%	50,3%
26.	Lipsa responsabilității clare autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect	40%	50%	100%	100%	0%	50%
27.	Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect	44,4%	33,3%	60%	*	0%	41,7%
28.	Dezechilibru dintre încălcări și sancțiune	53,5%	25%	25%	*	100%	50%
29.	Confundarea / dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare	69,2%	33,3%	100%	*	100%	67,7%
30.	Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii	37,1%	100%	75%	*	*	42,5%
VI.	Mecanisme de control	31,2%	34,5%	38,1%	50%	*	34,5%
31.	Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)	33,3%	44,4%	33,3%	50%	*	35,8%
32.	Lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice	25%	30%	66,7%	*	*	32,3%
VII.	Formularea lingvistică	61,7%	54,1%	75,7%	33,3%	23,3%	58,7%
33.	Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	61,1%	52,1%	78,1%	40%	26,9%	58,2%
34.	Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	58,9%	65,4%	60%	0%	0%	58,2%
35.	Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	67,2%	62,5%	60%	0%	0%	63,6%
VIII.	Alte elemente ale coruptibilității	34,9%	42,9%	28,6%	*	0%	34,8%
TOTAL obiecții acceptate pe domenii		51,8%	51,4%	58,9%	40,3%	36,7%	52,01%

Notă: Simbolul * (steluță) utilizat în tabelul de mai sus înseamnă că respectivul element de coruptibilitate nu a fost depistat în proiectele adoptate din categoria dată.

Anexa 5. Eficienta obiectiilor referitoare la coruptibilitate, conform autorilor proiectelor

CATEGORII DE ELEMENTE DE CORUPTIBILITATE	AUTORII PROIECTELOR DE LEGI EXPERTIZATE*																			
	Deputați (55 proiecte)	Președintele Republicii Moldova (10 proiecte)	Guvernul (187 proiecte*)																	
			Ministerul Justiției (36 proiecte)	Ministerul Economiei și Comerțului (23 proiecte)	Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare (21 proiecte)	Ministerul Finanțelor (18 proiecte)	Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (10 proiecte)	Ministerul Afacerilor Interne (8 proiecte)	Casa Națională de Asigurări Sociale (8 proiecte)	Ministerul Ecologiei și Resurselor Naturale (6 proiecte)	Procuratura Generală (5 proiecte)	Ministerul Protecției Sociale, Familiei și Copilului (5 proiecte)								
													Ministerul Sănătății (5 proiecte)	Comisia Națională a Pieței Financiare (5 proiecte)	Serviciul de Informații și Securitate (4 proiecte)	Ministerul Educației și Tineretului (4 proiecte)	Ministerul Dezvoltării Informaționale (3 proiecte)	Ministerul Apărării (3 proiecte)	Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriului (3 proiecte)	Agenția de Stat pentru Proprietate Intelectuală (3 proiecte)
I. Interacțiunea proiectului cu alte acte legislative și normative	58,5%	34,5%	42,6%	46%	37,2%	62,6%	51,6%	69,2%	14,3%	36,6%	15%	50%								
II. Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice	57,7%	35,3%	68,9%	49,7%	65,7%	55,7%	58%	63,2%	75%	25%	5,6%	40%	37,5%	46,9%	12,5%	63,6%	12,5%	80%	100%	68,4%
III. Modul de exercitare a drepturilor și obligațiilor	54,5%	63,6%	89,7%	52%	47%	66,7%	25%	100%	-	25%	0%	-	20%	33,3%	0%	-	0%	-	100%	100%
IV. Transparența și accesul la informație	16,7%	0%	38,2%	33,3%	55,6%	50%	33,3%	-	-	-	0%	0%	-	100%	0%	50%	-	-	100%	-
V. Răspundere și responsabilitate	18,2%	-	63,2%	28,6%	25%	63,6%	47,1%	83,3%	-	0%	0%	-	100%	37,5%	0%	100%	-	33,3%	100%	0%
VI. Mecanisme de control	50%	0%	36,4%	14,3%	100%	0%	0%	-	-	14,3%	0%	-	100%	41,2%	0%	50%	-	-	100%	-
VII. Formularea lingvistică	61,9%	32,3%	71,8%	44,7%	67,7%	77,1%	53,7%	71,4%	60%	37,8%	38,9%	0%	55,6%	68,4%	16,7%	100%	33,3%	0%	51,5%	42,9%
VII. Alte elemente	25%	66,7%	60%	-	66,7%	28,6%	20%	100%	-	100%	100%	-	0%	0%	-	-	-	-	-	0%
TOTAL	55,5%	36,6%	59,8%	45,7%	55,3%	60,4%	49%	70,3%	43,7%	31,1%	18,2%	30%	53,7%	51,2%	8,5%	69,6%	17,6%	47,1%	71,3%	56,2%

* În tabelul de mai sus nu au fost incluși autorii, inițiativele legislative adoptate sau retrase ale căroră sînt mai puține de 3. Din aceste considerente, doar 18 din 30 de autori posibili ai proiectelor din cadrul Guvernului apar în tabel.

** Pentru a facilita observarea tendințelor de remediere redusă a elementelor de coruptibilitate depistate în proiectele de legi în funcție de autori, au fost evidențiate valorile mai mici de 30% din celule tabelului.

Contact

Pentru informații suplimentare vă rugăm să contactați:

Divizia Criminalitate Economică
Direcția Generală pentru Drepturile Omului și Afaceri Juridice

Consiliul Europei
Strasbourg, Franța

Tel: +33-3-9021-4506
Fax: +33-3-9021-5650
Email: alexander.seger@coe.int



European Commission
Commission européenne

proiect contra corupției,
spălării banilor și finanțării
terorismului în Republica Moldova

Council of Europe
Conseil de l'Europe



Agenția Suedeză pentru Dezvoltare
și Cooperare Internațională (Sida/Asdi)

Acest studiu este realizat în cadrul Proiectului Comun al Comisiei Europene și Consiliului Europei, împotriva Corupției, Spălării Banilor și Finanțării Terorismului în Republica Moldova (MOLICO), co-finanțat de Comisia Europeană, Agenția Suedeză pentru Dezvoltare și Cooperare și Consiliul