

EFICIENȚA EXPERTIZEI CORUPTIBILITĂȚII (2015-2016)

STUDIU

Studiul prezintă constatările expertizei coruptibilității desfășurate de CAPC în perioada 1 septembrie 2015 – 31 august 2016 pe marginea proiectelor de legi înregistrate în Parlament.

*Studiul a fost realizat în cadrul Proiectului „Expertiza coruptibilității proiectelor actelor normative”, implementat de Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției, cu suportul financiar al **MATRA Rule of Law and Good Governance Programme** from Kingdom of the Netherlands.*

La elaborarea Studiului au contribuit:

BOSTAN Galina
DRON Ion
IONIȚĂ Lilia
IFTODII Eduard
JIGĂU Radu
KALUGHIN Mariana
PAVLOV Stela
PÎRVAN Viorel
ROȘCA Natalia
RUSU Iulian

©

Toate drepturile sunt rezervate Asociației Obștești „Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției” (CAPC). Opiniile exprimate reflectă poziția autorilor și nu reprezintă în mod neapărat punctul de vedere al finanțatorului.

CUPRINS

LISTA ABREVIERILOR ȘI ACRONIMELOR.....	3
SUMAR EXECUTIV	4
I. CONTEXT GENERAL. DESPRE PROIECTUL „EXPERTIZA CORUPTIBILITĂȚII”	5
II. EXPERTIZA CORUPTIBILITĂȚII ÎN 2015-2016.....	7
II.1. Domeniile intervențiilor legislative în 2015-2016.....	7
II.2. Autorii proiectelor actelor normative: Guvernul vs. deputații în Parlament.....	8
II.3. Fundamentarea proiectelor actelor normative	11
II.3.1. Publicarea și accesibilitatea dosarului de însoțire a proiectelor	12
II.3.2 Suficiența argumentării notelor informative	13
II.3.3. Argumentarea economico-financiară a proiectelor de legi	15
II.3.4 Asigurarea compatibilității cadrului normativ la acquis-ul comunitar și standardele internaționale.....	17
II.4. Prejudicii și interese în proiectele actelor normative	18
II.5. Remedierea riscurilor de coruptibilitate: între acceptare și ignorare.....	20
III. TENDINȚELE PROCESULUI LEGISLATIV ÎN 2015-2016	23
IV. CONCLUZII.....	26
ANEXE.....	27

LISTA ABREVIERILOR ȘI ACRONIMELOR

CAPC	Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției
Concepția de cooperare	Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29.12.2005
BNM	Banca Națională a Moldovei
CNA	Centrul Național Anticorupție
Expertiza coruptibilității	Procesul de expertiză a textelor proiectelor actelor legislative și altor acte normative în vederea evaluării corespunderii acestora standardelor anticorupție și identificării normelor care favorizează sau pot favoriza apariția elementelor (factorilor) coruptibilității
Elemente de coruptibilitate	Prevederile actelor legislative și normative, inclusiv omisiunile, care generează sau pot favoriza manifestări și acte de corupție
Ghidul	Ghidul teoretico-practic pentru efectuarea expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și alte acte normative, elaborat de CAPC
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)
MJ	Ministerul Justiției
Proiect	Proiectul „Expertiza coruptibilității proiectelor actelor normative”
Regulamentul Parlamentului	Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797-XIII din 2 aprilie 1996 (republicată în Monitorul oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 50, art. 237)

SUMAR EXECUTIV

Prezentul Studiu este consacrat evaluării eficienței expertizei coruptibilității în sesiunea de toamnă 2015 și sesiunea de primăvară 2016 ale Parlamentului și reflectă principalele tendințe și constatări cu privire la procesul legislativ din această perioadă, precum și constatări privind calitatea legilor din perspectiva coruptibilității.

În perioada 1 septembrie 2015 – 31 august 2016, CAPC a supus expertizei coruptibilității **75** proiecte de acte legislative preluate de pagina web a Parlamentului. La momentul întocmirii prezentului Studiu, din totalul celor **75** de proiecte expertizate de către CAPC, **27** erau adoptate, **1** respins și **1** retras. Experții CAPC au formulat obiecții referitoare la **969** elemente de coruptibilitate identificate în proiectele expertizate.

Sinteza rapoartelor de expertiză a coruptibilității a demonstrat că **cea mai mare pondere o au elementele de coruptibilitate** din categoriile: I. Interacțiunea proiectului cu alte acte legislative și normative – **33%**; III. Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice – **28%** și VII. Formularea lingvistică – **15%**

Eficiența rapoartelor de expertiză a coruptibilității întocmite de experții CAPC a fost măsurată prin verificarea acceptării a **380** obiecții referitoare la elemente concrete de coruptibilitate formulate în **29** rapoarte de expertiză la proiectele de legi care au fost deja adoptate/fie au fost retrase. Legiuitorul a acceptat **153** de obiecții, ceea ce reprezintă un randament de **40%**. În perioada 2015-2016 legiuitorul a acceptat cel mai frecvent remedierea riscurilor de coruptibilitate depistate în proiectele de legi de către experți în următoarele categorii: **IV. Transparența și acces la informații (100%)**; **V. Răspundere și responsabilitate (71%)**, **VII. Formulări lingvistice (44%)**.

Domeniile intervențiilor legislative. Deputații în Parlament, cât și Guvernul s-au preocupat, în mod special și chiar egal, de 3 domenii: justiție și afaceri interne, economie și comerț și buget și finanțe. Mai puțin vizate au fost domeniile educație și cultură și domeniul social. De asemenea, în această perioadă se observă o mai mare preocupare a deputaților de domeniul I "Justiție și afaceri interne, drepturile și libertățile fundamentale ale omului" și domeniul V "Legislația muncii, asigurarea socială și ocrotirea sănătății", comparativ cu Guvernul, care s-a preocupat mai mult de domeniile II și III (economie și comerț, buget și finanțe).

Fundamentarea proiectelor. În perioada 2015-2016 problema suficienței argumentării proiectelor de legi ia conotații îngrijorătoare, iar experții CAPC au semnalat că în cazul a **73% din proiectele de legi** argumentarea proiectelor a fost insuficientă

Tendințe în domeniul elaborării proiectelor de legi în 2015-2016. Expertiza coruptibilității proiectelor de legi a identificat următoarele tendințe în domeniul creației legislative: Parlamentul aplică un modus operandi inedit de votare a proiectelor de legi; una din preocupările centrale a legiuitorului rămâne domeniul financiar-bancar; calitatea legilor rămâne a fi nesatisfăcătoare; deputații au stabilit un nou record privind ponderea proiectelor promotoare de interese necorelate interesului public general.

I. CONTEXT GENERAL. DESPRE PROIECTUL „EXPERTIZA CORUPTIBILITĂȚII”

Proiectul „Expertiza coruptibilității” a fost lansat de CAPC în anul 2006 și este implementat pe parcursul deja a 10 ani (în șapte etape), cu suportul a mai multor instituții donatoare¹.

Misiunea Proiectului rezidă în: „Prevenirea răspîndirii corupției în Republica Moldova prin eliminarea normelor defectuoase din proiectele de legi.”

Obiectivele Proiectului se concentrează pe:

- identificarea prevederilor legislative care favorizează sau pot favoriza acte de corupție și prezentarea recomandărilor privind eliminarea acestor riscuri din cuprinsul proiectelor de legi;
- sporirea gradului de supraveghere a activismului legislativ al deputaților;
- asigurarea diseminării unor informații echilibrate privind riscurile de coruptibilitate în proiectele de legi de pe agenda Parlamentului.

Pînă în prezent, CAPC a elaborat patru studii de analiză a eficienței mecanismului expertizei coruptibilității² în cadrul cărora au fost analizate principalele constatări ale rapoartelor de expertiză întocmite de experții CAPC în anii 2006-2009, 2011 și, respectiv, 2012. În cadrul Studiului din 2015³, (spre deosebire de evaluările precedente dezvoltate de CAPC), afară de constatările standard privind eficiența expertizei coruptibilității pe parcursul unei perioade de referință, au fost abordate și aspecte comparate privind tendințele procesului legislativ în două legislaturi ale Parlamentului: XVI-a (2006-2009) și a XIX-a (2010-2014), dar și unele aspecte legate de noi tendințe care s-au reliefat în anii 2013 – 2014.

Timp de 10 ani, CAPC a expertizat peste 725 proiecte de acte legislative, majoritatea acestora fiind preluate de pe pagina web a Parlamentului, iar o parte din rapoartele de expertiză au fost redactate și oferite de CAPC la solicitarea expresă a unor autorități publice (de regulă, MJ și CNA).

Prezentul Studiu se referă la **Etapa VII-a** a Proiectului – **1 septembrie 2015 – 31 august 2016**, derulată cu suportul **MATRA Rule of Law and Good Governance Programme from Kingdom of the Netherlands**. Și la această etapă, CAPC a asigurat expertiza coruptibilității proiectelor actelor legislative înregistrate în Parlament; a menținut baza de date on-line privind activismul deputaților în Parlament și a informat publicul despre proiectele de acte legislative aflate în dezbateră și potențialele riscuri de coruptibilitate identificate, prin intermediul conferințelor periodice de presă și a comunicatelor plasate pe pagina web a CAPC www.capc.md.

¹ Descrierea etapelor anterioare ale Proiectului se conțin în Capitolul I din Studiul privind eficiența expertizei coruptibilității pentru anul 2012, care poate fi accesat pe pagina web a CAPC la secțiunea „Publicații”:

http://www.capc.md/docs/Eficienta_expertizei_coruptibilitatii_in_2012.doc;

² Studiul CAPC privind eficiența expertizei coruptibilității în anul 2012:

http://www.capc.md/docs/Eficienta_expertizei_coruptibilitatii_in_2012.doc;

Studiul CAPC privind eficiența expertizei coruptibilității în anul 2011:

http://www.capc.md/docs/Studiu_2011.doc;

Studiul privind eficiența expertizei coruptibilității proiectelor de acte legislative/ alte acte normative în 2006-2009:

http://www.capc.md/docs/Studiu_2006-2009.pdf

³ Expertiza coruptibilității: retrospectivă, tendințe și perspective. Studiu

http://capc.md/docs/STUDIUL_EC_28%2004%2015_final.doc

La fel ca și studiile precedente, acest Studiu este consacrat evaluării eficienței expertizei coruptibilității în perioada 2015-2016 (*a se vedea **Capitolul II** al prezentului Studiu*) și reflectă principalele tendințe și constatări cu privire la procesul legislativ din această perioadă, inclusiv constatări privind calitatea legilor din perspectiva coruptibilității, desprinse în baza mai multor criterii de evaluare urmărite în rapoartele de expertiză (autorii proiectelor de legi, domeniile în care au intervenit reglementările legislative, nivelul de fundamentare al proiectelor de acte normative, promovarea intereselor/cauzarea de prejudicii etc.).

Pașii urmați la efectuarea expertizei coruptibilității au fost descriși detaliat în Studiile precedente⁴. Amintim că este vorba de:

- resursele umane implicate în efectuarea expertizei coruptibilității: **un lot de experți specializați în 5 domenii distincte ale legislației**, definite potrivit Clasificatorului general al legislației;
- instrumentele utilizate pentru efectuarea expertizei coruptibilității:
- **Ghidul pentru efectuarea expertizei anticorupție⁵**, elaborat de experții CAPC și avizat de experții Consiliului Europei;
- **e-template pentru efectuarea expertizei coruptibilității legislației**: www.raport.capc.md, șablon electronic care impune experților respectarea condițiilor de formă și conținut, include setul de întrebări-standard la care trebuie să răspundă aceștia și care facilitează activitatea de sinteză statistică a activității de expertiză.

Rapoartele de expertiză ale CAPC urmăresc și analizează mai multe componente ale proiectelor de legi (schema-model a raportului de expertiză este reprodusă în **Anexa nr. 1** a Studiului) și acoperă următoarele 4 blocuri după cum urmează:

- I. Evaluarea generală
- II. Fundamentarea proiectului
- III. Evaluarea de fond a coruptibilității
- IV. Concluzii.

Descrierea componentelor analizate în cadrul fiecărui bloc al Raportului de expertiză a fost oferită în Studiile anterioare ale CAPC privind eficiența expertizei coruptibilității, dar pot fi deduse și din structura Raportului arătată în **Anexa nr. 1** a acestui Studiu.

Toate constatările rapoartelor de expertiză a coruptibilității sînt calculate într-un modul statistic al raportului electronic, ceea ce ne permite să oferim un tablou statistic al procesului de expertiză al coruptibilității, al tendințelor atestate în procesul de legiferare, a unor deficiențe, omisiuni și devieri de la rigorile fundamentale ale procesului legislativ care sînt reliefate în capitolele ulterioare ale acestui Studiu.

În perioada 2015-2016, afară de publicarea pe pagina web a CAPC, toate rapoartele de expertiză au fost remise nu doar Direcției informațional-analitice a Parlamentului, dar și în adresa comisiilor parlamentare, precum și la adresele de e-mail accesibile pe pagina web a Parlamentului ale deputaților.

⁴ *Expertiza coruptibilității: retrospectivă, tendințe și perspective. Studiu* (pag. 6)

http://capc.md/docs/STUDIU_EC_28%2004%2015_final.doc

⁵ http://capc.md/docs/guide_capc_rom.doc

II. EXPERTIZA CORUPTIBILITĂȚII ÎN 2015-2016

Acest Capitol oferă analiza activității de expertiză a coruptibilității desfășurată în perioada 1 septembrie 2015 – 31 august 2016 din perspectiva următoarelor criterii: domeniile de intervenție legislativă; autorii proiectelor actelor normative; nivelul de fundamentare a proiectelor, promovările de interese și prejudiciile atestate în proiecte; elementele de coruptibilitate identificate și gradul lor de acceptare de către autorii proiectelor de legi.

Reiterăm precizarea că CAPC nu preia toate proiectele de legi plasate pe pagina web a Parlamentului pentru expertiza coruptibilității. Proiectele sînt trecute printr-un prim filtru de către coordonatorul de proiect care evaluează preliminar, dacă proiectul are caracter normativ și dacă, aparent, prezintă anumite riscuri de coruptibilitate și doar după această evaluare preliminară proiectul este transmis pentru expertiză unui expert din domeniu.

Eșantionul de evaluare pentru perioada de referință (septembrie 2015-august 2016) îl reprezintă **75 proiecte de legi**, toate fiind preluate de pe pagina web a Parlamentului.

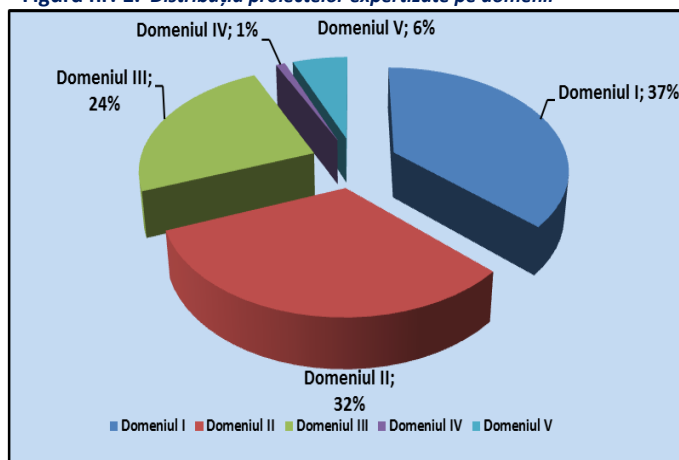
La momentul scrierii prezentului Studiu din totalul celor **75** de proiecte expertizate, **27** au fost deja adoptate, **1** proiect de lege a fost retras, iar **1** a fost respins. **46 proiecte** de legi sînt încă în curs de examinare de către Parlament.

II.1. Domeniile intervențiilor legislative în 2015-2016

Expertiza coruptibilității este realizată potrivit celor 5 domenii de expertiză, după cum urmează:

Domeniul I	Justiție și afaceri interne, drepturile și libertățile omului
Domeniul II	Economie și comerț
Domeniul III	Buget și finanțe
Domeniul IV	Educație, cultură, culte și mass-media
Domeniul V	Legislația muncii, asigurarea socială și ocrotirea sănătății

Figura nr. 1. Distribuția proiectelor expertizate pe domenii



Cum poate fi observat din **Figura nr. 1** din cele **75 proiecte** de legi expertizate în 2015-2016, majoritatea s-au referit la domeniul I „**Justiție și afaceri interne, drepturile și libertățile omului**” (37%), domeniul II „**Economie și comerț**” (32%) și domeniul III „**Buget și finanțe**” (25%). În același timp, cele două domenii IV (**Educație, cultură, culte și mass-media**) și V (**munca, asigurarea socială, ocrotirea sănătății**) au rămas și în această perioadă în afara atenției legiuitorului, în aceste domenii fiind expertizate **doar 1** și, respectiv, **4 proiecte**.

CAPC urmărește constant din 2006 tendințele și domeniile vizate frecvent de intervențiile legislative, așa cum este reflectat în tabelul de mai jos.

Tabel nr. 1. Ponderea în dinamică a proiectelor de legi conform domeniilor de expertiză

Anul	Domeniul I	Domeniul II	Domeniul III	Domeniul IV	Domeniul V
2015 (2016)	37%	32%	24%	1%	6%
2014	23%	46%	25%	0%	6%
2012	28%	35%	13%	2%	22%
2011	46%	29%	16%	3%	6%
2010	43%	22%	31%	0%	4%
2009	44%	31%	11%	7%	7%
2008	47%	19%	17%	5%	12%
2007	39%	31%	12%	4%	14%

Statistica perioadei 2015-2016 demonstrează, încă o dată, tradiția constatată în rapoartele anterioare că **Domeniul I – Justiție, afaceri interne și drepturile omului** rămîne în topul preocupărilor legislative, la fel ca și domeniile „Economie și comerț” și „Buget și finanțe”. Tendința de creștere a numărului de proiecte în aceste două domenii a fost atestată în Studiul eficienței expertizei coruptibilității pentru anul 2014⁶, atunci cînd menționam despre faptul că „anul 2014 a fost suficient de „prolific” (comparativ cu alți ani) în proiecte de legi care se raportează domeniului „Buget și finanțe”. [...] Creșterea numărului de proiecte în domeniile II și III ar putea fi explicată, inclusiv prin evenimentele produse în sistemul bancar și pe piața financiar-bancară, așa zisele „atacuri de tip raider”, care au impus necesitatea reacționării operative, inclusiv, la nivel legislativ, aparent, pentru a stopa și a preîntîmpina pe viitor aplicarea unor scheme frauduloase în sistemul bancar”. Se pare că intervențiile legislative din 2014 nu au produs efectul scontat, respectiv în 2015-2016 au continuat procesele de identificare a soluțiilor legislative pentru revizuirea cadrului normativ în domeniile economic și financiar.

II.2. Autorii proiectelor actelor normative: Guvernul vs. deputații în Parlament

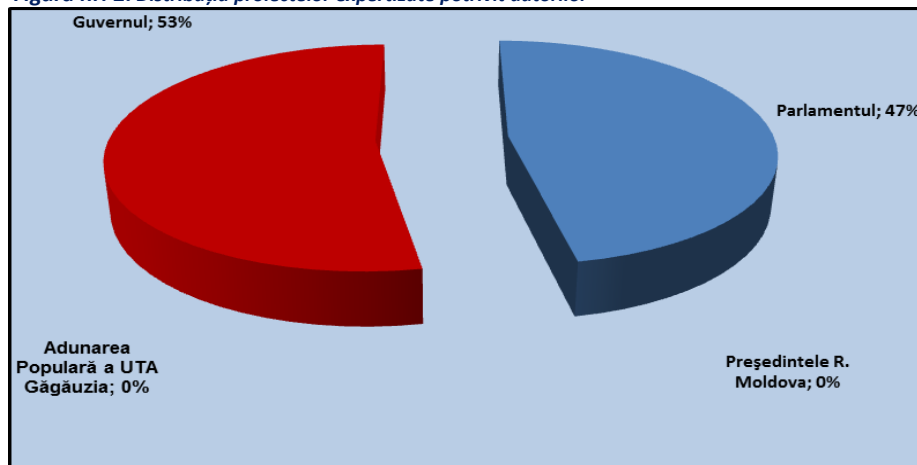
Constituția Republicii Moldova definește în mod expres patru categorii de subiecți cu drept de inițiativă legislativă: deputații în Parlament, Președintele Republicii Moldova, Guvernul, Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia

În 2015-2016 din **totalul celor 75 proiecte** de legi supuse expertizei coruptibilității de către CAPC, **35 au fost inițiate de deputați**, iar **42 proiecte** au fost înaintate ca inițiativă legislativă **de către Guvern**. La fel ca în perioada precedentă, obiect al expertizei coruptibilității nu au fost inițiative care să provină de la Președintele țării sau Adunarea Populară a UTA Găgăuzia. În același timp, comparativ cu perioada

⁶ http://capc.md/docs/STUDIUL_EC_28%2004%2015_final.doc

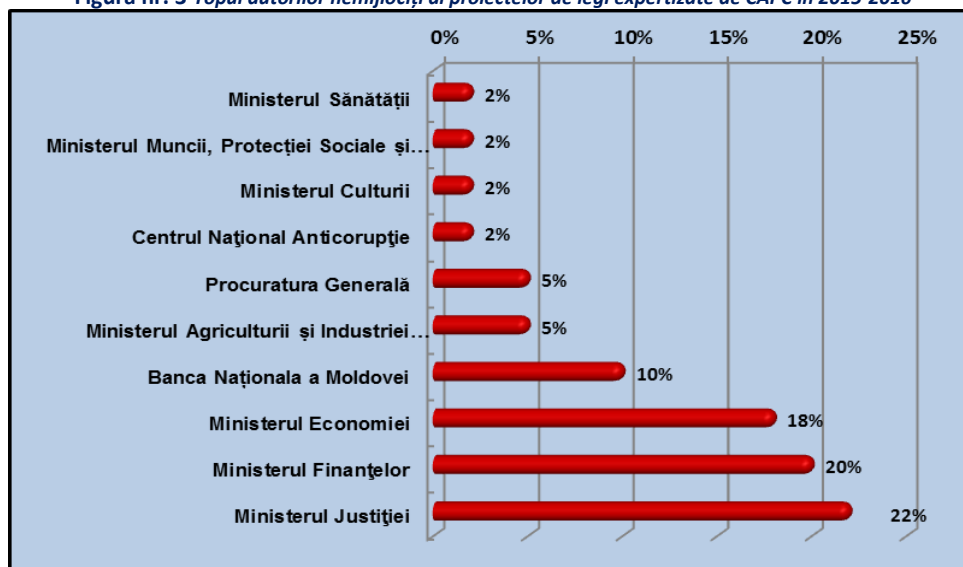
precedentă, (2014) constatăm că volumul proiectelor înaintate de deputați este în creștere cu **12%** (de la 35% în 2014 la 47% în 2015-2016).

Figura nr. 2. Distribuția proiectelor expertizate potrivit autorilor



În procesul de efectuare a expertizei coruptibilității CAPC urmărește și "activismul" autorităților nemijlocite promotoare a proiectelor de legi. Așa fiind, din perspectiva APC, autori nemijlociți a proiectelor de legi, am construit următorul top (a se vedea **Figura nr. 3** de mai jos).

Figura nr. 3 Topul autorilor nemijlociți ai proiectelor de legi expertizate de CAPC în 2015-2016



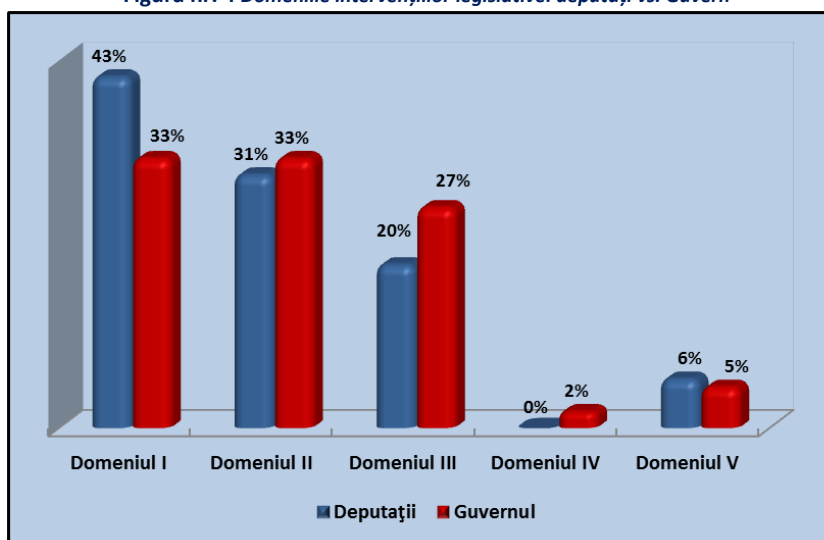
Comparativ cu perioadele precedente nu constatăm evoluții spectaculoase: Ministerul Justiției rămîne leader-ul constant al topului, avînd cele mai multe inițiative legislative la activ (22%), fiind urmat de Ministerul Finanțelor (20%) și Ministerul Economiei (18%). Totuși, comparativ cu anul 2014 atestăm o scădere a numărului inițiativelor MJ (38% în 2014). În același timp, a crescut numărul proiectelor de legi promovate de Ministerul Finanțelor de la 14% în 2014 pînă la 20% în 2015-2016. Reiterăm faptul că acest trend are un caracter previzibil, deoarece anume acestor autorități le revine competența de promovare a celor mai importante politici în domeniile critice pentru Republica Moldova, în lumina aspirațiilor de integrare în UE.

În perioada supusă evaluării atestăm intrarea în terenul legislativ a doi noi autori: BNM și PG. Chiar dacă inițiativa acestor autorități nu este criticabilă în sine, ținem să invocăm repetat cele menționate în studiul anterior⁷ cu referire la autorii nemijlociți ai proiectelor de legi *”ar exista unele probleme legate de prezentarea inițiativelor legislative, or atât Consiliul Concurenței, cât și CNPF nu fac parte din garnitura guvernamentală și sînt instituții autonome. În aceste condiții, este important ca proiectele de legi care emană de la aceste autorități să fie supuse ciclului procedural obișnuit al procesului legislativ, inclusiv, trebuie să fie înregistrate și prezentate ca inițiativă legislativă în Parlament de către subiecții care sînt abilitați expres cu această competență de Constituția Republicii Moldova”*.

În pofida recomandării formulate, observăm că această practică oricum a fost păstrată, iar inițiativele respective au fost promovate cu derogări de la rigorile constituționale. O explicație, care pare a fi plauzibilă, este preocuparea specială a autorităților în ultima perioadă de problemele legate de ”furtul miliardului” și necesitatea de a veni cu reacții prompte și adecvate. O analiză sumară a proiectelor emenate de la aceste două autorități va fi oferită în capitolul III al Studiului, privind tendințele în sesiunile de toamnă-iarnă 2015 și primăvară-vară 2016.

La fel ca și în alți ani, în 2015-2016 am continuat să urmărim domeniile în care intervin deputații și, respectiv, Guvernul. În **Figura nr. 4** de mai jos pot fi vizualizate principalele preocupări în materie legislativă a deputaților în Parlament versus Guvern.

Figura nr. 4 Domeniile intervențiilor legislative: deputați vs. Guvern



Ca și în 2014, atât **deputații în Parlament, cât și Guvernul** s-au preocupat, în mod special și chiar egal, de 3 domenii: justiție și afaceri interne, economie și comerț și buget și finanțe. Mai puțin vizate au fost domeniile educație și cultură, culte și mass-media și domeniul social. De asemenea, în această perioadă se observă o **mai mare preocupare a deputaților de domeniul I și domeniul V**, comparativ cu Guvernul, care s-a preocupat mai mult de **domeniile II și III** (economie și comerț, buget și finanțe).

Distribuția elementelor de coruptibilitate identificate în proiectele de legi, în raport cu autorii acestora reliefează următoarea situație (a se vedea **Tabelul nr. 2** de mai jos).

⁷ http://capc.md/docs/STUDIU_EC_28%2004%2015_final.doc

Tabel nr. 2. Elementele de coruptibilitate în proiectele de legi: deputați vs. Guvern

Guvernul	Deputații în Parlament
1. Formulări ambigui (55%) 2. Lacune de drept (50%) 3. Concurența normelor de drept (48%) 4. Determinarea competenței după formula <i>"este în drept", "poate"</i> (36%) 5. Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative (35%)	1. Concurența normelor de drept (49%) 2. Lacune de drept (43%) 3. Formulări ambigui (37%) 4. Norme irealizabile (26%) 5. Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative (20%)

În acest context, reținem constatarea din studiile anterioare, potrivit căreia atât Guvernul, cât și deputații în Parlament admit prezența în proiectele promovate a unor riscuri de coruptibilitate similare.

Comparativ cu anii precedenți, revine o proastă tradiție în proiectele de legi promovate de Guvern și anume elementul de coruptibilitate **"determinarea competenței după formula *"este în drept", "poate" (36%)*"**. În Studiul privind eficiența expertizei coruptibilității în 2012⁸ menționăm că *"a fost sesizată o schimbare de optică în cazul formulării competențelor autorităților publice. Astfel, dacă anterior în cuprinsul proiectelor de legi puteau fi frecvent regăsite sintagmele „este în drept”, „poate”, atunci în anul 2012 acest risc de coruptibilitate a înregistrat o descreștere de circa 20%".* Analiza rapoartelor de expertiză arată că în peste 36% din proiectele Guvernului s-a regăsit acest element. Vom reitiera în ce constă pericolul acestui element: *"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 criterii 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".*⁹

Reiterăm încă o dată și îngrijorarea legată de persistența în proiectele de legi, inițiative legislative ale Guvernului, a elementelor de coruptibilitate ce țin de **lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative**. **35%** din proiectele eminate de la Guvern au fost afectate de acest risc.

II.3. Fundamentarea proiectelor actelor normative

Art. 20 din Legea 780/2001 enunță în mod expres elementele care trebuie să le conțină nota informativă: *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; e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător.*

⁸ http://capc.md/docs/Eficiența_expertizei_coruptibilității_in_2012.doc, pag. 19

⁹ Ghidul pentru efectuarea expertizei anticorupție. Poate fi accesat la: http://capc.md/docs/guide_capc_rom.doc

Așa cum am menționat de fiecare dată, nota informativă la proiectele de acte normative trebuie să ofere o viziune clară asupra obiectivelor, scopului și viitoarelor reglementări. La rîndul său, publicarea notelor informative conferă procesului legislativ accesibilitate, facilitează înțelegerea de către publicul larg a necesității și motivelor de promovare a legilor.

II.3.1. Publicarea și accesibilitatea dosarului de însoțire a proiectelor

Încă din 2006, CAPC a urmărit constant publicarea notelor informative pe pagina web a Parlamentului în cadrul unei secțiuni speciale a raportului de expertiză. Criticile formulate și insistențele CAPC, dar și ale altor exponenți ai societății civile, au modificat starea de fapt: dacă în primii ani doar 41% din notele informative erau publicate pe pagina web a Parlamentului, în 2015-2016 nu a existat nici un caz în care proiectul de lege să fie publicat fără nota informativă.

În studiul precedent am salutat modificările din 2010 la Regulamentul Parlamentului care au stabilit că de obligația comisiei permanente ține „*plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional.*”. La rîndul său, ***Instrucțiunea privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament***¹⁰ prevede că *dosarul se completează cu originalele rapoartelor și ale sintezelor comisiei permanente sesizate în fond, co-raapoartele și avizele comisiilor permanente, avizul Direcției generale juridice, după caz, cu avizul Guvernului, avizele altor autorități, amendamentele deputaților și fracțiunilor, propunerile societății civile și cu alte documente pertinente, care [...] se transmit Direcției generale informațional-analitice, care asigură scanarea și plasarea tuturor documentelor și informațiilor parvenite (avize, expertize, rapoarte, co-raapoarte, sinteze, alte informații ce țin de etapa procedurală) pe marginea proiectului respectiv pentru a fi scanate și plasate pe pagina web oficială a Parlamentului.*

Experții CAPC au urmărit și în această perioadă modul în care este respectată această prevedere a Regulamentului Parlamentului și prevederile subsecvente din Instrucțiunea numită. Constatările care le-am desprins din rapoartele de expertiză la acest capitol sînt dezolante. Continuăm să atestăm cazuri sporadice de publicare a materialelor din dosarele de însoțire a proiectelor de legi, însă nici acestea nu sînt complete (alternativ și selectiv fiind publicate avizele, de regulă, ale MJ și rapoartele de expertiză anticorupție ale CNA, precum și rapoartele comisiilor permanente). Parlamentul continuă să ignore această obligație/angajament. Vom reitera remarca din Studiul precedent potrivit căreia ***”este important ca Parlamentul să persevereze și să depună toată diligența necesară pentru asigurarea publicării pe pagina sa web a materialelor de însoțire pentru fiecare proiect de lege, asigurînd astfel accesul necondiționat al tuturor părților interesate la documentele de interes public general”***.

Insistăm la fel și asupra necesității publicării sintezei propunerilor și obiecțiilor la proiectele de legi între două lecturi. Vom menționa doar faptul că CAPC prezintă, practic, de o manieră permanentă rapoarte de expertiză la proiectele de legi, înregistrate în Parlament. Spre regret, nu cunoaștem niciodată dacă obiecțiile/recomandările/propunerile noastre se regăsesc în sintezele comisiilor permanente. Din această perspectivă, considerăm extrem de important ca toate sintezele obiecțiilor și propunerilor la proiectele de legi să fie disponibile pe site-ul Parlamentului, astfel încît să cunoaștem modul și volumul de valorificare a contribuției societății civile, inclusiv a CAPC. Mai mult, între lecturile proiectelor de legi, se produc evoluții interesante, apar noi norme, unele dispar, și nu tot timpul este clar cine e autorul

¹⁰ Aprobată prin Hotărîrea Biroului permanent al Parlamentului nr. 30 din 07.11.2012. Poate fi accesată aici: <http://www.parlament.md/CadrulLegal/Instruc%c5%a3iuneprivindcircula%c5%a3iaproiectelordeact/tabid/197/language/ro-RO/Default.aspx>

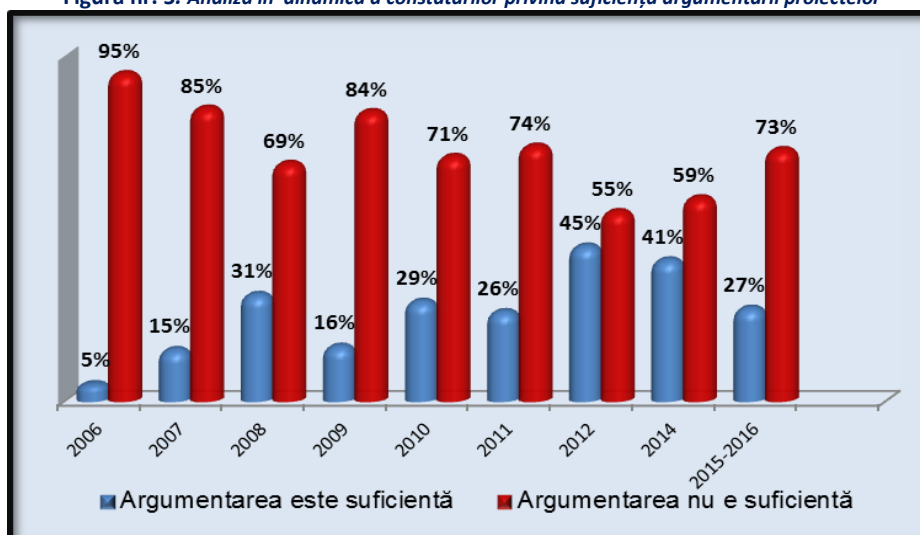
unor asemenea amendamente, care au fost considerentele revizuirii uneia sau altei norme etc. Prin urmare, pentru a evita orice speculații despre presupuse înțelegeri și interese oculte, recomandăm cu insistență Parlamentului să respecte angajamentul asumat prin Regulamentul său de activitate și să asigure publicarea integrală a materialelor din dosarul de însoțire a proiectelor de legi.

II.3.2 Suficiența argumentării notelor informative

Suficiența argumentării din notele informative la proiectele de acte normative este un alt aspect urmărit constant de către experții CAPC din 2006. Evaluarea suficienței argumentării proiectelor s-a făcut prin prisma corespunderii notelor informative rigorilor impuse de Legea 780/2001, a pertinentei, relevanței și a plenitudinii motivelor invocate pentru promovarea proiectului, precum și modului de expunere a obiectivelor urmărite de proiectul respectiv.

Pentru perioada 2015-2016 atestăm situația din **Figura 5** de mai jos.

Figura nr. 5. Analiza în dinamică a constatărilor privind suficiența argumentării proiectelor



Observăm că problema suficienței argumentării proiectelor de legi ia conotații îngrijorătoare, iar experții CAPC au semnalat că în cazul a **73% din proiectele de legi**, argumentarea este insuficientă. Este regretabil acest fapt, or anterior (2012) notam evoluții pozitive, când doar jumătate din proiecte erau calificate ca insuficient de argumentate. Se pare că în timp, din 2014 și pînă în prezent, situația degradează, iar calitatea motivării soluțiilor legislative este tot mai frecvent criticată în rapoartele de expertiză.

Mai jos reproducem două exemple de critică a suficienței argumentării proiectelor de legi.

Exemplu 1. Raportul de expertiză al CAPC nr. 725 din 05.08.2016 la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul penal – art.55, 64, 126, ș.a.; Codul de procedură penală – art.201; ș.a.) (revizuirea cuantumului unității convenționale)¹¹ (înregistrat în Parlament cu nr. 269 din 16 iunie 2016

¹¹ <http://capc.md/ro/expertise/avize/nr-688.html>

În pofida exigențelor art. 20 din Legea privind actele legislative, nota informativă nu conține o analiză fundamentală și cuprinzătoare a condițiilor ce au impus elaborarea proiectului și a finalităților urmărite prin implementarea noilor reglementări, dar și a principalelor prevederi, inclusiv a efectului realizării lor. [...] proiectul nu este fundamentat economico-financiar, dar și nu este însoțit de actul de analiză a impactului de reglementare, proiectul avînd eventual efect și asupra activității de întreprinzător (cu titlu de exemplu: modificările propuse la art. 241 din Codul penal, Practicarea activității de întreprinzător). Pornind de la faptul că, în final, se vor majora esențial cuantumul (minim și maxim) ale sancțiunilor penale, contravenționale și judiciare, proiectul trebuia să fie precedat de o analiză fundamentală și cuprinzătoare a infracționalității, dar și a statisticilor judiciare. **Autorul nu este suficient de convingător în justificarea proiectului. Astfel, problemele semnalate (ineficiența mecanismelor de sancționare) ar putea fi generate nu atît de sancțiunile, care, în viziunea autorului, nu sînt suficient de descurajatoare, ci de problemele de integritate, cu care se confruntă organele de drept (arbitrariul, discreționarul și caracterul selectiv al activității), dar și de ineficiența autorităților menite să asigure executarea hotărîrilor judecătorești etc.** Eficiența mecanismelor de sancționare este determinată nu atît de mărimea sancțiunilor, cît de asigurarea inevitabilității aplicării și executării pedepsei. De altfel, nici un mecanism de sancționare nu este eficient, dacă nu este proporționat și dacă nu este perceput ca unul corect (sancțiune versus prejudiciu, sancțiune versus posibilitățile reale de executare). În acest sens, evident, trebuie să se ia în considerare și realitățile social-economice. Însă, în acest exercițiu, pe lîngă inflația monedei naționale, ar trebui să ne ghidăm de realele capacități de plată ale cetățenilor (dinamica veniturilor medii ale populației). Or, mecanismele punitive nu ar trebui să aibă scopul acumulărilor cît mai mari la buget, ci ar trebui să asigure pedepsirea unei fapte și prevenirea unei eventuale recidive infracționale.

Exemplu 2. Raportul de expertiză al CAPC nr. 711 din 09.06.2016 la proiectul Legii privind completarea Codului de procedură penală al Republicii Moldova nr.122-XV din 14.03.2003 (art.93, 262, 273)¹² (înregistrat în Parlament cu nr. 202 din 11 mai 2016)

[...] În conținutul notei informative nu am identificat referințe la condițiile care au impus necesitatea atribuirii Inspectoratului Fiscal Principal de Stat competențe de organ de constatare a infracțiunilor. Argumentele prezentate ar fi aplicabile oricărui alt organ public, or, arealul de infracțiuni reglementate de legea penală vizează domenii "administrate" de varii autorități și instituții publice. În notă nu au fost reflectate nici finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări. Din conținutul notei informative nu este clar de ce anume infracțiunile prevăzute la art. 241-242, 244, 244/1, 250-253 și 335/1 din Codul penal, și nu altele, au fost date în competența Inspectoratului Fiscal Principal de Stat. Cum anume IFPS va putea constata, spre exemplu transportarea, păstrarea sau comercializarea mărfurilor supuse accizelor, fără marcarea lor cu timbre de control sau timbre de accize (art. 250 din CP al RM), însușirea, înstrăinarea în cazurile nepermise de lege, tănuirea bunurilor gajate, luate în leasing, sechestrate sau confiscate (art. 251 din CP al RM) sau fabricarea ilegală a semnelor de marcă de stat, punerea în circulație și utilizarea acestora (art. 250/1 din CP al RM)? [...] În nota informativă nu există referințe la o fundamentare economico-financiară a necesităților de implementare a lui, ceea ce pare straniu, întrucât, se presupune că în vederea exercitării atribuțiilor de organ de constatare vor fi necesare revizuirii ale statului de personal, eventual cu majorarea acestuia, asigurarea materială și financiară a instituției. [...] **constatăm că nota informativă [...] este una superficială, absolut insuficientă pentru promovarea proiectului, iar argumentele prezentate sunt de natura unor judecăți de valoare, lipsite de raționamente foarte exacte și convingătoare că anume această instituție trebuie să dețină statutul de organ de constatare a infracțiunilor și, în special a acestor infracțiuni**".

Reiterăm constatarea din studiul precedent¹³ referitor la "necesitatea unei abordări responsabile față de procesul întocmirii notelor informative și asigurării calității acestora, astfel încît publicul larg, care și este

¹² <http://capc.md/ro/expertise/avize/nr-673.html>

¹³ http://capc.md/docs/STUDIUL_EC_28%2004%2015_final.doc

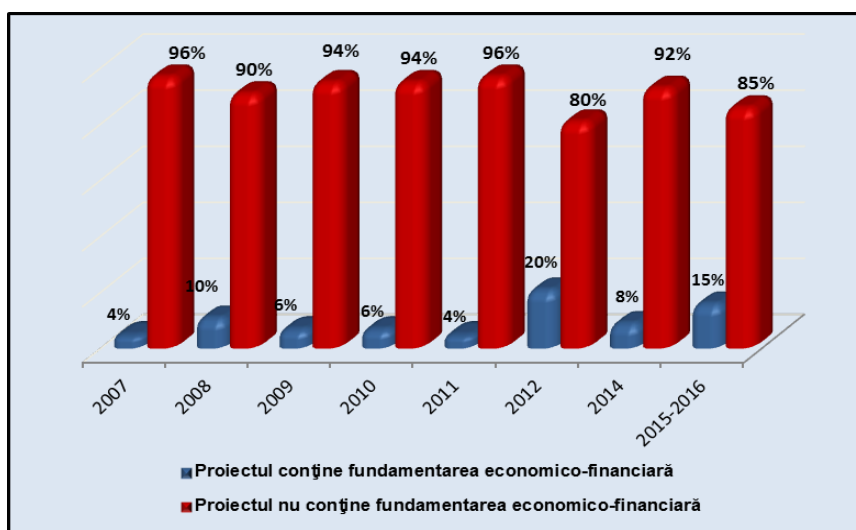
principalul destinatar al legii, să știe și să înțeleagă de ce la o anumită etapă „regulile de joc” stabilite prin legi trebuie schimbate, să cunoască care sînt finalitățile urmărite și toate eventualele beneficii ale noilor reglementări. **Menținerea unui cadru opac la promovarea și adoptarea unor proiecte de legi creează multiple suspiciuni și afectează semnificativ din încrederea acordată aleșilor poporului. Mai mult, o atare stare de fapt provoacă dubii privind corectitudinea, oportunitatea, eficiența și relevanța soluțiilor legislative promovate”.**

II.3.3. Argumentarea economico-financiară a proiectelor de legi

În activitatea de expertiză a coruptibilității, experții CAPC acordă atenție specială 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 public.

Din proiectele supuse expertizei coruptibilității pe parcursul 2015-2016, **55% au presupus cheltuieli financiare** și de altă natură (fundamentarea economico-financiară fiind obligatorie conform lit. d) a art.20 din Legea 780/2001), dintre care **au fost fundamentate economico-financiar doar 15%.**

Figura nr. 6. Analiza în dinamică a constatărilor privind fundamentarea economico-financiară a proiectelor



Raportată la autorii proiectelor de legi, argumentarea economico-financiară a fost prezentă doar în notele informative la proiectele inițiate de Guvern, în timp ce **14 proiecte ale deputaților**, supuse expertizei coruptibilității și care presupuneau cheltuieli, **nu au conținut deloc fundamentarea economico financiară.**

Chiar dacă comparativ cu anii precedenți, inclusiv 2014, constatăm o creștere a numărului proiectelor fundamentate economico-financiar, în perioada supusă evaluării au existat un șir de proiecte cu puternic impact de ordin financiar, care nu au conținut măcar o evaluare minimă a costurilor proiectului și nici nu au oferit explicații în partea ce ține de soluțiile propuse. Cel mai relevant și negativ exemplu îl servește

proiectul Legii privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiunilor de plată derivate din garanțiile de stat nr.807 din 17.11.2014 și nr.101 din 01.04.2015, scopul căruia, potrivit notei informative *"a derivat din necesitatea asigurării executării prevederilor Memorandumului de înțelegere semnat între Banca Națională a Moldovei și Ministerul Finanțelor la 9 martie 2016, care prevede emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr.807ss din 17.11.2014 și nr.101ss din 01.04.2015. În acest sens, potrivit proiectului, Ministerul Finanțelor va emite și va transmite Băncii Naționale a Moldovei obligațiunile de stat la valoarea nominală, la rata fixă a dobânzii, pe termene de până la 25 de ani, în volum total de până la 13583,7 mil. lei, cu rata efectivă a dobânzii de 5 la sută"*.

CAPC a criticat atât suficiența argumentării proiectului, cât și fundamentarea economico-financiară a lui, după cum urmează.

Exemplu de critică a argumentării economico-financiare a proiectului, Raportul de expertiză al CAPC nr. 720 din 15.07.2016 la proiectul Legii privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiunilor de plată derivate din garanțiile de stat nr.807 din 17.11.2014 și nr.101 din 01.04.2015¹⁴ (înregistrat în Parlament cu nr. 257 din 8 iunie 2016)

*Nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară, însă acest lucru era necesar, deoarece proiectul presupune cheltuieli financiare majore. Este vorba despre emisiunea obligațiunilor de stat pentru a rambursa suma de 13,5 miliarde de lei, rămasă restantă după dispariția miliardului și lichidarea Băncii de Economii, Unibank și a Băncii Sociale. La fel, **autorul nu efectuează nici un calcul în privința dobânzii anuale de 5%, prevăzută în proiect, la suma nominalizată. Or, potrivit unor calcule elementare, dobânda respectivă reprezintă circa 678 milioane de lei pe an, fără a lua în calcul și plata sumei de bază.***

*Plus la aceasta **autorul nu a adus informații și cifre privind modul în care au fost utilizate garanțiile acordate de către Guvern Băncii Naționale a Moldovei în perioada noiembrie 2014 – aprilie 2015. Mai mult ca atât, nota informativă nu conține nici o informație privind situația reală în sectorul bancar din Moldova și situația recuperării sumelor bănești.***

În acest context reiterăm necesitatea unei analize economico-financiare, ca parte componentă a unui proiect de lege, care însă lipsește în cazul dat și de care subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse. Promovarea proiectului de lege fără o analiză economică și în mod de urgență, indică asupra faptului, că se încearcă evitarea barierelor suplimentare în procesul de adoptare al legii, ceea ce nu aduce nici un beneficiu procesului de legiferare.

Respectînd tactica "picăturii chinezești" aplicată de CAPC în procesul de expertiză a coruptibilității proiectelor de legi și în cooperarea sa cu Parlamentul, insistăm asupra recomandărilor formulate în studiile anterioare privind **"necesitatea elaborării unei metodologii de evaluare a costului legilor, inclusiv posibilitatea elaborării unui soft care ar oferi posibilitatea unor persoane mai puțin inițiate în domeniul financiar-economic (angajații autorităților publice, responsabili de elaborarea proiectelor, precum și deputații în Parlament) să realizeze o evaluare economico-financiară a costurilor proiectelor de legi. Nu insistăm că această evaluare să fie exactă, dar este necesar ca această evaluare să existe atunci cînd aplicarea proiectului presupune cheltuieli financiare, logistice etc., chiar dacă va fi una rudimentară, aproximativă"**.

¹⁴ <http://capc.md/ro/expertise/avize/nr-684.html>

II.3.4 Asigurarea compatibilității cadrului normativ la acquis-ul comunitar și standardele internaționale

Un aspect constant urmărit în activitatea de expertiză a coruptibilității este modul în care autorii proiectelor se îngrijesc de compatibilitatea soluțiilor legislative propuse cu acquis-ul comunitar și standardele internaționale relevante. O asemenea monitorizare se impune prin prisma articolului 20 al Legii 780/2001, care stabilește că, nota informativă trebuie să includă „c) referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză”. Experții CAPC au elucidat 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, care erau însoțite de note informative, a demonstrat că din proiectele de acte legislative supuse expertizei, referințe la standardele internaționale au fost atestate la **6 proiecte (8%)**, iar referințe atât la acquis-ul comunitar, cât și la standardele internaționale s-au făcut în cazul a **10 proiecte (13%)**.

În raport cu constatările din studiile anterioare privitor la invocarea compatibilității cu standardele internaționale și acquis-ul comunitar, și în perioada 2015-2016 persistă aceeași stare de incertitudine și chiar stagnare la acest capitol, autorii proiectelor de legi urmărind de la caz la caz necesitatea armonizării și asigurării compatibilității cadrului legislativ național cu standardele internaționale și acquis-ul comunitar.

Reiterăm faptul că prezența unor referințe exprese la acquis-ul comunitar, chiar și în textul proiectelor de acte legislative nu a semnatificat și nu semnifică neapărat o sincronizare și armonizare perfectă a prevederilor legislative naționale cu legislația comunitară sau standardele internaționale. De regulă, asigurarea compatibilității se reduce la preluarea și inserarea mecanică a standardelor și normelor respective, neglijându-se cadrul normativ și instituțional al țării noastre. În acest context, reproducem mai jos un extras dintr-un raport de expertiză al CAPC:

Extras din Raportul de expertiză nr. 677 din 31 martie 2016¹⁵ la proiectul Legi pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la comerțul interior – art.21²; Codul Contravențional al RM – art.273, 400, 408) (interzicerea utilizării pungilor de plastic), înregistrat în Parlament cu nr. 77 din 03.03.2016

Autorul nu face referire în nota informativă dacă prevederile acestuia corespund standardelor internaționale și nici nu aduce exemple din practica altor state referitor la domeniul reglementat de prezentul proiect de lege. Autorul, în nota informativă, se limitează doar la enunțuri declarative și descrierea simplistă a problemei ecologice existente în Republica Moldova, fără a face o argumentare și o sinteză bazată pe date statistice, cercetări etc. și nu face nici o referință la reglementările corespondente ale legislației comunitare (Directiva 94/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 decembrie 1994 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje, Directiva 2004/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 februarie 2004 de modificare a Directivei 94/62/CE privind ambalajele și deșeurile din ambalaje, Directiva (UE) 2015/720 a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2015 de modificare a Directivei 94/62/CE în ceea ce privește reducerea consumului de pungi de transport din plastic subțire, Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 94/62/CE privind ambalajele și deșeurile de ambalaje în vederea reducerii consumului de pungi de transport din plastic subțiri 2014/C 214/08) și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză, cerință expres prevăzută de art.20 lit.c) și art.23 alin.(2) lit.d) din Legea privind actele legislative nr.780/2001.

¹⁵ <http://capc.md/ro/expertise/avize/nr-636.html>

De altfel, proiectul invocat în exemplul de mai sus și nota informativă la acesta pot fi plasate în categoria "cum nu trebuie să motivezi un proiect de lege", or argumentul autorului din Nota informativă că scoaterea de pe piață a pungilor de plastic „**nu este o procedură complicată, dar are nevoie de puțină imaginație**” este în afara oricărei critici.

Reiterăm faptul, așa cum a fost invocat și în studiile anterioare ale CAPC privind eficiența expertizei că „*o asemenea abordare a procesului de armonizare a cadrului legislativ național cu normele europene riscă să devină declarativă, în situația în care nu se va reuși conectarea acestora cu situația reală din Republica Moldova, în special la etapa aplicării unor norme moderne pe un teren mai puțin adaptat*”.

II.4. Prejudicii și interese în proiectele actelor normative

În perioada supusă evaluării expertii CAPC au analizat în continuare, în cadrul unei secțiuni distincte a rapoartelor de expertiză dacă are loc promovarea unor interese/beneficii prin proiectele de acte legislative.

Urmare a generalizării constatărilor experților, promovarea intereselor/beneficiilor în proiectele actelor legislative a fost atestată în cazul a 47% din proiectele de acte legislative, ceea ce reprezintă o creștere cu **20%** comparativ cu anul 2014. Promovarea intereselor/beneficiilor a fost criticată de către experți ca fiind contrară interesului public **în 60% din numărul total al proiectelor, fiind în creștere cu 16% față de anul 2014.**

Tabel nr. 3. Date privind dinamica promovării intereselor în proiectele de legi

Subiectul urmărit	2006-2009	2011	2012	2014	2015-2016
Proiectul promovează interese/beneficii	54%	47%	24%	27%	47%
Promovarea este conformă interesului public	45%	27%	63%	56%	40%
Promovarea este contrară interesului public	55%	73%	37%	44%	60%
Proiectul nu promovează interese/beneficii	46%	53%	76%	73%	53%

Această stare de fapt trezește îngrijorări, în condițiile în care procesul legislativ deviază de la interesul public general și este orientat pentru atingerea unor scopuri, interese private.

Din perspectiva autorilor proiectelor de legi promotoare de interese contrar interesului public general se conturează un tablou la fel de dezolant.

Tabel nr. 4. Date privind dinamica ponderii proiectelor prin care se promovează interese contrar interesului public: deputați vs. Guvern

Autorii proiectelor de legi	2006-2010	2011	2012	2014	2015-2016
Deputații în Parlament	70%	52%	35%	60%	74%
Guvernul	48%	43%	20%	44%	44%

În studiul, prezentat anul trecut, menționam că pe parcursul anilor 2006-2010 am identificat o tendință constantă, potrivit căreia promovarea intereselor a fost cel mai frecvent observată în proiectele înaintate de deputați (70%) și mai puțin în cazul proiectelor Guvernului (48%). Pe parcursul anului 2011 s-a înregistrat un trend descendent pentru deputați care doar în jumătate din proiectele sale (52%) au promovat anumite interese. În cazul Guvernului, pentru anul 2011 a fost atestată o micșorare nesemnificativă a procentului proiectelor de legi prin care se promovează interese (43%). În anul 2012 s-

a observat același trend descendent: o diminuare semnificativă a proiectelor care promovează interese: în cazul deputaților - o scădere în proporție de 17%, iar în cazul Guvernului - de 23%. Cu referire la **anul 2014 a fost stabilită o creștere** considerabilă a numărului de proiecte de legi prin care au fost promovate interese contrar interesului public: o creștere procentuală, practic egală, a proiectelor promotoare de interese: **cu 25% pentru deputați și 24% pentru Guvern.**

În perioada supusă evaluării – **2015-2016** – observăm că Guvernul a rămas în aceleași valori procentuale de promovare a intereselor (**44%**), în timp ce deputații au excelat semnificativ. Respectiv am atestat în această perioadă **cea mai înaltă pondere din ultimii 10 ani a proiectelor promotoare de interese: 76% din proiectele deputaților** supuse expertizei coruptibilității au fost criticate pentru promovarea intereselor (private, corporatiste) contrare interesului public. Reproducem mai jos câteva exemple de critică a promovării intereselor.

Exemplul 1 din Raportul de expertiză nr. 703 din 27 mai 2016¹⁶ la proiectul Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la parcurile industriale – art.11, 12, 15, ș.a.; Codul contravențional – art.179'1; ș.a.), inițiativa unui grup de deputați, înregistrat în Parlament cu nr. 169 din 20 aprilie 2016

Din textul proiectului rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii pentru întreprinderea administratoare a parcului industrial. Proiectul acordă întreprinderii administratoare posibilitatea de a desfășura activități de antreprenariat în cadrul parcului industrial, pentru a realiza în practică strategiile și programele de dezvoltare ale parcului industrial (pct.5 din proiect referitor la completarea art.18 alin.(1) din legea nr.182/2010 cu lit. c/1). **Eventualul pericol pentru interesul public general este determinat de nespacificarea în proiectul de lege care sînt aceste activități de antreprenariat ce vor fi desfășurate de întreprinderea administratoare a parcului industrial.** Or, potrivit art.3 din Legea cu privire la parcurile industriale, întreprindere administratoare are ca obiect principal de activitate administrarea parcului industrial.

Exemplul 2 din Raportul de expertiză nr. 707 din 27 mai 2016¹⁷ la proiectul Legii cu privire la modificarea și completarea Legii privind activitatea particulară de detectiv și de pază (art.3, anexa nr.2), inițiativa unui deputat în Parlament, înregistrat în Parlament cu nr. 200 din 10 mai 2016

Aparent, din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese sau beneficii de grup sau individuale, necorelate sau contrare interesului public general. Totuși, aceasta pare să fie doar o aparență, întrucât, amendamentele urmăresc extinderea domeniului de activitate a agențiilor de pază, vizând, în special, activitatea de apărare împotriva incendiilor. Activitatea în cauză este reglementată de Legea nr. 267 din 09.11.1994 privind apărarea împotriva incendiilor. Conform legii din urmă, montarea și/sau reglarea, asistența tehnică a sistemelor automate de semnalizare și de stingere a incendiilor, precum și de protecție a clădirilor împotriva fumului și de înștiințare în caz de incendiu se desfășoară în bază de licență acordată în conformitate cu Legea nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind licențierea unor genuri de activitate [...]. Totodată, ținem să subliniem că, lista genurilor de activități particulare de detectiv și de pază (art. 6 din Legea nr. 283 din 04.07.2003) este una exhaustivă și nu cuprinde activități în domeniul apărării împotriva incendiilor.

În concluzie, **am putea presupune că se intenționează oferirea posibilității, în mod legal să desfășoare activitate de apărare împotriva incendiilor, ocolind prescripțiile imperative ale legislației în domeniu.**

Acest fapt depășește interesul public și vine doar să favorizeze interesul persoanelor care, în prezent activează în domeniul "de detectiv și pază".

¹⁶ <http://capc.md/ro/expertise/avize/nr-668.html>

¹⁷ <http://capc.md/ro/expertise/avize/nr-669.html>

În cazul proiectelor inițiate de Guvern, calificate de experți ca promotoare de interese, considerăm oportun să invocăm iarăși proiectul privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiunilor de plată derivate din garanțiile de stat.

Exemplu de critică a argumentării economico-financiare a proiectului, Raportul de expertiză al CAPC nr. 720 din 15.07.2016 la proiectul Legii privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiunilor de plată derivate din garanțiile de stat nr.807 din 17.11.2014 și nr.101 din 01.04.2015¹⁸ (înregistrat în Parlament cu nr. 257 din 8 iunie 2016)

*Din textul proiectului rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii. De fapt, acest proiect de lege reglementează, prin norme juridice speciale, transformarea în datorie internă a garanțiilor de stat, acordate de Guvern Băncii Naționale pentru emiterea unui credit celor trei bănci. Sînt de înțeles intențiile Guvernului, care reies din situația creată cu cele 3 bănci comerciale lichidate, însă pentru redresarea consecințelor negative, considerăm că de la bun început trebuia ca organele de drept să reîntoarcă „banii dispăruți” de la cei ce se fac vinovați în acest lucru. Sub acest aspect, considerăm necesar examinarea suplimentară detaliată a avantajelor și dezavantajelor proiectului de lege în raport cu transformarea în datorie internă a garanțiilor de stat, acordate de Guvern Băncii Naționale. **În caz contrar, această nouă povară financiară va fi pusă pe umerii cetățenilor, care, potrivit calculului experților economici, vor trebui să ramburseze, din contul impozitelor și taxelor, peste un miliard de lei anual, timp de 25 de ani. În consecință, promovarea acestui proiect de lege nicidecum nu este conformă interesului public.***

În lumina statisticii arătate mai sus, precum și a constatărilor din rapoartele de expertize, Insistăm în continuare asupra faptului că promovarea intereselor în detrimentul interesului public surpă consistent credibilitatea Legislativului, iar promovarea unor proiecte „poleite” aparent cu bune intenții alimentează percepțiile societății privind presupusa coruptibilitate a legislatorilor propriu-ziși.

II.5. Remedierea riscurilor de coruptibilitate: între acceptare și ignorare

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: **969** obiecții în total la toate elementele de coruptibilitate formulate în **75** rapoarte de expertiză.*
- 2) volumului acceptării de către Parlament/autorități a obiecțiilor experților referitoare la elementele de coruptibilitate expuse în rapoartele de expertiză
*Eșantion: **380** obiecții în total la toate elementele de coruptibilitate formulate în **27** rapoarte de expertiză la actele legislative adoptate de Parlament și publicate în Monitorul Oficial¹⁹ și alte **2** proiecte dintre care 1 a fost respins și 1 retras.*

Obiecțiile experților referitoare la coruptibilitate sînt analizate prin prisma a 35 de elemente de coruptibilitate la care se pot referi aceste obiecții, fiind grupate în opt categorii:

¹⁸ <http://capc.md/ro/expertise/avize/nr-684.html>

¹⁹ Pînă la 20 septembrie 2016.

- 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 **969** de obiecții la prezența elementelor de coruptibilitate în proiectele supuse expertizei, cea mai mare pondere o au elementele din categoriile: I. Interacțiunea proiectului cu alte acte legislative și normative – **33%**; III. Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice – **28%** și VII. Formularea lingvistică – **15%** (pentru detalii a se vedea Tabelul nr. 5 de mai jos și Anexa 3 la Studiu).

Tabel nr. 5. 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	33%	427
II.	Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice	28%	192
III.	Modul de exercitare a drepturilor și obligațiilor	9%	65
IV.	Transparența și accesul la informație	2%	10
V.	Răspundere și responsabilitate	7%	34
VI.	Mecanisme de control	1%	5
VII.	Formularea lingvistică	15%	170
VIII.	Alte elemente ale coruptibilității	5%	66
TOTAL		100%	969

Din **380** obiecții referitoare la elemente concrete de coruptibilitate formulate în **29** rapoarte de expertiză la proiectele de legi care au fost deja adoptate/fie au fost retrase/respinse, legiuitorul/autoritățile au acceptat **153** de obiecții, ceea ce reprezintă **40%**.

Din tabelul nr. 6 de mai jos deducem că în 2015-2016 legiuitorul a acceptat cel mai frecvent remedierea riscurilor de coruptibilitate depistate în proiectele de legi de către experți în următoarele categorii: IV. Transparența și acces la informații (100%); V. Răspundere și responsabilitate (71%), VII. Formulări lingvistice (44%).

Tabel nr. 6. 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	42%	72	173
II.	Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice	37%	26	71
III.	Modul de exercitare a drepturilor și obligațiilor	24%	8	33
IV.	Transparența și accesul la informație	100%	1	1
V.	Răspundere și responsabilitate	71%	5	7
VI.	Mecanisme de control	33%	1	3

VII.	Formularea lingvistică	44%	29	66
VIII.	Alte elemente ale coruptibilității	42%	11	26
TOTAL		40%	153	380

În perioada 2015-2016 constatăm iarăși reconfigurarea topului elementelor luate în considerare de către legislatori în raport cu anii trecuți, când era manifestată o deschidere mai mare pentru luarea în considerare a elementelor privind „Formulările lingvistice ambigue”. Totuși, trebuie remarcată deschiderea aproape totală a Legiuiturului care a acceptat remedierea riscurilor de coruptibilitate legate de asigurarea „Transparenței și accesului la informație”, precum și a riscurilor din categoria „Răspundere și responsabilitate”, riscuri care anterior erau frecvent ignorate și lăsate fără remediere.

Deși în Studiul din 2014 sesizam *”o schimbare de optică în cazul formulării competențelor autorităților publice”* și faptul că sintagmele *„este în drept”, „poate”* înregistrează o descreștere continuă, rapoartele de expertiză ale CAPC întocmite în perioada 2015-2016 atestă revenirea în forță a acestor elemente, în pofida criticilor constante. De asemenea atestăm regresul continuu în partea ce ține de riscurile de coruptibilitate generate de *„concurența normelor drept”, „lacunele de drept”,* ceea ce afectează în mod considerabil calitatea legilor și caracterul lor previzibil. Reiterăm recomandarea Studiului CAPC din 2014²⁰, potrivit căreia *”trebuie să se rețină, în mod cert, că doar un cadru normativ clar și previzibil garantează eficiența aplicării lui. Altfel, orice bune intenții ale forului legiuitor vor eșua în cazul în care sînt redactate de o manieră lacunară, iar detaliile de reglementare vor fi „pasate” către autoritățile de implementare, care se pare că păstrează aceeași tendință de a-și crea condiții comode de activitate, în detrimentul cetățeanului.*

Pentru 2015-2016 atestăm o scădere cu **9%** a eficienței rapoartelor de expertiză ale CAPC: **de la 49% în 2014 la 40% în 2015-2016.** Cauzele unei asemenea stări de fapt ar fi de varie origine. Anterior, am menționat că în cazul în care proiectele de legi promovează interese distincte, scad și șansele ca obiecțiile de coruptibilitate semnalate în rapoartele CAPC să fie luate în considerare. Totodată, ținînd cont de faptul că o parte din obiecțiile de coruptibilitate s-au referit la legile adoptate în domeniul financiar-bancar, precum și în domeniul legislației penale și procesual-penale, tindem să credem că Parlamentul a insistat și și-a asumat angajamentul pentru corectitudinea și integritatea normelor din aceste legi, importante pentru redresarea unor situații presante, dar criticate de CAPC pentru potențialele riscuri, care se pot manifesta în procesul de aplicare a normelor.

²⁰ http://capc.md/docs/STUDIU_EC_28%2004%2015_final.doc

III. TENDINȚELE PROCESULUI LEGISLATIV ÎN 2015-2016

Acest capitol este consacrat prezentării spectrului de tendințe ale procesului legislativ identificate în perioada septembrie 2015-august 2016. Tendințele listate în acest capitol sunt desprinse nu doar din constatările rapoartelor de expertiză, dar și din monitorizarea ședințelor plenare ale Parlamentului și urmărirea activismului deputaților.

Un nou modus operandi al Parlamentului

În perioada 2015-2016, Parlamentul a început să implementeze o procedură mai inedită de examinare, dezbatere și adoptare a proiectelor de legi. Astfel, la începutul fiecărei ședințe plenare se stabilește o oră a votului pe bandă rulantă a proiectelor incluse pe ordinea de zi a ședinței plenare. În aceste condiții, deputații au discreția să aleagă: sînt prezenți fizic pe toată durata ședinței plenare fie se alătură colegilor în plen doar la ora votării. Aparent, o atare procedură nu ar trebui să suscite prea multe critici, deoarece se presupune că deputații au examinat proiectele puse în dezbatere în cadrul comisiilor permanente din care fac parte și deja și-au determinat opțiunea de vot pe marginea unui sau altui proiect de lege, respectiv, prezența și participarea în dezbateri se pare că nu îi mai interesează. Totuși, este consternant să urmărești uneori ședințele plenare ale Parlamentului, atunci cînd se prezintă proiectele de legi în sala plenului semi-goală. Experiența arată că în unele cazuri s-au produs situații absurde, cînd unele din amendamentele deputaților s-au votat de două ori: odată la prezentarea proiectului propriu-zis (propunerea fiind respinsă) și a doua oară la etapa votului, cînd în sala erau prezenți majoritatea deputaților. În opinia noastră, o asemenea practică este una contraproductivă și creează impresia că deputații sunt dezinteresați de exercitarea misiunii lor fundamentale - cea de legiferare. Abordarea nouă a procesului de vot nu este consacrată nici în Regulamentul Parlamentului, prin urmare, suspiciunile privind indolența deputaților face ca Parlamentul să piardă în continuare din credibilitate, atîta timp cît ședințele plenare nu reprezintă o platformă veritabilă de dezbateri a soluțiilor legislative.

Intervenții legislative masive și contradictorii în legislația financiar-bancară

Așa cum am menționat și în capitolele precedente ale Studiului, în 2015-2016 legislatorii s-au preocupat cu o mai mare dedicație de domeniul legislației financiar-bancare. Aparent, această dedicație a fost legată de scandalul în jurul "furtului miliardului" și necesitatea remedierii presupuselor inadvertențe și incoerențe ale cadrului legal din domeniu. CAPC a expertizat marea parte a proiectelor înaintate pe dimensiunea în cauză. CAPC a formulat un șir de critici la prevederile legate de verificarea legalității și oportunității actelor CNPF și BNM și răspunderea decidenților, precum și funcționarilor din cadrul regulatorilor. Așa fiind, chiar dacă s-a vehiculat faptul că o parte din răspundere pentru evenimentele din sectorul bancar revine exponenților, decidenților din domeniu, Parlamentul în loc să adopte norme care să crească nivelul lor de responsabilizare, adoptă norme diametral opuse: practic îi scoate de sub orice răspundere. În raportul de expertiză nr. 662 din 18 februarie 2016²¹, am menționat că *normele de interdicție privind atragerea la răspundere a membrilor organelor de conducere și a personalului BNM și CNPF deviază de la principiile egalității și legalității, or de astfel de interdicții (privilegii) nu dispun membrii organelor de conducere și personalul altor autorități publice autonome [...] aceste norme derogatorii și garanții suplimentare pentru un cerc de subiecți determinat, trebuie privite conform principiului proporționalității acestora în raport cu riscurile eventuale de pericol pentru persoanele terțe, care pot fi limitate în drepturile legitime. [...] Totodată este necesar de remarcat că recomandările organismelor internaționale, la care face referire autorul în nota informativă, prevede necesitatea*

²¹ <http://capc.md/ro/expertise/avize/nr-626.html>

asigurării unei protecții și asistențe suplimentare în cazul litigiilor legate de acțiunile săvârșite cu bună credință, dar nu prevede absolvirea de răspundere civilă, penală și contravențională a membrilor organelor de conducere și angajații BNM și CNPF”.

În pofida criticilor formulate, Parlamentul a adoptat proiectul în versiunea propusă de BNM, care, în mod evident, este principalul beneficiar al normelor derogatorii și privilegiate.

Adițional acestor două noi tendințe, trebuie să reiterăm și o parte din tendințele anterioare care, practic, au rămas neschimbate.

Calitatea legilor

Efectuarea expertizei coruptibilității proiectelor actelor legislative timp de 10 ani demonstrează prezența constantă a *elementelor concurența normelor de drept și lacunelor de drept*. Această stare de fapt, în realitate, denotă calitatea îndoielnică a proiectelor de legi.

Reiterăm încă o dată: *”calitatea legilor influențează calitatea executării acestora, dar mai ales, calitatea hotărârilor judecătorești. În consecință, ar trebui să existe o interdependență între răspunderea judecătorilor și cea a parlamentarilor (răspunderea politică) pentru calitatea legilor, dacă greșeala în soluția pronunțată de judecător este cauzată de legislația contradictorie, incoerentă, imprevizibilă sau instabilă, sau dacă actul normativ a fost declarat neconstituțional, sau dacă Parlamentul s-a exonerat de la obligația de legiferare, deși trebuia să o facă, în legătură cu necesitatea executării măsurilor de ordin general stabilite de Curtea Europeană a Drepturilor Omului”.*

Aproximarea legislației cu acquis-ul comunitar: în continuare relativă și declarativă

Deși guvernarea declară de ani buni angajarea sa plenară și ireversibilă de a urma cursul integrării europene, inclusiv prin asigurarea compatibilității cadrului legal național cu acquis-ul comunitar, generalizarea constatrilor expertizei coruptibilității privind acest element al procesului legislativ reflectă un tablou descurajant: aproximarea legislației pare a fi mai mult declarativă.

Analiza acestui aspect în rapoartele de expertize denotă faptul că normele europene sînt preluate în mod automat, de regulă integral, însă uneori această preluare are un caracter selectiv și nu este clar cît de compatibile și viabile vor fi aceste prevederi cu vocație europeană pe un teren viran și într-un cadru instituțional și, de ce nu, moral nepregătit, pentru inocularea acestor noi valori. Din această perspectivă, este important ca legiuitorul să se îngrijească ca procesul de aproximare a legislației să capete un caracter sistemic, bine orientat, coerent, consecvent și durabil.

Funcționarii publici își lasă marje de manevră

În 2015-2016 identificăm revenirea în proiectele de legi inițiate de Guvern a elementelor de coruptibilitate - *„este în drept”, „poate”*. Așa cum a fost menționat și în studiile anterioare, reprezentanții autorităților au tentația de a-și aroga atribuții și de a lăsa teren de manevră, ceea ce poate într-un final să genereze abuzuri, inclusiv situații de coruptibilitate.

Din această perspectivă, este foarte important ca în procesul de redactare a proiectelor de legi, stabilirea atribuțiilor și a gradului de întindere a acestora să fie tratată cu maximă prudență, să nu fie lăsat loc de interpretări și nici să nu fie admise derogări neîntemeiate.

Deputații au stabilit un nou record privind ponderea proiectelor promotoare de interese

În 2015-2016, peste 76% din proiectele deputaților au fost calificate ca promotoare de interese, adică cea mai mare pondere din istoria efectuării expertizei anticorupție (anterior cea mai mare pondere a fost de 70% în perioada 2006-2009). Experții CAPC au notat de fiecare necesitatea respectării interesului public și riscul suprimării acestuia prin interesele private, corporatiste, clientelare ale deputaților. Și această tendință supărătoare contribuie la diminuarea încrederii în aleșii poporului, care se pare că sunt mai mult preocupați de interesele personale, decât de interesul celor care i-au ales.

Argumentarea financiară a proiectelor

Chiar dacă în 2015-2016 a crescut numărul proiectelor însoțite de argumentarea economico-financiară, oricum ponderea acestora nu este semnificativă (doar 15%). Este regretabil că însăși autoritățile (Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei) care dispun de expertiza și infrastructura necesară pentru efectuarea evaluării costurilor proiectelor nu respectă această rigoare obligatorie din Legea 780/2001. Vom insista asupra constatărilor enunțate în Studiile anterioare că „lipsa unei viziuni clare asupra costului unui proiect de lege și promovarea legilor fără un fundament economico-financiar adecvat, afectează considerabil procesul de implementare a acestora și, practic, în multiple cazuri, aceste norme devin inaplicabile. Lipsa unor previziuni strategice privind costurile implementării legilor promovate afectează grav și așteptările legitime ale publicului – principalul destinatar al actelor normative, așteptări care devin iluzorii în cazul neaplicării normelor legale pe motivul lipsei suportului financiar”.

IV. CONCLUZII

Sinteza activității CAPC de expertiză a coruptibilității pe parcursul a două sesiuni parlamentare (toamnă 2015 și primăvară 2016) a permis degajarea următoarelor concluzii.

Majoritatea îngrijorărilor exprimate în studiile anterioare ale CAPC privind eficiența expertizei coruptibilității nu au fost eliminate/soluționate pe parcursul celor două sesiuni parlamentare. Toate aspectele urmărite constant în rapoartele CAPC de expertiză a coruptibilității sînt în declin:

- nivelul de fundamentare și suficiența argumentării proiectelor actelor normative este în scădere continuă;
- transparența întregului dosar de însoțire a proiectelor de legi, rămîne în continuare o provocare pentru Parlament: nu este asigurat accesul la sinteza propunerilor/obiecțiilor la proiectele de legi, inclusiv, între două lecturi, avizele și rapoartele comisiilor parlamentare nu de fiecare dată sunt publicate pe pagina web a Parlamentului etc.;
- calcularea costului legilor rămîne o provocare majoră pentru autoritățile emitente, inclusiv pentru instituțiile care au expertiza și infrastructura necesară (Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei;
- în terenul de legiferare sunt admiși și intervin noi subiecți (BNM, PG), care nu sunt abilitați cu dreptul de inițiativă legislativă, potrivit Constituției;
- autoritățile au intervenit cu soluții controversate pentru soluționarea problemelor din sectorul bancar și piața financiară: în loc să responsabilizeze exponenții acestor sectoare, adoptă soluții care îi absolvă practic de orice control și răspundere;
- continuă să rămînă în afara atenției domeniul educație, cultură, culte și mass-media, dar și domeniul social/legislația muncii. Există unele inițiative sporadice pentru aceste două domenii, dar este regretabil că autoritățile nu se preocupă în mod strategic și planificat de modernizarea acestor domenii;
- promovarea intereselor prin proiectele de legi deja capătă conotații alarmante, în special, în cazul inițiativelor deputaților;
- în proiectele de legi au reapărut elemente de coruptibilitate, care anterior păreau să fi fost eliminate din tradițiile formulării normelor legislative ("este în drept", "poate") elemente care lărgesc marja discreționară a funcționarilor;
- Parlamentul continuă să ignore riscurile de coruptibilitate semnalate în rapoartele de expertiză, inclusiv ale CAPC. În perioada vizată de prezentul Studiul, gradul de acceptare și remediere a riscurilor de coruptibilitate a scăzut cu 9%.

Menționăm că CAPC, în activitatea de expertiză a coruptibilității, prezintă recomandări concrete per fiecare proiect de lege expertizat și element de coruptibilitate identificat. Opinăm că legiuitorii ar trebui să ia în considerare riscurile de coruptibilitate anticipate de experții CAPC și să le remedieze încă în faza de proiect. Totodată, concluziile arătate mai sus demonstrează necesitatea menținerii în continuare a procesului de creație legislativă în vizorul societății civile în cele mai diverse forme, inclusiv prin intermediul expertizei coruptibilității legislației. Incontestabil, acest instrument de monitorizare a legiferării, aplicabil deja pe parcursul a 10 ani, și-a demonstrat eficiența și universalitatea prin faptul că, pe de o parte, oferă un "screening" a procesului de creație legislativă, iar pe de altă parte, prin formularea recomandărilor, contribuie la sporirea calității legilor.

ANEXE

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

Anexa nr. 2. Lista elementelor de coruptibilitate

Anexa nr. 3. Eficiența obiecțiilor referitoare la coruptibilitate

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.

Nota informativă conține fundamentarea economico-financiară?

DA ☐ NU ☐

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.

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

Anexa 2. Lista elementelor de coruptibilitate

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: Eficiența obiecțiilor referitoare la coruptibilitate

Nr.	Categorii de elemente	TOTAL obiecții acceptate în proiectele adoptate / retrase (nr.)	TOTAL obiecții formulate în proiectele adoptate / retrase (nr.)	TOTAL obiecții acceptate (%)
I.	Interacțiunea proiectului cu alte acte legislative și normative	72	173	42%
1.	Norme de trimitere	2	11	18%
2.	Norme de blanchetă	2	10	20%
3.	Concurența normelor de drept	33	63	52%
4.	Lacune de drept	22	57	39%
5.	Norme irealizabile	1	5	20%
6.	Costuri exagerate de implementare a normei în raport cu beneficiul public	1	4	25%
7.	Norme care stabilesc derogări neîntemeiate	11	23	48%
II.	Modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice	26	71	37%
8.	Atribuții extensive de reglementare	1	3	33%
9.	Atribuții excesive / contrare statutului	1	4	25%
10.	Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	11	26	42%
11.	Atribuții paralele	1	3	33%
12.	Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.	2	10	20%
13.	Cumularea competențelor de a elabora acte, a controla aplicarea lor și de a sancționa	0	0	0%
14.	Temeiuri neexhaustive, ambigui și subiective pentru refuzul unei autorități de a îndeplini anumite acțiuni	0	0	0%
15.	Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	5	10	50%
16.	Lipsa unor termene concrete	1	6	17%
17.	Stabilirea unor termene nejustificate	3	5	60%
18.	Nedeterminarea autorității publice la care se referă prevederea	1	4	25%
III.	Modul de exercitare a drepturilor și obligațiilor	8	33	24%
19.	Promovarea intereselor contrar interesului public	3	14	21%
20.	Prejudicierea intereselor contrar interesului public	3	7	43%
21.	Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	0	3	0%
22.	Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului	2	9	22%
IV.	Transparența și accesul la informație	1	1	100%
23.	Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public	0	0	0%
24.	Lipsa/insuficiența transparenței funcționării autorităților publice	1	1	100%
25.	Lipsa/insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii	0	0	0%
V.	Răspundere și responsabilitate	5	7	71%
26.	Lipsa responsabilității clare a autorităților pentru încălcarea prevederilor din proiect	0	1	0%
27.	Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect	0	0	0%
28.	Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune	2	2	100%
29.	Confundarea/dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare	1	1	100%
30.	Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii	2	3	67%

VI.	Mecanisme de control	1	3	33%
31.	Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)	1	3	33%
32.	Lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice	0	0	0%
VII.	Formularea lingvistică	29	66	44%
33.	Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	19	40	48%
34.	Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / același termen pentru fenomene diferite	7	16	44%
35.	Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	3	10	30%
VIII.	Alte elemente ale coruptibilității	11	26	42%
TOTAL obiecții acceptate pe domenii		153	380	40%