



OPINIE PROMO-LEX

asupra proiectului de Lege nr. 266
din 15.11.2019 pentru modificarea
și completarea Legii nr. 581/1999
cu privire la fundații



Promo - LEX

Promovarea democrației și a drepturilor omului

Nr. 53 din 20 februarie 2020
Expediat prin poștă electronică

Comisiei juridice, numiri și imunități
Parlamentul Republicii Moldova

Autorilor proiectului
deputaților în Parlamentul Republicii Moldova:
Iurie Reniță, Octavian Țicu, Lilian Carp

OPINIA
Asociației Promo-LEX

asupra proiectul de Lege nr. 266 din 15.11.2019 pentru modificarea și completarea
Legii nr. 581/1999 cu privire la fundații

Asociația Promo-LEX, în temeiul Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, își manifestă interesul față de participarea la procesul de consultare publică a proiectului Legii nr. 266 din 15.11.2019 pentru modificarea și completarea Legii nr. 581 din 30 iulie 1999 privind fundațiile, și a Legii nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice (LPP 294), înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova și prin intermediul Opiniei de față își expune constatările, concluziile și recomandările pe subiectul dat.

Privind conținutul proiectului

- 1) În proiectul de lege este propusă completarea art. 17 alin. (1) lit. e) din *Legea nr. 581 privind fundațiile*, prin care se propune interzicerea înregistrării simbolicii fundației care conține numele persoanelor de demnitate publică aflate în exercițiul funcțiunii, a persoanelor exponente ale unui interes politic sau a persoanelor aflate în funcții de conducere/executive a partidelor politice sau a organizațiilor politice.

Menționăm că Asociația Promo-LEX încurajează propunerile de disociere a imaginii fundației de imaginea persoanelor de demnitate publică, la fel, de imaginea persoanelor din organele de conducere a partidelor politice sau a organizațiilor politice.

Prin Misiunile sale de observare (MO) a alegerilor prezidențiale din 2016¹, parlamentare 2019², locale generale 2019³, dar și prin cele de monitorizare a activității partidelor politice în perioadele inter-electorale ale anilor 2016 - 2019⁴, Promo-LEX a monitorizat atât procesul electoral cât și cel politic din perioada respectivă. În rapoartele elaborate și prezentate public, în rezultatul acestor misiuni, Promo-LEX a identificat **cel puțin cinci fundații** ce conțineau în denumirile lor nume de politicieni, sau erau

¹ Raport Promo-LEX privind finanțarea campaniei electorale pentru alegerile prezidențiale 2016, <https://bit.ly/2U7evWo>

² Raport final Promo-LEX privind alegerile parlamentare 2019, <https://bit.ly/2SWrtnA>

³ Raport final Promo-LEX privind alegerile locale generale 2019, <https://bit.ly/2uXW8cr>

⁴ Raport Promo-LEX - Finanțarea partidelor politice, Retrospectiva 2016, <https://bit.ly/2vFhLhN>; Raport Promo-LEX - Finanțarea partidelor politice, Retrospectiva 2017, <https://bit.ly/2P0WOnZ>; Raport Promo-LEX - Finanțarea partidelor politice, Retrospectiva 2018, <https://bit.ly/2V1kvk8>; Raport Promo-LEX - Finanțarea partidelor politice, Retrospectiva sem.I 2019, <https://bit.ly/2HxXhu3>.

asociate cu anumite partide politice / lideri de partide ori persoane cu funcții de demnitate publică⁵, și care au fost implicați indirect în acțiuni de promovare atât a concurenților electorali cât și a partidelor politice prin instrumentul transferului de imagine.

Cu toate că salutăm introducerea completărilor la art. 17, alin (1) din Legea privind Fundațiile, în același timp, remarcăm includerea unei necunoscute în calitate de noțiune prenotată, prin expresia **“numele persoanelor exponente ale unui interes politic”**, considerând-o drept neclară și care nu dispune de o certitudine juridică. Mai mult ca atât, lipsesc criteriile de predictibilitate și previzibilitate ale acestei noțiuni. Așadar, Promo-LEX recomandă în cazul dat, precum și în situația celorlalte amendamente cu utilizarea sintagmei respective, revederea acestei formulări cu scopul excluderii posibilităților de interpretare arbitrară a expresiei și indicării concrete a categoriilor de funcționari de stat ce cad sub incidența respectivei, inclusiv ținându-se cont de terminologia consacrată juridic.

În acest sens, amintim de Hotărârea Curții Constituționale nr. 10 din 16-04-2010 care, *inter alia*, definește categoria de “persoane oficiale exponente ale unui interes politic deosebit” drept *persoanele ce dețin funcții politice în cadrul instituțiilor politice, care sunt eminamente persoane politice și care în exercitarea atribuțiilor trebuie să manifeste loialitate și consecvență pentru realizarea scopurilor politice. Astfel, Prim-ministrul, miniștrii (alte funcții și persoane) trebuie să dea dovadă de consecvență, loialitate și atașament politic față de programul de guvernare, pentru îndeplinirea căruia au fost investiți în funcțiile respective. Afirmația este valabilă și pentru deputații care ocupă funcții de conducere în structurile organizatorice ale Parlamentului*⁶. În caz contrar, poate fi analizată și opțiunea excluderii acesteia.

De asemenea, atragem atenția autorilor Proiectului că “denumirea” și “simbolica” sunt două noțiuni separate în textul Legii cu privire la fundații (a se vedea art. 7), din care cauză pentru a evita eventuale confuzii, considerăm că amendamentele propuse trebuie să vizeze nu “înregistrarea simbolicii fundației”, ci “înregistrarea denumirii fundației”.

- 2) În continuare, proiectul de lege propus prevede completări la art. 22 alin. (1) conform căreia, fundația este obligată d) “să nu desfășoare acțiuni/ manifestări ce exprimă preferințele politice sau favorizarea vreunui concurent electoral, partid politic sau a vreunei organizații social-politice *de către fondatorii personalului și/sau beneficiarii fundației*; precum și activități ce promovează și susțin direct și/sau indirect concurenții electorali/candidații la alegeri, a persoanelor de demnitate publică aflate în funcție, a persoanelor exponente ale unui interes politic sau a persoanelor aflate în funcții de conducere/executive a partidelor politice sau a organizațiilor social-politice.”

De principiu, suntem de acord cu ideea ca fundațiile să nu susțină direct sau indirect activități de promovare politică și electorală. Însă în varianta propusă a amendamentelor, Promo-LEX atrage atenția asupra a două incertitudini, în opinia noastră, ce urmează a fi revizuite.

În primul rând, suntem de părere că expresia “acțiuni/manifestări ce exprimă preferințele politice” poate extinde în mod arbitrar câmpul activităților ce pot fi supuse interdicției, respectiv s-ar impune o clarificare a acesteia.

În al doilea rând, în continuare la cele expuse, Promo-LEX a remarcat o eroare de expresie care creează ambiguitate, și anume a textului „de către fondatorii personalului și/ sau beneficiarii fundației” care nu prezintă vreun sens în formula sa actuală, or articolul 22 impune obligații fundației ca persoană juridică și nu ar putea să se extindă asupra fondatorilor, personalului și cu atât mai mult asupra

⁵ Fundația “Miron Șor” asociată cu Partidul Politic Șor, Fundația de binefacere „Soluția” asociată cu Partidul Socialiștilor din Republica Moldova (PSRM), Fundația de binefacere “Din suflet” asociată cu PSRM și Președintele Republicii Moldova Igor Dodon, Fundația lui Vlad Plahotniuc „EDELWEISS” asociată cu Partidul Democrat din Moldova, Fundația „Renato Usatii” asociată cu Partidul Nostru.

⁶ Hotărârea Curții Constituționale nr. 10 din 16-04-2010 pentru revizuirea Hotărârii Curții Constituționale nr. 16 din 28.05.1998 „Cu privire la interpretarea art.20 din Constituția Republicii Moldova” în redacția Hotărârii nr.39 din 09.07.2001. În: Monitorul Oficial Nr. 58-60 din 23.04.2010.

⁷ Suplimentar, atragem atenția asupra unei erori de exprimare, probabil – “fondatorii personalului”, care ar fi necesar de divizat în două noțiuni distincte “fondatorii” și “personalul”.

beneficiarilor fundației. Lărgirea sferei de acțiune a interdicției de desfășurare a acțiunilor ce exprimă preferințele politice, ar putea încălca drepturile politice a persoanelor fizice- fondatori/administratori, beneficiari. Astfel recomandăm excluderea textului „de către fondatorii personalului și/ sau beneficiarii fundației”.

În plus, atragem atenția că pentru ca această normă să fie aplicabilă, este necesară includerea prevederilor sancționatorii pentru nerespectarea obligațiilor instituite prin art. 22, cu indicarea expresă a organului competent să aplice sancțiunile respective, a termenului de prescripție și a persoanelor pasibile de răspundere civilă, penală sau contravențională.

- 3) Suplimentar, sunt propuse completări la art. 25, prin includerea unui alineat nou, (4¹), prin care se dorește reglementarea calității de membru/-ă al organelor reprezentative a fundației prin interzicerea acestora de a fi persoane de demnitate publică în exercițiul funcției, persoane exponente ale unui interes politic, persoane aflate în funcții de conducere/executive ale partidelor politice sau ale organizațiilor social-politice, precum și soția/soțul acestora și persoanele aflate în legătură de rudenie cu aceștia (părinți, frați, surori, fii, fiice, părinții, frații, surorile soției/ soțului).

În context, considerăm necesar de a suplini prevederile respective cu norme ce stabilesc condiții și termene de soluționarea eventualelor incompatibilități apărute din momentul în care un membru al organelor reprezentative ale fundației, de exemplu, ar urma să acceadă într-o funcție de demnitate publică.

Asociația susține propunerile de completare a art. 25, în condițiile clarificării noțiunii prenotate **“numele persoanelor exponente ale unui interes politic”**.

- 4) În privința modificărilor propuse la art. 37, Asociația Promo-LEX este de acord, în esență, cu modificările sugerate, totuși, în ceea ce ține de reînregistrarea organizațiilor, propunem ca procedurii de reînregistrare să fie supuse doar acele fundații care cad sub incidența prezentelor amendamente.
- 5) Pe final, este propus un nou amendament la LPP 294/2007, în speță, completarea art. 26, alin. (6) lit. h), prin includerea sintagmei “inclusiv fundațiile”.

Asociația Promo-LEX salută introducerea acestui amendament deoarece astfel asistăm la **lărgirea spectrului tipurilor de entități donatoare interzise finanțării partidelor politice**, prin includerea sintagmei “inclusiv fundațiile”. Momentan, art. 26, alin. (6), lit. h) din LPP 294/2007 include doar “*organizațiile necomerciale, sindicale, de binefacere sau religioase*”. Remarcăm că *organizațiile de binefacere* ca noțiune separată în Legea privind fundațiile, nu există, astfel în formula actuală nerealizându-se legătura dintre Legea privind fundațiile și Legea privind partidele politice. Respectiv, introducerea noțiunii “fundațiile” este mai mult decât o necesitate.

În continuare, recomandăm modificarea, conform aceleiași argumentări, și a Codului electoral, Cod nr. 1381 din 21.11.1997 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 451-463; art. 768). Astfel propunem Legiuitorilor amendarea Codului electoral prin completarea la articolul 41, alin. (3) lit. h) din Codul electoral, după cuvintele “de binefacere” cu textul „inclusiv fundațiile”.

Concluzii și recomandări

Concluzionând,

- *pe parcursul celor patru ani de activitate de monitorizare a finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale, Asociația Promo-LEX a constatat că unele fundații care conțineau în denumirile lor, nume ale liderilor de partid sau/și erau asociate cu anumiți lideri de partid, persoane de demnitate publică, rude gradul I, II sau soțul/soția acestora, au fost utilizate în calitate de instrument al transferului de imagine de la acestea la politicienii vizați/concurenții electorali respectivi. Mai mult ca atât, acest transfer de imagine realizat prin activitățile fundațiilor, oferind promovare politică gratuită,*

devenise un paravan de finanțare indirectă, astfel, netransparentă a partidelor politice/campaniilor electorale, pe care partidele politice/concurenții electorali nu le-au raportat dar au influențat alegătorii.

- este necesară reglementarea suplimentară a procedurilor de înregistrare și activitate a fundațiilor pe aspecte ce vizează **utilizarea numelui politicienilor și persoanelor cu funcții de demnitate publică, a implicării fundațiilor în activități electorale și de promovare politică, componența organelor de conducere și soluționarea eventualelor conflicte de incompatibilitate.**
- considerăm că în cazul noțiunii **persoane exponente ale unui interes politic**, Legiuitorul trebuie să o revadă, pornind de la definițiile din Hotărârea Curții Constituționale nr. 10 din 16-04-2010 deoarece acceptarea acesteia, extinde în mod arbitrar câmpul subiecților supuși interdicției, or în situația imposibilității identificării cercului de persoane care pot fi catalogate ca fiind exponente ale unui interes politic, creăm premise pentru interpretări subiective din partea părților interesate. În context, poate fi luată în considerație și opțiunea elaborării unei liste exhaustive ce ar include funcțiile explicite ale persoane oficiale exponente ale unui interes politic deosebit. În caz contrar, trebuie analizată și opțiunea excluderii acesteia.
- subliniem că prin amendarea LPP 294/2007 prin includerea noțiunii de „fundații” la entitățile donatoare interzise de a face donații partidelor politice, este necesar de a opera modificări, în mod similar, și în Codul electoral.
- Reglementarea sancțiunilor pentru nerespectarea normelor prohibitive sau onerative, prevăzute la art. 22, 25.

Contextual, amintim că Asociația Promo-LEX, în Raportul final al alegerilor prezidențiale 2016, **a recomandat**⁸:

- Reglementarea explicită a activității fundațiilor private asociate politicienilor atât în perioada electorală cât și în cea inter-electorală.

În studiul din *Calificarea și investigarea infracțiunilor și contravențiilor cu specific electoral și de finanțare politică (2017)*, **a recomandat**⁹:

- Completarea Codului electoral și a Legii cu privire la fundații cu o normă prin care să fie prevăzută expres interdicția pentru fundații de a finanța direct sau indirect partidele politice, concurentul electoral, candidatul independent;

În șirul de rapoarte privind finanțarea partidelor politice inclusiv în cel pentru Retrospectiva semestrului I 2019, **a reiterat**¹⁰:

- faptul că prin utilizarea instrumentului transferului de imagine, prin activitățile sale, fundațiile ce conțin în denumirile lor, nume de lideri politici [...], se implică indirect în activități de promovare politică pentru care nu suportă cheltuieli, ceea ce presupune activități de finanțare indirectă, astfel, netransparentă a partidelor politice.

Cu respect,

Pavel POSTICA /  /
Director de Program, Asociația Promo-LEX
02.20.2020

⁸Raport Final privind Alegerile Prezidențiale 2016, <https://bit.ly/325P8WS>

⁹ Studiul Promo-LEX "Calificarea și investigarea infracțiunilor și contravențiilor cu specific electoral și de finanțare politică", <https://bit.ly/2HFcpb>

¹⁰ Raportul privind finanțarea partidelor politice, sem. I 2019, <https://bit.ly/39Lbe3S>