

06 Iunie 2007, nr. 234

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru completarea Legii privind actele legislative

(înregistrat în Parlament cu numărul 1897 din 17 Mai 2007)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru completarea Legii privind actele legislative.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este deputat în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Scopul elaborării proiectului ar fi introducerea și definirea în lege a noțiunilor "documente de politici", "concepție" și "strategie", precum și stabilirea competențelor de elaborare/aprobare a respectivelor documente "în direcțiile principale ale politicii interne și externe".

Fundamentarea proiectului

- 4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.
Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă

6. Suficiența argumentării. În Nota informativă se conțin anumite motive ale elaborării proiectului de lege, se menționează că necesitatea completării este generată de "lipsa competenței clare a organelor abilitate de a adopta concepții și strategii".

Argumentarea nu este însă suficientă, lipsesc informații despre o serie de proceduri prealabile, indispensabile elaborării proiectelor de legi organice:

- a) nu se poate stabili că elaborării proiectului au precedat investigații cerute de Legea privind actele legislative; că a fost cercetată experiența și reglementările în domeniu ale altor țări; că a fost efectuată expertiza juridică a proiectului; că au fost determinate eventualele consecințe generale.
- b) Prevederile incluse în proiect nu respectă întocmai cerințele Legii privind actele legislative (art.4), conform cărora: - actul legislativ are un caracter statal, coercitiv, general și impersonal; - actul legislativ trebuie să respecte condițiile legalității, accesibilității, preciziei și, o dată intrat în vigoare, este executoriu și opozabil tuturor subiectelor de drept; - actul legislativ trebuie să corespundă dispozițiilor constituționale și să fie în concordanță cu cadrul juridic existent, cu sistemul de codificare și unificare a legislației; - la elaborarea, adoptarea și aplicarea actului legislativ se respectă principiile: oportunității, coerenței, consecvenței și echilibrului între reglementările concurente, consecutivității, stabilității și predictabilității normelor juridice.

Reglementările propuse sînt preluate selectiv din Hotărîrea Guvernului nr.33 din 11.01.2007 cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici, care a definit noțiunile "concepție" și "strategie" și a stabilit ce trebuie să includă acestea. Novația se reduce doar la omiterea unor componente și la stabilirea competențelor Parlamentului privind aprobarea documentelor de politici "în direcțiile principale ale politicii interne și externe a statului", însă tocmai aceste aspecte nu sînt elucidate în textul proiectului și nici în Nota Informativă.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. În textul proiectului și în Nota informativă lipsesc referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare, nu este estimat nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările comunitare. Remarcăm, că în conformitate cu prevederile art.19 din Legea privind actele legislative, textul proiectului de act legislativ se elaborează cu respectarea următoarelor reguli: - se utilizează termeni adecvați, compatibili cu cei utilizați în legislația comunitară ori similari lor; - terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare.

8. Fundamentarea economico-financiară. Fundamentarea financiar-economică nu este prezentată, dar conținutul reglementării propuse are un caracter tehnic, teoretic, implementarea nu necesită cheltuieli bugetare considerabile.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Proiectul nu este purtător de beneficii și interese în detrimentul interesului public, însă promovează anumite competențe exclusive ale Parlamentului, în domenii pe care tot Parlamentul este în drept să le califice ca fiind "principale" (art.66 lit.d) din Constituție atribuie Parlamentului competența determinării "direcțiilor principale").

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Prejudicii ce pot fi aduse prin adoptarea reglementării sînt generate de neclaritatea domeniilor/direcțiilor pentru care va fi necesară adoptarea documentelor de politici prin legi organice și de posibila sporire a complexității procesului legislativ. De asemenea, se produce o distorsionare a sensului legilor organice, care reprezintă cel mai mare număr de acte legislative din sistemul de drept al Republicii Moldova.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Intrarea în vigoare a legii ar determina modificarea unor acte legislative: - Regulamentul Parlamentului (stabilirea procedurilor speciale de examinare a proiectelor documentelor de politici, care se deosebesc de legile ce conțin norme juridice de aplicabilitate generală); - Legea cu privire la Guvern (nr. 64-XII din 31.05.90) și Legea privind actele normative ale Guvernului (nr. 317-XV din 18.07.2003). De competența Guvernului trebuie să rămîină elaborarea proiectelor concepțiilor nominalizate, dar și aprobarea altor concepții și strategii (naționale, prioritare, guvernamentale etc.); - Legea nr.173-XIV din 06.07.94 privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale (concepțiile și strategiile vor intra în vigoare la o anumită dată, vor produce efecte determinate în timp). Afară de actele legislative indicate, va fi necesară modificarea și a unor acte ale Guvernului (planuri de activitate, planuri de acțiuni, programe etc.), care stabilesc că Guvernul urmează să aprobe un șir de concepții și strategii.

Reiterăm că, în cîteva hotărîri ale Curții Constituționale, se conțin dispoziții privind actele legislative și în special, privitor la "legi":

a) "Legea este actul juridic normativ adoptat de organul legislativ după procedura stabilită în acest scop, prin care, în cadrul competenței sale legislative, acesta stabilește reguli generale și de aplicare repetată a căror respectare este asigurată de către stat" (Hotărîrea CC nr.3 din 28.02.96);
Concepțiile și strategiile, chiar și în "direcții principale ale politicii interne și externe a statului" - nu stabilesc și nu pot stabili reguli generale și de aplicare repetată.

b) "Elementul primar al oricărei legi este norma de drept, care conferă legii trăsături peremptorii: caracter statal, coercitiv, general, impersonal și executoriu. În lipsa acestor caracteristici, legea nu este decît o declarație de principii, producînd efecte juridice incerte și prejudiciabile" (Hotărîrea CC nr.42 din 27.07.1999).

În cazul proiectului analizat, legile organice nu vor conține norme de drept și nu vor avea caracteristicile indicate (poate doar caracterul "statal", dar și acesta fiind denaturat).

c) "Potrivit caracterului lor juridic, legile organice se află pe aceeași orizontală ierarhică și nu admit reglementări juridice contradictorii. Legile organice trebuie să fie conforme legilor ierarhic superioare (Constituției, legilor constituționale), altor legi organice, inclusiv legilor ce reglementează expres anumite

domenii ale relațiilor sociale" (Hotărîrea CC nr.56 din 26.10.2006). Concepția sau strategia de multe ori propune să fie modificate legile existente, să fie adoptate noi reglementări, care, odată expres prevăzute, deja vor fi în contradicție cu reglementările existente, deoarece doresc să le substituie.

d) Teoria dreptului definește "Legea" ca act normativ (adoptat de autoritatea legiuitoare competentă) de aplicare repetată, ce conține reguli generale și obligatorii, a căror aplicare, la nevoie, este asigurată prin forța de constrângere a statului, iar încălcarea legii atrage sancțiuni. Concepțiile și strategiile reprezintă niște viziuni de moment asupra unor probleme ale dezvoltării statului, în anumite sfere considerate prioritare. Aceste elaborări: - nu pot fi norme de conduită obligatorie; - nu au aplicabilitate repetată; - nu au caracter general și obligatoriu; - nu conțin și nu pot conține prevederi opozabile tuturor - erga omnes. Pentru încălcarea prevederilor concepțiilor și strategiilor nu intervin sancțiuni de ordin penal, civil sau administrativ, unicele "sancțiuni" pot fi de ordin politic, dar această responsabilitate nu este numai de domeniul dreptului sau a tehnicii legislative. Cu atât mai mult, prevederile concepțiilor și strategiilor nu trebuie puse în aplicare prin forța de constrângere a statului. Viziunile, mai ales cele politice, se schimbă și evoluează mai rapid și cu frecvențe mai mari decât ar fi cazul legilor, care, în majoritatea cazurilor, sînt adoptate pentru perioade indefinite de timp. Prin urmare, toate legile de adoptare a concepțiilor și strategiilor vor avea caracter temporar, situație care nu este atât de frecventă în cazul legilor organice. Cele expuse mai sus determină concluzia potrivit căreia concepțiile și strategiile (documente de politici), indiferent de domeniile și pentru realizarea căror scopuri intervin, nu conțin elementele de identificare ale unei legi organice.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. În textul completării nu sînt enunțate clar "direcțiile principale ale politicii interne și externe a statului", ceea ce va crea deficiențe la interpretarea și aplicarea noilor reglementări. Necesită reevaluare redacțională textul "Documentele de politici în direcțiile principale ale politicii interne și externe a statului" din cuprinsul art.13/1 alin.(2).

13. Reglementarea activității autorităților publice. Prin proiect sînt promovate anumite competențe pentru Parlament, însă această situație poate face procesul legislativ mai dificil. Completările propuse nu asigură claritate în delimitarea atribuțiilor și competențelor între Parlament, Guvern, Președintele RM.

Concluzii

1. Promovarea reglementării nu este pe deplin argumentată, proiectul propus este imperfect și poate crea dificultăți la aplicare.
2. Problema aprobării concepțiilor și strategiilor ar putea să-și găsească soluționare în conformitate cu practica consacrată: aprobarea unor acte care nu conțin norme de drept (art.11 alin.(2) lit. d) din Legea privind actele legislative) prin hotărîri ale Parlamentului (cînd este vizat Guvernul, toate sau majoritatea instituțiilor statului) sau prin hotărîri ale Guvernului (cînd sînt vizate structuri subordonate, fondate, responsabile executivului).
3. Deja se poate constata că autoritățile Republicii Moldova excelează prin aprobarea unor strategii, concepții, planuri și programe (sînt cîteva sute de asemenea acte), în timp ce corelarea pe verticală și orizontală, asigurarea tehnică, financiară și logistică a realizării lor nu sînt asigurate deplin. De asemenea, nu există mecanisme eficiente de monitorizare a implementării și de estimare a efectului acestor elaborări. Anume în aceste aspecte ar trebui îndreptată creația legislativă și normativă, inclusiv prin perfecționarea legii ce constituie obiectul prezentei expertize.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției