

31 Iulie 2012, nr. 555

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind actele normative

La solicitarea Ministerului Justiției

Evaluarea generală

1. Scopul promovării proiectului. Potrivit autorului, "proiectul de Lege privind actele normative își propune atingerea următoarelor obiective:

- eliminarea dublelor standarde în ceea ce privește procesul de elaborare a actelor normative;
- crearea unui cadru normativ unitar bazat pe principiile unice aplicabile procesului elaborării actelor normative indiferent de organul emitent;
- asigurarea principiului transparenței în procesul decizional;
- evitarea adoptării unor acte normative iraționale din punct de vedere politic, social, economic, etc;
- asigurarea clarității conținutului actelor normative, care să poată fi accesibil utilizatorilor;
- garantarea colaborării și participării active a instituțiilor publice în procesul de elaborare a actelor normative."

Fundamentarea proiectului

2. Suficiența argumentării. Nota informativă la proiectul Legii privind actele normative conține o justificare suficientă a promovării proiectului de act legislativ. Astfel, nota informativă conține:

- numele autorului, precum și a participanților la elaborarea proiectului;
- expunerea problemelor abordate în proiect prin prisma cadrului normativ în vigoare;
- argumentarea necesității de reglementare;
- scopul și obiectivele urmărite prin adoptarea actului normativ;
- prezentarea succintă a concluziilor identificate în raportul de fundamentare a necesității de reglementare;
- modul de incorporare a proiectului în sistemul actelor normative în vigoare, actele normative care trebuie elaborate sau modificate.

3. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Nota informativă conține referințe la reglementările corespunzătoare ale legislației comunitare, analizează experiența statelor europene în domeniul procesului de creație legislativă.

4. Fundamentarea economico-financiară. Nota informativă nu conține informații privind fundamentarea economico-financiară, deși implementarea acesteia necesită cheltuieli financiare, cum ar fi, de exemplu, onorariile pentru participarea specialiștilor, etc. În procesul de elaborare a actelor normative, eventualele cheltuieli pentru diverse expertize.

Evaluarea de fond a coruptibilității

5. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului

public general.

6. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Proiectul Legii omite expertiza actelor normative din perspectiva impactului asupra drepturilor omului. Această omisiune trebuie lichidată, întrucât:

1. Există acte normative, care în sine sînt purtătoare de norme, de natură să încalce/nesocotească drepturile omului;
2. Republica Moldova este parte a mai multor convenții în domeniul drepturilor omului, care, de obicei, impun prezentarea unor rapoarte periodice privind implementarea acestora, iar expertiza proiectelor de legi din perspectiva impactului asupra drepturilor omului, va contribui la implementarea legislativă a acestora;
3. Numărul crescînd de adresări a cetățenilor RM la CEDO, precum și numărul impunător de condamnări a statului nostru de către CEDO impune și adoptarea unor măsuri de prevenție legislativă.

7. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. În general, prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

8. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Proiectul legii necesită a fi redactat din punct de vedere lingvistic, astfel încît formulările să fie suficient de clare și concise, iar exprimările să întrunească rigurile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, ortografiei și punctuației.

9. Reglementarea activității autorităților publice. În general, proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

10. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.2	d) notă informativă – document anexat la fiecare proiect de act normativ care conține argumentele privind necesitatea adoptării proiectului;	Definiția noțiunii de "notă informativă" urmează a fi adaptată la conținutul notei informative din Anexa la proiectul Legii	Coruptibilitate Lacune de drept	Revizuirea definiției
2	Art.3 alin.(2) lit.d)	d) subordonării actului normativ de nivel superior	Felul în care a fost formulat principiul subordonării actului normativ ierarhic inferior celui superior este confuz.	Coruptibilitate Lacune de drept Alte riscuri Greșeală de exprimare	Revizuirea conținutului normei.
3	Art.4 alin.(1)	(1) Actul normativ are caracter statal, obligatoriu , general și impersonal.	Nu este clar, de ce autorii au renunțat la termenul de "coercitiv", care deja este consacrat în legislația RM și exprimă laconic și comprehensiv caracterul respectiv.	Coruptibilitate Lacune de drept	Completarea textului cu cuvîntul "coercitiv".
4	Art.9 alin.(1)	(1) Legile sînt acte normative adoptate de autoritatea legislativă a statului în temeiul normelor constituționale, conform procedurii stabilite de Regulamentul Parlamentului, de alte acte normative în vigoare .	În textul normei urmează a fi indicate concret care sînt alte acte normative, care reglementează domeniul respectiv. Avînd în vedere scopul prezentului proiect de Lege, alte acte normative, în principiu, nu ar trebui să mai existe.	Coruptibilitate Norme de trimitere	Fie excluderea sintagmei, fie indicarea concretă a denumirii actului normativ.
5	Art.14 alin.(2)	(2) Problemele care necesită o reglementare detaliată se elaborează , de regulă, sub formă de proiecte de regulamente, instrucțiuni, statute, reguli, metodologii	Din conținutul normei rezultă că "problemele se elaborează".	Alte riscuri Exprimare confuză	Revizuirea redacției normei

		care urmează a fi aprobate prin hotărâre de Guvern.			
6	Art.16 alin.(1)	(1) Organele centrale de specialitate ale administrației publice, autoritățile publice autonome emit sau adoptă, în condițiile legii, acte normative departamentale și alte acte normative (ordine cu caracter normativ, hotărâri, decizii, instrucțiuni, regulamente, reguli etc.).	Denumirea articolului se referă la autoritățile publice centrale și nu la autoritățile publice autonome.	Coruptibilitate Lacune de drept	Înlocuirea cuvântului "autonome" cu "centrale".
7	Art.25 alin.(1) lit.c)	c) identificarea opțiunilor și mijloacelor necesare pentru atingerea obiectivului prin analiza impactului financiar, fiscal, administrativ, economic, social, asupra mediului, etc.	Este omisă analiza proiectului de lege din punct de vedere al impactului asupra drepturilor omului.	Coruptibilitate Lacune de drept	Completarea textului cu următoarele cuvinte "asupra respectării drepturilor omului".
8	Art.27, alin.(2), lit.f)	f) expertizarea, <u>inclusiv expertiza juridică și expertiza anticorupție;</u>	A fost omisă expertiza privind impactul asupra drepturilor omului	Coruptibilitate Lacune de drept	Se propune următoarea redacție a normei "f) expertizarea, inclusiv expertiza juridică, expertiza anticorupție și expertiza privind impactul asupra drepturilor omului "
9	Art.28 alin.(1)	(1) În scopul elaborării unor proiecte de acte normative complexe și voluminoase, autorul decide asupra formării unui grup de lucru din experți și specialiști în materie din cadrul autorităților publice, savanți de la instituțiile științifice și de învățământ superior de profil, practicieni în domeniu și alți specialiști, <u>precum și reprezentanți ai părților interesate.</u>	Această sintagmă este inutilă, deoarece "și alți specialiști" acoperă reprezentanții părților interesate.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Excluderea cuvintelor "precum și reprezentanți ai părților interesate".
10	Art.28 alin.(6)	(6) <u>Instituția care elaborează proiectul de act normativ</u> trebuie să asigure din punct de vedere tehnic, organizatoric și financiar procesul întocmirii proiectului.	Anterior în text a fost utilizat termenul de "autor".	Coruptibilitate Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite Greșeală de tehnică legislativă Alte riscuri Greșeală de tehnică legislativă	Utilizarea termenului de "autor".
11	Art.28 alin.(7)	(7) <u>Modul de remunerare a serviciilor solicitate în bază de contract este stabilit de autoritatea responsabilă de elaborarea proiectului de act normativ.</u> Anual, în bugetul de stat și cel al Parlamentului se creează un fond	Modul de remunerare trebuie reglementat de o manieră uniformă.	Coruptibilitate Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Atribuții extensive de reglementare	Ar trebui examinată posibilitatea reglementării printr-un document unic.

		special pentru acoperirea cheltuielilor ce țin de procesul de elaborare a actelor normative.			
12	Art.30 alin.(5)	Instituția competentă să emită actul normativ poate solicita mai multor autorități, precum și unor organizații, să elaboreze, <u>pe bază de contract sau de concurs</u> , proiecte de alternativă.	Această sintagmă este inutilă, deoarece chiar și în cazul unui concurs, oricum va fi necesară încheierea unui contract.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Excluderea cuvintelor "pe bază de contract sau de concurs,"
13	Art.32 alin.(1) lit.e)	e) prezentarea succintă a concluziilor identificate în raportul de fundamentare , în funcție de obiectul de reglementare (impactul financiar, fiscal, administrativ, economic, social, asupra mediului, etc.)	Au fost omise concluziile privind impactul asupra respectării drepturilor omului.	Coruptibilitate Lacune de drept	Completarea textului cu următoarele cuvinte "asupra respectării drepturilor omului".
14	Art.33 alin. (4)	(4) Proiectul de act normativ cu sigla „UE” <u>conform prevederilor alin. (4) art. 29</u> , se avizează de către toate autoritățile și instituțiile interesate în regim de prioritate, în particular de către Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, care se va expune asupra compatibilității proiectului cu angajamentele asumate de către RM în relațiile cu Uniunea Europeană.	În articolul 29 nu există alin. (4). În general, această trimitere pare a fi inutilă.	Coruptibilitate Lacune de drept	Excluderea cuvintelor "conform prevederilor alin. (4) art. 29".
15	Art.34 alin.(5)	(5) Proiectele de acte normative marcate cu sigla „UE”, <u>conform prevederilor (4) art. 29 vor fi avizate în regim prioritar</u> , termenul de avizare fiind de 10 zile lucrătoare.	În articolul 29 nu există alin. (4). Se repetă ideea stipulată în art.33 alin.4 de avizare în regim de prioritate.	Coruptibilitate Lacune de drept	Excluderea cuvintelor "conform prevederilor (4) art. 29 vor fi avizate în regim prioritar" și revizuirea normei. Totodată, ar fi oportun de revizuit locul alin.(5) în cadrul art.34. Ar fi mai oportun ca acesta să fie plasat după alineatul (2).
16	Art.36		Este omisă expertiza privind impactul asupra drepturilor omului	Coruptibilitate Lacune de drept	Propunem completarea art.36 cu un nou alineat, care ar avea următorul conținut: "Expertiza privind impactul asupra drepturilor omului este obligatorie pentru toate proiectele de acte normative elaborate de către autoritățile publice centrale și are menirea de a contribui la: a) asigurarea corespunderii proiectului cu standardele privind drepturile omului,

					inclusiv egalitatea gender, naționale și internaționale; b) prevenirea apariției și/sau evidențierea elementelor (factorilor) de încălcare/nesocotire a drepturilor omului/egalității gender și diminuarea sau prevenirea posibilelor efecte negative ale acestora; c) prevenirea condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului."
17	Art.52 alin.(2)	(2) Punctele se expun fără utilizarea cuvântului "punct" și <u>se numerotează în continuare</u> de la începutul și până la sfârșitul actului normativ, punându-se punct după cifra de numerotare.	Nu este indicat cu ce fel de cifre se numerotează punctul	Coruptibilitate Lacune de drept	Introducerea după cuvântul "numerotează" a cuvintelor "cu cifre arabe".
18	Art.60 alin.(3)	(3) Propunerile privind modificarea și completarea actului normativ emis nu pot fi prezentate, <u>de regulă, mai devreme de 6 luni</u> de la emiterea actului.	Termenul de 6 luni este prea scurt și este de natură a contribui la creșterea inflației legislative. Acest termen trebuie să fie cel puțin egal cu termenul stipulat în art.75 alin.(2).	Coruptibilitate Stabilirea unor termene nejustificate	Excluderea cuvintelor "de regulă". Stabilirea unui termen de cel puțin 2 ani.
19	Secțiunea a 3-a		Necesită a fi examinată oportunitatea introducerii unei norme privind controlul legalității actelor normative ale autorităților publice locale de către Oficiile Teritoriale ale Cancelariei de Stat, ținând cont și de prevederile stabilite în art.18 al.(2)	Coruptibilitate Lacune de drept	
20	Art.73		Articolul nu reglementează aplicarea în spațiu a actelor normative locale.	Coruptibilitate Lacune de drept	Completarea proiectului cu prevederile respective.

Concluzii

În concluzie, scopul principal al proiectului de lege privind actele normative, elaborat de Ministerul Justiției, este îmbunătățirea procesului de creație legislativă în vederea asigurării stabilității, previzibilității și clarității actelor legislative. Totuși, acest scop ar putea să fie compromis, dacă:

- 1.Nu va fi introdusă expertiza proiectelor de acte normative din perspectiva impactului asupra drepturilor omului;
- 2.Nu va fi extins termenul stabilit de art.60 alin.(3) din proiect.

Totodată, trebuie să menționăm că nota informativă la proiectul de lege:

- conține o justificare suficientă a promovării proiectului de act legislativ;
- conține referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare, analizează experiența statelor europene în domeniul procesului de creație legislativă;
- nu conține informații privind fundamentarea economico-financiară, deși implementarea proiectului de Lege necesită cheltuieli financiare.

În opinia CAPC, proiectul de Lege poate fi promovat, ținând cont de obiecțiile expuse în prezentul raport.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției