

06 Decembrie 2012, nr. 566

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la reutilizarea informațiilor din sectorul public

(înregistrat în Parlament cu numărul 1902 din 24 August 2012)

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 cu privire la reutilizarea informațiilor din sectorul public.

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Tehnologiilor Informaționale și Comunicațiilor, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege ordinară, 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. Reieșind din art. 2 alin. (2) din proiect, scopul proiectului de lege constă în facilitarea reutilizării documentelor aflate în posesia autorităților și instituțiilor publice pe care acestea din urmă le-au creat în cadrul activității publice proprii și care pot fi ulterior utilizate în scopuri comerciale sau necomerciale.

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. Suficiența argumentării. În conformitate cu art. 20 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001 (în continuare - Legea nr. 780/2001), Nota informativă trebuie să includă:

- condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză;
- fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură;
- actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

Autorul proiectului menționează condițiile care au impus promovarea proiectului: anumite documente de politici și necesitatea racordării cadrului legal național la prevederile Directivei 2003/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 17 noiembrie 2003 privind reutilizarea informațiilor din sectorul public, la cel din urmă act fiind făcute și referințe în cuprinsul proiectului.

Autorul încearcă să analizeze principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, fără, însă, o analiză fundamentală a inovațiilor legislative propuse, a efectului social și economic al proiectului. Nota informativă nu conține nici fundamentarea economico-financiară, nici actul de analiză a impactului de reglementare.

6. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Reieșind din preambul, proiectul creează cadrul necesar aplicării prevederilor Directivei 2003/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 17 noiembrie 2003 privind reutilizarea informațiilor din sectorul public. Proiectul este conform directivei, în buna parte, reproducând prevederile actului internațional.

7. Fundamentarea economico-financiară. În conformitate cu art. 20 lit. d) din Legea nr. 780/2001, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură, nota informativă trebuie să conțină și o fundamentare economico-financiară. Potrivit autorului, implementarea proiectului nu implică cheltuieli suplimentare, deși mai multe prevederi din proiect se referă la funcționarea portalului guvernamental unic de date deschise, autoritățile și instituțiile publice având obligația să publice documentele disponibile pentru reutilizare pe portal, să nominalizeze persoane responsabile de elaborarea de liste și directoare cu documente destinate reutilizării, precum și de plasarea acestora pe site-ul autorității sau instituției publice și portalul unic. Astfel, în opinia noastră, autorul ar fi trebuit să fundamenteze proiectul și din punct de vedere economico-financiar, pentru a ne încredința că cheltuielile aferente implementării proiectului, inclusiv – resurse umane, vor fi acoperite. În aceeași ordine de idei, ținem să menționăm, că nota informativă trebuia să conțină și analiza impactului de reglementare, prevederile din proiect având potențial impact și asupra activității de întreprinzător.

Evaluarea de fond a coruptibilității

8. 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.

9. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

10. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. La general, prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației, motiv pentru care îl apreciem ca compatibil cu prevederile legislației naționale. Totuși reținem unele obiecții în acest sens, care sînt expuse în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

11. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. În conformitate cu art. 19 din Legea nr. 780/2001, textul proiectului de act legislativ se elaborează în limba de stat, cu respectarea următoarelor reguli:

- fraza se construiește conform normelor gramaticale, astfel încît să exprime corect, concis și fără echivoc ideea, să fie înțeleasă ușor de orice subiect interesat;
- într-o frază este exprimată o singură idee;
- se utilizează termeni adecvați, compatibili cu cei utilizați în legislația comunitară ori similari lor, și de o largă circulație;
- noțiunea nu se redă prin definiția ei sau printr-o frazeologie, ci prin termenul respectiv;
- terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare;
- se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia;
- neologismele se folosesc numai dacă sunt de largă circulație;
- se evită folosirea regionalismelor, a cuvintelor și expresiilor nefuncționale, idiomatice, neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;
- se evită tautologiile juridice;
- se respectă cu strictețe regulile de ortografie și punctuație.

Proiectul necesită o redactare esențială prin prisma exigențelor tehnicii legislative. Cele mai esențiale

obiecții în acest sens sunt incluse în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

12. Reglementarea activității autorităților publice. Mai multe prevederi din proiect țin de activitatea autorităților și instituțiilor publice. În special, ne referim la capitolul II, Condițiile generale de reutilizare. Anumite prevederi sunt defectuoase, proiectul fiind lacunar în ce privește procedurile administrative aferente reutilizării informațiilor din sectorul public. Obiecțiile în acest sens se conțin în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

13. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Preambul	Potrivit textului proiectului.	În condițiile art. 26 din Legea nr. 780/2001, preambulul trebuie să expună finalitățile urmărite de Parlament prin adoptarea actului legislativ, rațiunea adoptării, motivația social-politică, economică sau de altă natură a actului. Preambulul poate însoți actul legislativ de o importanță majoră. El nu are putere juridică și nu face parte din conținutul normativ al actului. În redacția propusă de proiect, preambulul definește scopul reglementării, scop regăsit și în art. 2 alin. (2) din proiect, motiv pentru care ar fi mai potrivită includerea textului din preambul în articolul nominalizat.	Coruptibilitate Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative.	Potrivi obiecției.
2	Clauza de adoptare	Potrivit textului proiectului.	În conformitate cu art. 27 din Legea nr. 780/2001, clauza de adoptare stabilește temeiul legal de adoptare a actului legislativ și categoria lui. Clauza de adoptare este obligatorie pentru toate actele legislative. În condițiile art. 24 alin. (2) din Legea nr. 780/2001, clauza de adoptare trebuie să urmeze preambulul. Textul din proiect, în acest sens, nu respectă ordinea elementelor constitutive ale actului legislativ prescrisă de lege.	Coruptibilitate Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative.	A expune textul în ordinea prescrisă de art. 24 alin. (2) din Legea nr. 780/2001.
3	Art. 1 alin. (2)	Potrivit textului proiectului.	Menținem obiecția și recomandarea expusă referitor la preambul. Totodată, norma este confuză în partea ce ține de scopurile comerciale ale autorității publice. Făcând distincția între autoritate publică și instituție publică, menționăm, că, în sensul art. 58 din Codul civil, autoritățile publice sînt persoane juridice de drept public create cu scop nelucrative (necomercial). Reținem această obiecție pentru întreg cuprins al proiectului.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative.	De reexaminat prevederile potrivit obiecțiilor.
4	Art. 2 alin. (2)	Potrivit textului proiectului.	Textul proiectului de act legislativ trebuie să corespundă regulilor, ce țin de limbaj, ortografie și punctuație, stabilite de art. 19 din Legea nr. 780/2001. În sensul lit. h) din articolul precitat, urmează să se evite autologiile juridice.	Coruptibilitate Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative.	De exclus sintagma "ratificate de Republica Moldova".
5	Art. 3	Potrivit textului proiectului.	De redactat conținutul, reieșind din exigențele tehnicii legislative în ce privește limbajul și expresia juridică. La alin. (1) - de substituit sintagma "trebuie să devină" cu sintagma "sînt", altfel norma poartă un caracter declarativ și nu unul dispozitiv. Aceeași obiecție și recomandare reținem și pentru sintagmele "trebuie să publice", precum și pentru	Coruptibilitate Prevederi declarative. Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative.	De redactat potrivit obiecțiilor.

			sintagmele "vor elabora și vor publica", "vor gelega" din cuprinsul art. 7. Verbele, de regulă, se expun la timpul prezent. Reținem acest lucru pentru întreg conținutul proiectului. La alin. (2) - de substituit sintagma "Nu intră sub incidența prezentei legi" cu sintagma "Prezenta lege nu se aplică", expunând la cazul potrivit și conținutul literelor din alineat. La lit. e) - de exclus prevederile, documentele cu acces limitat încadrându-se în categoria documentelor specificate la lit. d). La alin. (3) - de redactat prevederile astfel, încât să fie clar că legea se aplică doar în măsura în care nu contravine legislației ce ține de protecția datelor cu caracter personal.		
6	Art. 4	Potrivit textului proiectului.	În titlu - de substituit sintagma "Definiții de bază" cu sintagma "Noțiuni generale". În conformitate cu art. 18 alineatele (2) și (3) din Legea nr. 780/2001, proiectul de act legislativ poate conține definiția termenilor juridici, tehnici, economici și a altor termeni speciali de circulație restrânsă. În cazul în care proiectul de act legislativ cuprinde prevederi din legislația în vigoare, acestea, de regulă, nu se reproduc, dar se face trimitere la ele. De redactat prevederile în acest sens.	Coruptibilitate Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative.	Potrivit obiecțiilor.
7	Art. 8	Potrivit textului proiectului.	Norme confuze. Legea națională civilă nu operează cu noțiunea de "contract de exclusivitate". La alin. (4) - de substituit sintagma "rar" cu sintagma "puțin".	Coruptibilitate Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative.	De redactat normele prin prisma legii naționale civile. Potrivit obiecției.
8	Art. 9	Potrivit textului proiectului.	Lipsește prevederi care ar reglementa importante aspecte ale unor eventuale proceduri administrative: cine emite autorizația, termenul pentru care se eliberează autorizația, etc. etc.	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa unor termene concrete Nedeterminarea AP responsabile/subiectului la care se referă prevederea	De inclus prevederi în sensul obiecției formulate.
9	Art. 10	Potrivit textului proiectului.	Proiectul de lege nejustificat delegează Guvernului modul de stabilire a taxelor, acest mod fiind necesar să fie prescris de lege.	Coruptibilitate Norme de blanchetă	De inclus în proiect prevederi care ar reglementa modul de stabilire a taxelor.
10	Art. 11 alineatele (2) și (3)	Potrivit textului.	Norme de prisos, acestea fiind incluse în conținutul proiectului, devin opozabile subiecților vizați din momentul intrării în vigoare a legii.	Coruptibilitate Norme inoportune.	Excluderea prevederilor.

Concluzii

Proiectul de Lege cu privire la reutilizarea informațiilor din sectorul public este elaborat în scopul facilitării reutilizării documentelor aflate în posesia autorităților și instituțiilor publice pe care acestea din urmă le-au creat în cadrul activității publice proprii și care pot fi ulterior utilizate în scopuri comerciale sau necomerciale.

Potrivit autorului, proiectul creează cadrul necesar aplicării prevederilor Directivei 2003/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 17 noiembrie 2003 privind reutilizarea informațiilor din sectorul

public.

În opinia noastră, armonizarea cadrului național cu reglementările comunitare presupune mai mult decât o simplă reproducere a textului directivei.

Normele naționale trebuie să fie suficient de clare și concrete, fapt ce va asigura implementarea legii.

În acest sens proiectul necesită o revizuire esențială.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției