

18 Martie 2014, nr. 591

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul legii pentru modificarea și completarea Legii nr.190-XIII din 19.07.1994 cu privire la petiționare (art.8, 9, 10, ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 307 din 05 Iulie 2013)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului legii pentru modificarea și completarea Legii nr.190-XIII din 19.07.1994 cu privire la petiționare (art.8, 9, 10, ș.a.).

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, 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.** Potrivit notei de fundamentare, scopul urmărit pentru adoptarea proiectului de act legislativ menționat îl constituie suplinirea și desăvârșirea normelor în materia examinării petițiilor, precum și întregirea cadrului legal pentru examinarea petițiilor și procedura evitării dublărilor în examinarea acestora.

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.

Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, proiectul fiind plasat și menținut pe site-ul Parlamentului o perioadă de timp suficientă, astfel încât subiecții interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului acestuia.

- 5. Suficiența argumentării.** Potrivit art. 20 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, nota informativă trebuie să includă:
 - 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) referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelului 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 (această condiție nu este aplicabilă Proiectului supus expertizei);

e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător (această condiție nu este aplicabilă Proiectului supus expertizei).

Nota de fundamentare întrunește cerințele solicitate de prevederile art. 20 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27.12.2001, deși uneori incomplete și descrie succint prevederile proiectului, redînd în acest sens principalele prevederi ale proiectului și elementele de novație legislativă pe care le introduce proiectul în raport cu reglementările existente.

Totuși, în opinia noastră, argumentarea necesității promovării proiectului este satisfăcătoare, pe alocuri, puțin convingătoare, în partea ce ține de condițiile ce au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, nivelul compatibilității proiectului cu reglementările corespondente ale instrumentelor de bază europene în domeniu.

6. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

În contextul lit. c) a art. 20 din legea nominalizată, informația privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar urma a fi inserată în Tabelul de concordanță, după modelul stabilit în anexa la Regulamentul privind mecanismul de armonizare a legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.1345 din 24 noiembrie 2006 și utilizat pentru a demonstra compatibilitatea proiectului de lege național cu legislația comunitară, care însoțește în mod obligatoriu proiectul actului legislativ pe întreg parcursul circulației sale, pînă la adoptarea sa de către Parlament.

Informația de ordin general, prezentată în nota de fundamentare referitor la studierea practicii internaționale relevante domeniului petiționării a Suediei, Spaniei, Franței, Germaniei, Estoniei, Bulgariei, României nu absolvă autorul de obligația de a prezenta informația respectivă potrivit rigorilor Hotărîrii Guvernului nr.1345 din 24 noiembrie 2006.

În concluzie, constatăm nerespectarea unor cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de coruptibilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii.

7. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Această cerință a legislației nu este aplicabilă proiectului supus expertizării, întrucît implementarea proiectului în cauză nu va necesita cheltuieli financiare suplimentare.

Evaluarea de fond a coruptibilității

8. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii ale autorităților publice, necorelate/contrare interesului public general. Obiecții în acest sens se conțin în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile ale proiectului legii (pct. 16).

9. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public. Obiecții în acest sens se conțin în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile ale proiectului legii (pct. 16).

10. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sunt concurente cu alte prevederi ale legislației.

11. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sunt suficient de

clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

12. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește proceduri administrative noi vizînd activitatea autorităților publice.

13. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

| | Articol | Text | Obiecția | Elemente de coruptibilitate și alte riscuri | Recomandarea |
|---|--|--|---|--|--|
| 1 | Articol unic - Legea nr. 190-XIII din 19 iulie 1994 cu privire la petiționare (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 6-8, art. 23), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se | <p>1. Articolul 8:</p> <p>la alineatul (1), după cuvîntul "zile" se introduce, în ambele cazuri, cuvîntul "lucrătoare", iar în final se completează cu cuvintele ", cu excepția prevederilor alin. (4) și (5)";</p> <p>...</p> <p>se completează cu alineatul (5) cu următorul cuprins:</p> <p>"(5) Petițiile care conțin elemente de extraneitate se examinează în termen de pînă la 90 de zile lucrătoare, în funcție de circumstanțele cazului, cu condiția ca, în termen de 30 de zile lucrătoare, petiționarului să-i fie expediat un răspuns, prin care să fie informat despre măsurile întreprinse în vederea soluționării petiției sale. În cazul în care petiționarul nu este de acord cu răspunsul primit, el este în drept să sesizeze instanța de contencios administrativ în modul stabilit."</p> | <p>Proiectul legii stabilește unele termene nejustificate, impunînd prin reglementări legislative termene administrative prea mari, care complică realizarea drepturilor și intereselor petiționarilor. În același timp, interesul urmărit de petiționar poate fi de o natură ce nu suportă perioade de așteptare îndelungate.</p> <p>Astfel, atunci cînd legea dă dreptul autorității publice să ia măsuri în decursul unui termen prea mare, persoanele interesate vor fi tentate să motiveze pe căi corupte urgentarea luării măsurilor respective de către funcționarii responsabili.</p> <p>Totodată, proiectul de lege nu prevede mecanisme de supraveghere și control a activității autorităților publice în domeniul petiționării în care se pot manifesta interese personale ale funcționarilor de a comite abuzuri.</p> | <p>Coruptibilitate</p> <p>Stabilirea unor termene nejustificate</p> <p>Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului</p> <p>Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)</p> | <p>Revizuirea termenelor de examinare a petițiilor;</p> <p>Includerea în proiect a unor norme care ar prevedea mecanisme de supraveghere și control a activității autorităților publice.</p> |
| 2 | | <p>2. Articolul 9:</p> <p>la alineatul (1), cuvîntul "ea" se substituie cu cuvintele "originalul petiției", iar cifra "3" se substituie cu cifra "5";</p> <p>se completează cu alineatele (1/1) - (1/3) cu următorul cuprins:</p> <p>...</p> <p>(1/2) În cazul în care decizia referitoare la chestiunile sesizate în petiție ține de competența mai multor organe sau persoane oficiale, o</p> | <p>Stabilirea termenului de "5 zile lucrătoare de la înregistrarea petiției" pentru ca aceasta să fie anexată la un șablon și remisă spre examinare autorității competente, în opinia noastră, este nejustificat și exagerat. Nu este clar de ce o autoritate publică are nevoie tocmai de o săptămîină pentru a "pasa" o plîngere unei alte autorități.</p> <p>Cît privește determinarea competenței după formulă „poate”, aceasta urma a fi stabilită 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 acestei norme crește în cazul în care</p> | <p>Coruptibilitate</p> <p>Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.</p> <p>Stabilirea unor termene nejustificate</p> <p>Promovarea intereselor contrar interesului public</p> <p>Prejudicierea intereselor contrar interesului public</p> | <p>Revizuirea propunerilor legislative prin prisma obiecțiilor formulate.</p> |

| | | | | |
|---|---|--|---|--|
| | <p>copie a acesteia se expediază în termen de 5 zile lucrătoare de la data înregistrării petiției, organelor și/sau persoanelor oficiale corespunzătoare, pentru a se expune pe marginea petiției înaintate.</p> <p>(1/3) Organul sau persoana oficială, concomitent cu remiterea petiției pentru examinare altui organe și/sau persoane oficiale care au ca atribuții rezolvarea chestiunilor sesizate, poate, în caz de necesitate, să solicite de la organul sau persoana oficială indicată răspunsul cu privire la examinarea petiției.”</p> <p>se completează cu alineatul (3) cu următorul cuprins:</p> <p>”(3) În cazul în care, conform indicației prevăzute la alin. (2), nu este posibilă remiterea petițiilor pentru examinare organului sau persoanei oficiale în a căror competență intră soluționarea chestiunilor sesizate în petiții, acestea se restituie petiționarului. Răspunsul prin care petiționarului i se restituie petiția se consideră răspuns la cererea prealabilă și petiționarul este în drept să se adreseze în instanța de contencios administrativ în modul stabilit.”</p> | <p>lipsește criteriul pentru a stabili în ce cazuri funcționarul „poate” și în ce cazuri poate să nu-și realizeze competențele.</p> <p>Referitor la soluția legislativă propusă la alin. (3), nu pot fi deduse cazurile care ar face imposibilă remiterea petițiilor autorităților competente de soluționarea problemelor expuse în acestea. Se creează impresia că, în unele petiții, sunt abordate probleme cu care se ciocnesc realmente cetățenii Republicii Moldova și care nu sînt de competența niciunei autorități publice sau țin de un domeniu nereglementat, în general, de legislație.</p> <p>Totodată, sînm să menționăm că, deși alin. (2) art.9 din legea supusă modificării interzice remiterea petițiilor organelor sau persoanelor oficiale, acțiunile ori deciziile cărora sunt atacate, cadrul legal nu prevede sancțiuni pentru încălcarea acestei norme.</p> | | |
| 3 | <p>3. Articolul 10 se completează cu alineatele (3) - (5) cu următorul cuprins:</p> <p>”(3) Organul sau persoana oficială sînt în drept să nu examineze în fond petițiile care conțin un limbaj necenzurat sau ofensator, amenințări la securitatea națională, ordinea publică, la viață, sănătatea persoanei oficiale, precum și a membrilor familiei acestuia.</p> <p>...</p> <p>(5) Dacă textul petiției nu este lizibil</p> | <p>A se vedea mai sus obiecțiile referitoare la determinarea competenței după formula ”este în drept”, ”poate”.</p> <p>Expresia ”informații insuficiente și neconcludente”, în viziunea noastră, este formulată de o manieră ambiguă, avînd un sens neclar/echivoc și, care, astfel, va permite interpretări abuzive. Formulările lingvistice pot fi calificate ca factori ai coruptibilității în măsura în care acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării.</p> <p>Formularea neclară a atribuțiilor autorității publice generează posibilitatea alegerii de către funcționar a interpretării celei mai convenabile a atribuțiilor sale, fără a ține seama de alte interese legitime</p> | <p>Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Determinarea competenței după formula ”este în drept”, ”poate” ș.a. Prejudicierea intereselor contrar interesului public Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p> | <p>Reformularea soluțiilor legislative potrivit obiecțiilor.</p> |

| | | | | |
|--|--|---|--|--|
| | <p>❑ nu poate fi citit sau petiția conține informații insuficiente și neconcludente pe marginea problemei abordate, aceasta nu se examinează de către organul sau persoana oficială, fapt despre care este informat petiționarul, cu expunerea motivului neexaminării, în cazul în care numele și adresa pot fi citite".</p> | <p>și spiritul legii, executarea căreia urmează să o asigure prin activitatea sa.</p> <p>Totodată, la alin. (5) recomandăm procedura de sistare a examinării petiției cu solicitarea informațiilor adiționale și/sau convocarea unor ședințe cu petiționarul în vederea soluționării revendicărilor expuse în cerere.</p> <p>Concomitent, la alin. (1) din art. 10 propoziția a doua, propunem excluderea obligativității de a indica "domiciliul" la expedierea petițiilor în formă electronică, întrucât este indicată adresa electronică unde poate fi remis răspunsul.</p> <p>De asemenea, urmează a fi modificate și prevederile prin care se impune semnarea petițiilor în formă electronică de către autor "inclusiv prin aplicarea semnăturii digitale" (art.5 alin. (2) din lege).</p> | | |
|--|--|---|--|--|

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză, menționăm următoarele:

- proiectul de lege, potrivit notei de fundamentare, are drept scop suplinirea și desăvârșirea normelor în materia examinării petițiilor, precum și întregirea cadrului legal pentru examinarea petițiilor și procedura evitării dublărilor în examinarea acestora;
- proiectul legii stabilește unele termene de examinare a petițiilor nejustificate, impunând prin reglementări legislative termeni administrativi prea mari, care complică realizarea drepturilor și intereselor petiționarilor;
- remarcăm lipsa Tabelului de concordanță privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar, care însoțește în mod obligatoriu proiectul actului legislativ pe întreg parcursul circulației sale, pînă la adoptarea sa de către Parlament;
- au fost identificați mai mulți factori ai coruptibilității printre care: Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive; Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive; Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.; Promovarea intereselor contrar interesului public; Prejudicierea intereselor contrar interesului public; Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului; Stabilirea unor termene nejustificate; Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public).

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

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției