

16 Martie 2015, nr. 646

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea unor acte legislative (acces informații și baze de date pentru CNAJGS)

La solicitarea Ministerului Justiției

Evaluarea generală

1. Transparența decizională Reieșind din prevederile art. 7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilității de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional.

În vederea determinării unei modalități optime de îmbunătățire a mecanismului de recuperare a cheltuielilor pentru Asistența Juridică Garantată de Stat, la data de 4 octombrie 2013, Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat, cu suportul Fundației Soros Moldova a organizat o masă rotundă cu tematica "Recuperarea cheltuielilor suportate în legătură cu acordarea asistenței juridice garantate de stat". La eveniment au participat reprezentanți ai Ministerului Justiției, Consiliului Superior al Magistraturii, experți din cadrul PNUD Moldova și Fundației Soros Moldova, precum și membrii Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat, coordonatorii oficiilor teritoriale ale acestuia, avocați și profesori universitari.

În scopul respectării prevederilor legale menționate, proiectul de lege însoțit de de nota informativă au fost plasate pe pagina web a Ministerului Justiției, directoriul "Transparența decizională", compartimentul "Proiecte de acte normative remise spre coordonare", autorul respectînd, astfel, principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă, subiecții interesați avînd posibilitatea de a se informa despre noile propuneri legislative în acest domeniu și de a-și expune opinia vis-a-vis de prevederile acestuia.

2. Scopul promovării proiectului. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative este elaborat de către Ministerul Justiției, în colaborare cu Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat.

Proiectul legii a fost elaborat întru executarea Strategiei de reformare a sectorului justiției (SRSJ), aprobată prin Legea nr. 152 din 25 noiembrie 2011 și conține reglementări orientate spre implementarea următoarelor acțiuni prevăzute în Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011 - 2016, aprobat prin Hotărîrea Parlamentului nr. 6 din 16 februarie 2012:

- Acțiunea 3.1.1.(4) - Elaborarea mecanismului de recuperare a cheltuielilor pentru asistența juridică garantată de stat;
- Acțiunea 3.1.1.(5) - Elaborarea mecanismului de acces la bazele de date pentru verificarea capacității de plată a solicitanților de asistență juridică garantată de stat.

Promovarea prezentului proiect de lege are drept scop crearea condițiilor pentru activitatea eficientă a

oficiilor teritoriale ale Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat drept urmare a creării premiselor pentru verificarea veniturilor solicitanților de asistență juridică garantată de stat, fapt care va duce

necon condiționat la asigurarea accesului liber și egal la asistență juridică calificată, precum și instituirea unui mecanism de recuperare a cheltuielilor pentru asistență juridică acordată în cazurile în care persoana nu a fost îndreptățit să beneficieze de aceasta.

Fundamentarea proiectului

3. Suficiența argumentării. Potrivit art. 20 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative (Legea nr. 780/2001), nota informativă trebuie să conțină:

- 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.

Intenția autorului este expusă clar și argumentat în nota informativă ce însoțește proiectul de lege. În acest sens, autorul indică scopul principal, condițiile ce au impus elaborarea proiectului de lege, principalele prevederi ale proiectului, precum și evidențierea elementelor noi.

Totuși, în pofida argumentelor autorului, unele aspecte nu își găsesc motivarea necesară, fie au fost neglijate de către autor în nota informativă. Acest proiect de act normativ urma să conțină referirile la reglementările corespondente ale legislației comunitare.

Rezumând cele constatate mai sus, subliniem faptul că actele necesare pentru înaintarea unei inițiative sunt tot atât de importante ca și proiectul de act normativ, pentru ca societatea și membrii Guvernului să cunoască domeniul propus reglementărilor și să ia o decizie în cunoștință de cauză.

4. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 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 Hotărârea Guvernului nr.1345 din 24 noiembrie 2006 și utilizat pentru a demonstra compatibilitatea proiectului de lege național cu legislația comunitară, precum și Declarația de compatibilitate care însoțește în mod obligatoriu proiectul actului legislativ pe întreg parcursul circulației sale, pînă la adoptarea sa de către Parlament.

Autorul nu menționează în proiect, nici în nota informativă despre compatibilitatea cu reglementările legislației comunitare.

5. 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.

Potrivit autorilor, implementarea acestui proiect de lege nu necesită resurse financiare suplimentare din bugetul de stat. Implementarea proiectului va atrage cheltuieli financiare care vor fi compensate din mijloacele bugetare destinate asistenței juridice garantate de stat. La etapa elaborării proiectul de lege,

potrivit autorilor, aceștia erau în imposibilitate de a estima sumă concretă necesară implementării proiectului, întrucât nu erau încheiate acordurile privind accesul la bazele de date dintre Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat și instituțiile deținătoare a unor asemenea baze de date.

Evaluarea de fond a coruptibilității

6. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din lectura proiectului nu poate fi dedusă promovarea directă sau stabilirea unor interese/beneficii pentru anumite categorii de persoane, scopul de bază al proiectului fiind crearea condițiilor pentru activitatea eficientă a oficiilor teritoriale ale Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat, precum și instituirea unui mecanism de recuperare a cheltuielilor pentru asistența juridică acordată în cazurile în care persoana nu a fost îndreptățit să beneficieze de aceasta.

7. 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.

8. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Anumite prevederi ale proiectului de lege sunt concurente cu unele prevederi ale legislației, concurența normelor de drept fiind un factor al coruptibilității. Normele respective vor fi analizate mai detaliat în punctul 11 al prezentului Raport de expertiză.

9. 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. În acest fel, sunt respectate cerințele art. 19 din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001.

10. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

11. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. I.	<p>Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543-XIII din 25 februarie 1998 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr. 44-46, art. 318), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:</p> <p>3. La articolul 8, alineatul (3) va avea următorul cuprins:</p> <p>"(3) Accesul la banca centrală de date a cadastrului bunurilor imobile pentru autoritățile administrației publice centrale și organele subordonate lor, pentru autoritățile administrației publice locale, instanțele</p>	<p>Potrivit alin.(1) al art. 34 și alin. (1) al art. 35 din Legea privind actele legislative nr. 780-XIV din 27 decembrie 2001 modificarea sau completarea actului legislativ reprezintă amendarea unor prevederi ale lui. Modificarea sau completarea actului legislativ este, de regulă, expresă, constînd în înlocuirea unui text cu un altul ori în excluderea unei părți din text sau în adăugarea unui text nou.</p> <p>Avînd în vedere faptul ca în alin. (3) art. 8 se introduce doar sintagma "oficiile teritoriale ale Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat", potrivit exigențelor de tehnică legislativă, norma în cauză urmează a fi doar completată cu sintagma reproducută, nefiind necesar de a o expune în redacție nouă.</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept Nerespectarea exigențelor tehnicii legislative.</p>	<p>Completarea alin. (3) art. 8 din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543-XIII din 25 februarie 1998 cu sintagma "oficiile teritoriale ale Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat".</p>

		<p>judecătorești, executorii judecătorești, oficiile teritoriale ale Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat, organele procuraturii, organele fiscale și cele ce țin cadastru specializate este gratuit.</p> <p>Cheltuielile activității operaționale pentru furnizarea pe suport de hârtie a informației din cadastru către autoritățile menționate, cu excepția autorităților publice locale, se achită de către aceste autorități din contul mijloacelor bugetului de stat prevăzute în devizele de cheltuieli ale acestor autorități sau din alte surse prevăzute de legislație. Cheltuielile legate de furnizarea informației către autoritățile administrației publice locale se achită din mijloacele bugetului local."</p>			
2	Art. I.	<p>Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543-XIII din 25 februarie 1998 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr. 44-46, art. 318), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:</p> <p>3. La articolul 8, alineatul (3) va avea următorul cuprins:</p> <p>"(3) Accesul la banca centrală de date a cadastrului bunurilor imobile pentru autoritățile administrației publice centrale și organele subordonate lor, pentru autoritățile administrației publice locale, instanțele judecătorești, executorii judecătorești, oficiile teritoriale ale Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat, organele procuraturii, organele fiscale și cele ce țin cadastru specializate este gratuit. Cheltuielile activității operaționale pentru furnizarea pe suport de hârtie a informației din cadastru către autoritățile menționate, cu</p>	<p>Amendamentul propus este formulat de o manieră ambiguă care ar putea admite interpretări abuzive avînd un sens neclar sau echivoc și astfel permite interpretări abuzive. Textul proiectului trebuie să fie în corespundere cu exigențele redactării tehnico-juridice și lingvistice, cu cerințele stabilite de art.19 din Legea 780/2001. 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>Totodată, sunt utilizate norme de trimitere care fac referire la prevederile altui act, fără trimitere la vreun act concret și care, la evaluare, e dificil de stabilit sau nu poate fi stabilit în genere. Lacunele de drept, numite și „viduri legislative”, reprezintă omisiunile legiuitorului de a reglementa aspecte ale relațiilor sociale, existența cărora rezultă din realitatea obiectivă sau din alte prevederi ale aceluiași act. Pericolul coruptibilității acestui element constă în incertitudinea pe care o creează în relațiile sociale, îndeosebi cele referitoare la mecanismele de realizare a drepturilor, de îndeplinire a obligațiilor, ambiguitatea atribuțiilor funcționarilor publici și a procedurilor administrative de care ei sînt responsabili etc., situații în care autoritățile responsabile de executarea legii respective se pot prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.</p>	<p>Coruptibilitate Norme de trimitere Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Revizuirea normei potrivit obiectivelor.</p>

		<p>excepția autorităților publice locale, se achită de către aceste autorități din contul mijloacelor bugetului de stat prevăzute în devizele de cheltuieli ale acestor autorități sau din alte surse prevăzute de legislație. Cheltuielile legate de furnizarea informației către autoritățile administrației publice locale se achită din mijloacele bugetului local."</p>			
3	Art. V.	<p>Legea nr. 198-XVI din 26 iulie 2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 157-160, art. 614), cu modificările și completările ulterioare, se completează după cum urmează:</p> <p>1. Articolul 14:</p> <p>...</p> <p>se completează cu alineatul 5/1 cu următorul cuprins:</p> <p>"(5/1) Coordonatorii oficiilor teritoriale au dreptul să solicite și să primească gratuit în regim on-line din partea autorităților administrației publice centrale și locale, a instituțiilor posesoare de registre de stat, inclusiv <i>Inspectoratul Fiscal Principal de Stat, Casa Națională de Asigurări Sociale de Stat, Ministerul Tehnologiei Informaționale, Agenției Relații Funciare și Cadastru</i>, informația necesară pentru verificarea veniturilor solicitanților de asistență juridică garantată de stat. Condițiile de accesare a informației menționate vor fi stabilite prin acordurile încheiate între oficiile teritoriale ale Consiliului Național și posesorul Registrului de Stat, conform legislației cu privire la registre și protecția datelor cu caracter personal .</p>	<p>Amendamentul propus este formulat de o manieră ambiguă care ar putea admite interpretări abuzive avînd un sens neclar sau echivoc și astfel permite interpretări abuzive. Textul proiectului trebuie să fie în corespundere cu exigențele redactării tehnico-juridice și lingvistice, cu cerințele stabilite de art.19 din Legea 780/2001. Formulările lingvistice "a instituțiilor posesoare de registre de stat", 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. Astfel, urmează a fi redată lista exhaustivă a autorităților care dispun de registre de stat și care ar fi obligate să furnizeze informația necesară coordonatorilor oficiilor teritoriale ale CNAJGS.</p> <p>Totodată, în proiect sunt utilizate norme de trimitere care fac referire la prevederile altui act, fără trimitere la vreun act concret și care, la evaluare, e dificil de stabilit sau nu poate fi stabilit în genere, precum și formulări gen "au dreptul", care reprezintă o modalitate coruptibilă de determinare a competențelor doar cînd formulează ca drepturi, obligațiile/îndatoririle autorităților și funcționarilor. Coruptibilitatea acestui element rezidă în discreția funcționarilor care apare în cazul utilizării unor asemenea determinări permissive ale competențelor lor, care urmau a fi stabilite 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 acestor norme crește în cazul în care lipsesc criterii pentru a stabili în ce cazuri funcționarul „este în drept” sau „poate” și în ce cazuri este în drept și poate să nu-și realizeze competențele.</p> <p>Concomitent, potrivit art. 24 din Legea cu privire la Guvern nr. 64-XII din 31 mai 1990, autoritatea publică centrală de specialitate care exercită elaborarea, conducerea, coordonarea, controlul și asigurarea realizării politicii de stat în domeniile societății informaționale, informatizării, tehnologiei informației, comunicațiilor, evidenței de stat și</p>	<p>Coruptibilitate Norme de trimitere Concurența normelor de drept Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Revizuirea amendamentului propus potrivit obiecțiilor exprimate.</p>

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză, menționăm următoarele:

- proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (acces informații și baze de date pentru CNAJGS) a fost elaborat de Ministerul Justiției;
- proiectul Legii supus examinării urmărește scopul creării condițiilor pentru activitatea eficientă a oficiilor teritoriale ale Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat drept urmare a creării premiselor pentru verificarea veniturilor solicitanților de asistență juridică garantată de stat, fapt care va duce necondiționat la asigurarea accesului liber și egal la asistență juridică calificată, precum și instituirii unui mecanism de recuperare a cheltuielilor pentru asistența juridică acordată în cazurile în care persoana nu a fost îndreptățit să beneficieze de aceasta;
- în scopul asigurării participării directe a managerilor organizațiilor necomerciale, cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, precum și a stimulării participării active a acestora la procesul decizional, ar fi fost oportună organizarea unor noi audieri/dezbateri publice în cadrul cărora ar fi fost consultată opinia publică prin argumentarea necesității de a adopta proiectul supus audierilor/dezbaterilor prezentând opiniile divergente, iar persoanele interesate ar fi avut posibilitatea de a înainta recomandări pe marginea proiectului supus consultărilor;
- remarcăm lipsa Tabelului de concordanță privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar, precum și a Declarației de compatibilitate, fiind nerespectate unele cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de coruptibilitate, ce periclitează viitorul proces de implementare a legii;
- fără a diminua din importanța și necesitatea proiectului propus, obligația adoptării propunerilor legislative, rămîne a fi o prerogativă a Parlamentului.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției