

10 Ianuarie 2007, nr. 148

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea art. 1 din Legea privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale

(înregistrat în Parlament cu numărul 4885 din 21 Decembrie 2006)

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 art. 1 din Legea privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale.

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.** Nu se poate constata dacă elaborarea proiectului ar fi determinată expres de careva programe, planuri sau strategii prioritare, însă putem deduce că promovarea modificărilor are scopul de a perfecționa mecanismul de informare publică asupra deciziilor și hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului în care Republica Moldova are calitatea de pîrît.

Fundamentarea proiectului

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul nu respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă

6. Suficiența argumentării. În lipsa notei informative publice nu putem constata dacă fundamentarea proiectului corespunde cerințelor corespunzătoare ale Legii Nr.780/2001 privind actele legislative și art.44 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului:

- efectuarea investigațiilor științifice;
- incompatibilitatea reglementărilor în vigoare cu cerințele sociale existente și cu reglementările în materia respectivă ale legislației comunitare;
- expertiză prealabilă din punct de vedere al compatibilității cu legislația comunitară (lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare);
- fundamentarea financiară (implementarea reglementărilor va necesita anumite cheltuieli financiare).

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Nota informativă nu este publicată, expertiza compatibilității lipsește.

8. Fundamentarea economico-financiară. Fundamentarea lipsește, deși implementarea prevederilor va determina anumite cheltueili.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. 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.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Efectele pozitive ale modificării pot fi diminuate esențial prin faptul că se exclud anumite obligații ale autorităților și se stabilește publicarea actelor vizate în ediții speciale, cu statut neclar, a căror circulație este limitată (obiecțiile concrete sînt expuse în analiza proiectului de lege).

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Textul proiectului corespunde normelor de redactare lingvistică și tehnico-legislativă.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Activitățile propuse pot fi îndeplinite de autoritățile publice vizate fără mari deficiențe, însă modalitatea prezentării textului din proiect permite să se evite asigurarea transparenței și accesibilității necesare.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.I	Referitor la Art.1 alin.(1)al Legii propuse spre modificare.	<p>În proiect se propune excluderea din art.1 alin.(1) al Legii privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale (în continuare <i>Legea, Legea nr. 173-XIII din 06.07.1994</i>) a textului referitor la "<i>deciziile și hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului pronunțate în cauzele în care Republica Moldova are calitatea de pîrît</i>". Rațiunea și motivarea autorilor ar fi că respectivele norme vor fi detaliate în alin.(8) al aceluiași articol și că, în situația actuală, se produce o contradicție cu prevederile art.1 alin.(5), referitoare la intrarea în vigoare a actelor oficiale.</p> <p>Remarcăm însă, că art.1 alin.(2) al aceleiași Legi stabilește că "<i>actele oficiale indicate la alin.(1) se publică pe web site-ul oficial al Guvernului</i>", iar excluderea actelor CEDO din alin.(1) va conduce și la anularea obligativității publicării lor pe web site-ul executivului. În cazul dat, nu vor mai fi aplicabile nici prevederile art.10/1 ale Legii nr.173-XIII (despre accesul gratuit prin Internet), deoarece, acest articol se referă la obligația asigurării accesului gratuit prin Internet doar la "<i>actele legislative și normative</i>", iar actele CEDO nu vor intra în categoria respectivă.</p> <p>În consecință, opinăm că modificarea va reduce din efectul pozitiv al actelor CEDO, prin care cetățenii sînt informați asupra faptelor de încălcare</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)</p>	<p>Revizuirea textului, ținînd cont de următoarele propuneri: - propunerea de modificare a art.1 alin.(1) se va exclude. - art.1 alin.(2) se va completa în final cu textul "iar deciziile și hotărârile CEDO sînt publicate pe paginile web ale Ministerului Justiției (Centrul de informații juridice) și a editorului Monitorului Oficial, în termen de o lună după intrarea lor în vigoare". - la art.1 alin.(5), după textul "nominalizate la alin.(1)" se vor adăuga cuvintele "cu excepția deciziilor și hotărârilor CEDO". - la art.5 alin.(1) subalineatul întîi, după cuvintele "actele internaționale", se va adăuga textul "deciziile și hotărârile CEDO, precum".</p>

			<p>a drepturilor omului sau asupra acțiunilor corecte ale Guvernului în anumite cazuri. Astfel, vor fi interpretate și aplicate restrâns dispozițiile constituționale:</p> <ul style="list-style-type: none"> de la art.23 alin.(2), conform căroră "<i>statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.</i>"; de la art.34 alin.(1) și (2), conform căroră, "<i>dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit. Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sînt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.</i>". <p>Excluderea publicării actelor CEDO pe pagina web a Guvernului nu este argumentată și în virtutea faptului că în cauzele respective, Guvernul este cel care reprezintă pîrîtul (statul) și publicarea pe pagina sa oficială a deciziilor favorabile sau nefavorabile contribuie la sporirea transparenței, la informarea publicului, dar și la creșterea responsabilității funcționarilor de orice rang, la educarea acestora și la cultivarea spiritului de legalitate în orice acțiuni întreprinse.</p>		
2	Art.I	Alineatul propus pentru completarea art.1.	<p>Cea de a doua componentă a modificării propuse stabilește publicarea actelor CEDO doar "<i>în ediții oficiale speciale ale Monitorului Oficial al Republicii Moldova.</i>". Legea nr.173-XIII/1994 nu determină statutul edițiilor oficiale și nu sînt pe deplin clare o serie de aspecte referitoare la aceste publicații: - periodicitatea; - accesibilitatea; - gratuitatea; - tirajul; - difuzarea etc. Determinarea "specialității" edițiilor este lăsată la discreția editorului, aceste atribuții fiind prea largi, pot fi interpretate și aplicate în orice fel, inclusiv în detrimentul interesului public.</p> <p>Conform Constituției, actelor internaționale în materie, chiar întru respectarea principiilor dreptății și al statului de drept, autoritățile (statul) trebuie să asigure cetățenilor accesul la informația despre drepturile și libertățile acestora și este de datoria autorităților ca această informație să fie cît mai accesibilă, pe măsura posibilităților - gratuită și propagată prin orice mijloace, inclusiv din contul bugetului de stat. Publicația Monitorul Oficial deja a devenit una foarte scumpă, de lux, iar edițiile speciale ale acestuia pot fi și mai mari în preț, deoarece, se va dori recuperarea cheltuielilor de traducere și redactare calificată. Publicarea în ediții periodice va reduce considerabil din cheltuieli, deoarece nu va trebui editată o publicație aparte (cheltuieli de editare, machetare, hîrtie, tipografie, legare, transport, distribuie etc.).</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții extensive de reglementare Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public) Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Art.1 alin.(8) se va expune în următoarea redacție: "(8) Deciziile și hotărîrile Curții Europene a Drepturilor Omului pronunțate în cauzele în care Republica Moldova are calitatea de pîrît se publică, în termen de o lună după intrarea lor în vigoare, în ediția periodică corespunzătoare a Monitorului Oficial al Republicii Moldova. Spre publicare se prezintă textul autentic al acestora, cu traducerea oficială în limba de stat, exactitatea traducerii fiind certificată de Ministerul Justiției. Anual, deciziile și hotărîrile publicate ale CEDO vor fi editate în culegeri."</p>

			Putem invoca în acest sens și exemplul tratatelor internaționale, care, conform art.1 alin.(6) al aceleași Legi nr.173-XIII, trebuie să fie publicate periodic în ediții oficiale speciale ale Monitorului Oficial și experiența atestată la moment în acest domeniu confirmă concluziile despre deficiența procesului de publicare și despre inaccesibilitatea respectivelor publicații, limitându-se astfel accesul la informația publică de interes deosebit.	
--	--	--	--	--

Concluzii

Limitarea accesului la actele CEDO și limitarea implicită a transparenței în domeniu, stabilirea unor proceduri derogatorii privind publicarea acestor acte, lipsa clarificărilor despre statutul și periodicitatea edițiilor oficiale speciale ale Monitorului Oficial, perceperea plăților exagerate pentru aceste publicații ș.a., - constituie circumstanțe care limitează accesul la informația publică de importanță majoră și pot favoriza apariția elementelor de coruptibilitate în aplicarea legii propuse spre examinare (informarea limitată a opiniei publice și a funcționarilor; tărgănarea publicării; creșterea prețurilor și a finanțării editorilor).

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției