

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la Guvern – art.8, 14, 16, ș.a.; Legea privind administrația publică centrală de specialitate – art.2, 11, 13, ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 239 din 27 Mai 2016)

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 vulnerabilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la Guvern – art.8, 14, 16, ș.a.; Legea privind administrația publică centrală de specialitate – art.2, 11, 13, ș.a.) prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este Guvernul RM, autor nemijlocit - Cancelaria de Stat, 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.

În conformitate cu prevederile art.35 alin.(3) și art.36 alin.(2) din Legea privind actele legislative nr.780/2001, un act legislativ de modificare sau completare are o forță juridică egală cu cea a actului ale cărui dispoziții le modifică sau le completează. Pornind de la faptul că legile supuse amendării sînt legi organice, pe cale de consecință, și legea de modificare și completare a acesteia, la fel, este lege organică. Plus la aceasta, reieșind din prevederile art.72 alin.(3) lit.d) din Constituție, organizarea și funcționarea Guvernului se reglementează prin lege organică.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit notei informative, proiectul de lege are ca scop perfecționarea cadrului legal și asigurarea concordanței în ce privește Legea nr.64/1990 cu privire la Guvern și Legea nr.98/2012 privind administrația publică de specialitate.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Autorul, în nota informativă, subliniază finalitățile urmărite la elaborarea proiectului, enumeră principalele prevederi ale proiectului și elementele noi.

Ca remarcă notăm că, pe pagina web a Parlamentului am identificat doar avizul Ministerului Justiției și Raportul de expertiză al Centrului Național Anticorupție. Nu cunoaștem dacă proiectul de lege a fost avizat și de alte instituții publice interesate.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți social-politice:

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată suficient. În ce privește examinarea proiectului de act legislativ, supus expertizei, în Parlament, notăm că acesta este plasat pe site-ul Parlamentului, fiind înregistrat pe data de 27.05.2016. În contextul în care proiectul de lege, pînă în prezent, nu a fost examinat de Plenul Parlamentului, considerăm că în cadrul Forului Legislativ este respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

Referitor la respectarea transparenței la etapa elaborării proiectului de lege și examinării de Guvern, ca remarcă, notăm că nu am identificat sinteza recomandărilor din partea societății civile în rezultatul consultărilor publice organizate de autor. Or, potrivit art.12 alin.(6) din Legea nr.239/2008, proiectul de decizie se transmite spre examinare autorității competente împreună cu sinteza recomandărilor.

7. Respectarea principiului participării este asigurată suficient. Din momentul plasării proiectului de lege pe pagina web a Parlamentului, societatea civilă are posibilitatea de a participa la examinarea acestuia și de a face recomandări.

Potrivit art.49/1 din Regulamentul Parlamentului, comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Totodată, comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional. În acest sens, notăm că nu am regăsit pe pagina web sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice.

Ca remarcă, notăm că la etapa elaborării proiectului de lege și examinării de Guvern, din lipsa informațiilor și neidentificarea sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, putem conchide că, societatea civilă, la etapele respective, nu a participat la elaborarea și examinarea acestuia.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată insuficient. Proiectul de lege nu conține prevederi exprese, ce se referă la posibilitatea persoanelor de a solicita de la autoritățile publice oferirea de argumente și de explicații pentru justificarea deciziilor și acțiunilor, precum și la posibilitatea persoanelor de a aplica o sancțiune autorităților publice pentru performanțe slabe. Totodată, notăm că prezentul proiect de lege, nu conține nici o normă care ar stabili o formă de răspundere (civilă, administrativă, penală) pentru neexecutarea sau încălcarea prevederilor viitoarei legi.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. Prevederile proiectului de lege sînt îndreptate spre perfecționarea cadrului legal și asigurarea concordanței în activitatea Guvernului și administrației publice de specialitate. În acest sens, proiectul dezvoltă normele constituționale cuprinse în capitolul VI din Constituție, ce se referă la Guvern și art.107 din Legea Supremă, ce se referă la administrația publică de specialitate. Plus la aceasta, prevederile proiectului au tangențe cu prevederile constituționale din art.39, care asigură dreptul cetățenilor la administrarea treburilor publice și accesul la funcție publică.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. Proiectul de lege se încadrează organic în cadrul juridic existent ce se referă la activitatea Guvernului și administrației publice de specialitate.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standardelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Reieșind din nota informativă, nu am identificat referințe la standarde internaționale/comunitare privind domeniul reglementat de prezentul proiect, de care s-a ghidat autorul la elaborarea proiectului de lege. Însă, din analiza prevederilor acestui proiect de lege putem conchide că, normele propuse de autor nu sînt contrare standardelor internaționale de referință.

Ca obiecție generală, notăm inexistența în nota informativă a referințelor la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză, cerință expres prevăzută de art.20 lit.c) și art.23 alin.(2) lit.d) din Legea privind actele legislative nr.780/2001.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței Curții Constituționale. Domeniul de referință al proiectului dat de lege nu contravine jurisprudenței bogate a Curții Constituționale.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței CtEDO. Prevederile prezentului proiect de lege nu aduc atingere soluțiilor expuse de CtEDO în interpretarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. Prevederile proiectului de lege sînt conexe dreptului la administrarea treburilor publice - unul din dintre cele mai importante drepturi și libertăți social-politice ale omului. Plus la aceasta, prin perfecționarea cadrului legal în ce privește activitatea Guvernului și administrației publice de specialitate, va fi asigurată funcționalitatea acestor instituții și, implicit, toate împutericirile acestora în direcția protecției drepturilor și libertăților omului.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul de lege nu reglementează aspectul gender. Nu au fost depistate norme care ar discrimina sau limita drepturile, libertățile și șansele femeilor în raport cu bărbații.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulnerabilitate	
1	art.I, pct.4	4. Articolul 20: la punctul 1), cuvintele "a inspectoratelor de stat", se substituie cu cuvintele "a structurilor organizaționale din sfera de competență a acestora"; la punctul 2), cuvintele "ale inspectoratelor	Nu este clar de ce autorul în primul și în al doilea alineat propune substituirea unei și aceleiași sintagme „inspectoratelor de stat” prin două sintagme diferite. Astfel, nu s-a ținut cont de cerințele Legii nr.780/2001 privind actele	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;	Recomandăm revizuirea conținutului pct.4 al art.I din proiect, prin prisma obiecțiilor formulate mai sus.

		<p>de stat", se substituie cu cuvintele "ale autorităților administrative din subordinea ministerelor sau altor autorități administrative centrale";</p> <p>punctul 3) va avea următorul cuprins: 3)...În cazul vacanței funcției de director general al altei autorități administrative centrale, pînă la numirea în funcție a unui nou conducător, atribuțiile acestuia vor fi exercitate de către directorul general adjunct desemnat prin dispoziție a Guvernului.</p>	<p>legislative, care în art.19 lit.e) stabilește că terminologia utilizată în actul elaborat trebuie să fie constantă și uniformă.</p> <p>Totodată, în rezultatul modificării propuse la punctul 2) al art.20 din Legea nr.64/1990, vom obține situați cînd sintagma „altor autorități administrative centrale” se va regăsi de două ori în conținutul normei. Plus la aceasta, sintagma "dispoziție a Guvernului", utilizată de autor la pct.3) al art.20 din Legea Guvernului, contravine art.102 alin.(5) din Constituție și art.30 din Legea cu privire la Guvern, care stipulează expres că dispozițiile se emit de Prim-ministru pentru organizarea activității interne a Guvernului.</p>		
2	art.I, pct.6	<p>6. Articolul 22:</p> <p>În titlu și la alineatul cinci, cuvintele "și inspectoratelor de stat" se exclud;</p> <p>alineatele trei și</p>	<p>Pentru precizie și claritate notăm că, autorul nu a ținut cont de textul titlului art.22 din Legea nr.64/1990 unde conjuncția „și” lipsește, fiind prezente doar cuvintele</p>	Vulnerabilitate	<p>Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p> <p>Recomandăm autorului corectarea erorilor comise pentru a reda claritate și precizie normelor.</p>

		patru se exclud;	„inspectoratele de stat”. Totodată, în contextul modificărilor propuse de autor(alineatele trei și patru se exclud), se impune excluderea expresiei „inspectoratele de stat” și din titlul articolului 22.		
3	art.I, pct.7	Articolul 23: la alineatul al doilea.....iar cuvintele altor organe din subordine se substituie cu cuvintele „altor autorități administrative și a autorităților publice din subordinea sa”	În tot textul Legii nr.64/1990 se operează cu termenul de „alte autorități administrative centrale” în aceste condiții se impune revizuirea sintagmei utilizate în conținutul alineatului doi din pct.7.	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;	Recomandăm revizuirea textului normei pentru a uniformiza și utiliza corect terminologia.
4	art.II, pct.4	Articolul 14: la alineatul (5), cuvântul „exclusiv” se exclude;	Potrivit art.14 alin.(5) din Legea nr.98/2012, Inspectoratul de stat este o structură organizațională separată în sistemul administrativ al unui minister, care se constituie exclusiv pentru exercitarea funcțiilor de supraveghere și control de stat în subdomenii sau în sfere din domeniile de activitate a ministerului.	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;	Recomandăm omiterea acestei propuneri din proiect.

			<p>Prin excluderea cuvîntului „exclusiv”, propus de de autor, se vor lărgi competențele funcționale ale Inspectoratului de stat, care vor putea cumula astfel competențe precum elaborarea actelor, controlul aplicării lor și sancționare. Investirea unei autorități executive cu competențe de a stabili reguli, de a verifica respectarea lor și de a pedepsi subiecții de drept pentru încălcarea acestor reguli presupune riscuri de apariție a elementelor de corupție.</p>		
--	--	--	--	--	--

Concluzii

Proiectul de lege are ca scop perfecționarea cadrului legal și asigurarea concordanței în ce privește Legea nr.64/1990 cu privire la Guvern și Legea nr.98/2012 privind administrația publică de specialitate.

În acest sens, proiectul dezvoltă normele constituționale cuprinse în capitolul VI din Constituție, ce se referă la Guvern și art.107 din Legea Supremă, ce se referă la administrația publică de specialitate. Plus la aceasta, prevederile proiectului au tangențe cu prevederile constituționale din art.39, care asigură dreptul etășenilor la administrarea treburilor publice și accesul la funcție publică, fiind unul din dintre cele mai importante drepturi și libertăți social-politice ale omului.

Referindu-ne la impactul proiectului prin prisma drepturilor omului, notăm că, prin perfecționarea cadrului legal în ce privește activitatea Guvernului și administrației publice de specialitate, va fi asigurată funcționalitatea acestor instituții și, implicit, toate împuteririle acestora în direcția protecției drepturilor și libertăților omului.

Proiectul este conform legislației corelative și se încadrează organic în cadrul juridic existent.

Din analiza prevederilor acestui proiect de lege putem conchide că, normele propuse de autor nu sînt contrare standardelor internaționale de referință. Plus la aceasta, prevederile prezentului proiect de lege

nu aduc atingere soluțiilor expuse de CtEDO în interpretarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului.

Notăm că, domeniul de referință al proiectului dat de lege nu contravine jurisprudenței bogate a Curții Constituționale.

Proiectul de lege nu reglementează aspectul gender, nefiind depistate norme care ar discrimina sau limita drepturile, libertățile și șansele femeilor în raport cu bărbații.

În raport am notat că unele prevederi din proiect sunt expuse deficitar, cu lacune și erori, însă acestea pot fi excluse din conținutul textului.

În contextul celor enunțate, în scopul producerii impactului scontat, reiterăm necesitatea de îmbunătățire a prevederilor din proiect pentru a elimina orice factor de vulnerabilitate ce-l afectează, ținând cont de obiecțiile și recomandările formulate în prezentul raport de expertiză.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției