



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE
asupra nivelului coruptibilității proiectului
legii pentru modificarea și completarea art.10 din Legea nr.151
din 30 iulie 2015 cu privire la Agentul guvernamental

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul urmărește executarea Hotărârii Curții Constituționale nr.16 din 18.05.2016 privind excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.10 alin.(4) din Legea nr.151/2015 cu privire la Agentul guvernamental. Scopul declarat de autor este de a asigura eliminarea constrângerilor asupra dreptului de acces a persoanelor la materialele din dosarele ce se află în procedura Agentului guvernamental. În urma examinării proiectului, deducem că proiectul în redacția înaintată nu va atinge scopul scontat.

d. Suficiența argumentării. Potrivit autorului, proiectul vine să reglementeze caracterul confidențial a anumitor informații deținute de Agentul guvernamental, însă fără a excepta integral și în mod automat toate categoriile de informații deținute de Agentul guvernamental. Totodată, contrar cerințelor Curții, proiectul nu elucidează clar informațiile care pot fi accesate și care nu, iar astfel de confuzii riscă să instituie discreții Agentului guvernamental și cerințe excesive pentru exercitarea dreptului persoanelor de acces la informație, precum și limitează accesul la informație. Cu toate că executarea Hotărârii Curții Constituționale este indiscutabilă, proiectul în redacția propusă nu soluționează premisele care au rezultat în declararea normei drept neconstituțională.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei

justificări a interesului public

Proiectul riscă să prejudicieze interesele cetățenilor, prin constrângerea dreptului la informație, prin reglementarea confuză a normei referitoare la accesul la informația deținută de Agentul guvernamental. Prin hotărîrea Curții, s-a constatat prezența unor restricții excesive, iar proiectul în cauză ar trebui să remedieze această limitare nefondată, fapt ce nu se realizează prin proiect.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

Semnalăm asupra Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției ratificată de Republica Moldova prin Legea nr.158/2007, care consacră la art.13: „Fiecare stat parte ia măsurile corespunzătoare, în limita mijloacelor sale și conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, pentru a favoriza participarea activă a persoanelor și a grupurilor care nu aparțin sectorului public, cum ar fi societatea civilă, organizațiile neguvernamentale și comunitățile de persoane, la prevenirea corupției și la lupta împotriva acestui fenomen, precum și pentru a sensibiliza mai mult publicul cu privire la existența, la cauzele și la gravitatea corupției și la amenințarea pe care acest fenomen o reprezintă. Această participare ar trebui consolidată prin măsuri constînd în:

- a) sporirea transparenței proceselor de decizie și promovarea participării publicului la aceste procese;
- b) asigurarea accesului efectiv al publicului la informație”.

Astfel, accesul efectiv al publicului la informație necesită a fi asigurat, cu excepțiile de rigoare, varianta actuală a proiectului nefiind suficient de explicită pentru a asigura acest drept. Date fiind obiecțiile expuse în acest raport cu privire la neîntreinerea rigorilor de expertiză anticorupție, considerăm proiectul insuficient compatibil cu standardele naționale anticorupție.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Cu referire la transparența în procesul decizional constatăm că proiectul prenotat, nota informativă, termenul-limită în care părțile interesate pot prezenta sau expedia recomandări, precum și datele de contact ale autorului se regăsesc pe pagina oficială a Ministerului Justiției, cerință impusă de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008, potrivit căreia autoritățile publice sunt obligate de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, plasînd proiectul de act legislativ pe pagina web oficială a instituției.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Articol unic din proiectul legii de modificare a alin.(4): „Prevederile Legii nr.982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație nu se aplică corespondenței Agentului guvernamental cu Curtea Europeană, precum și materialelor din dosarele ce se află în procedura Agentului guvernamental, din momentul cînd hotărîrea sau decizia CEDO a devenit definitivă, dacă informația solicitată poate fi obținută de la autoritatea emitentă

sau de la alte autorități în sarcina cărora se află păstrarea acesteia”.

Formularea autorului este una ambiguă care admite interpretări abuzive, avînd un sens neclar și echivoc. Maniera imprecisă de reglementare poate rezulta în interpretarea variantei preferabile în defavoarea persoanelor interesate.

Recomandarea: Reformularea normei în așa fel încît aceasta să fie accesibilă (ușor de înțeles) subiecților interesați, precum și să întrunească exigențele expuse în Hotărîrea Curții Constituționale nr.16/2016 (spre exemplu: „Prevederile Legii nr.982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație se aplică corespondenței Agentului guvernamental cu Curtea Europeană, precum și materialelor din dosarele ce se află în procedura Agentului guvernamental pînă la devenirea definitivă a hotărîrii sau deciziei CEDO. După devenirea definitivă a hotărîrii sau deciziei CEDO, informația solicitată poate fi obținută de la autoritatea emitentă sau de la alte autorități în sarcina cărora se află păstrarea acesteia”).

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Articol unic din proiectul legii de modificare a alin.(4): „Prevederile Legii nr.982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație nu se aplică corespondenței Agentului guvernamental cu Curtea Europeană, precum și materialelor din dosarele ce se află în procedura Agentului guvernamental, din momentul cînd hotărîrea sau decizia CEDO a devenit definitivă, dacă informația solicitată poate fi obținută de la autoritatea emitentă sau de la alte autorități în sarcina cărora se află păstrarea acesteia”.

Ambiguitatea procedurilor administrative referitoare la accesul persoanelor la informația deținută de Agentul guvernamental acordă discreții Agentului de a aplica și interpreta norma cazuistic, în dependență de situația parvenită. Factorul de risc constă în reglementarea lacunară a procedurii de exercitare a dreptului de acces la informații, care poate rezulta în aplicarea normei în defavoarea subiecților interesați.

Recomandarea: Reformularea normei în așa fel încît aceasta să expună fără echivoc informația care poate fi solicitată și momentul pînă în care subiectul interesat poate solicita informația deținută de Agent, precum și procedura de obținere a informației după ce hotărîrea/decizia a devenit definitivă, precum și să întrunească exigențele expuse în Hotărîrea Curții Constituționale nr.16/2016 (spre exemplu: „Prevederile Legii nr.982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație se aplică corespondenței Agentului guvernamental cu Curtea Europeană, precum și materialelor din dosarele ce se află în procedura Agentului guvernamental pînă la devenirea definitivă a hotărîrii sau deciziei CEDO. După devenirea definitivă a hotărîrii sau deciziei CEDO, informația solicitată poate fi obținută de la autoritatea emitentă sau de la alte autorități în sarcina cărora se află păstrarea acesteia”).

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Articol unic din proiectul legii de modificare a alin.(4): „Prevederile Legii nr.982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație nu se aplică corespondenței Agentului guvernamental cu Curtea Europeană, precum și materialelor din dosarele ce se află în procedura Agentului guvernamental, din momentul când hotărîrea sau decizia CEDO a devenit definitivă, dacă informația solicitată poate fi obținută de la autoritatea emitentă sau de la alte autorități în sarcina cărora se află păstrarea acesteia”.

Menționăm că art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative prevede că fraza se construiește conform normelor gramaticale, astfel încît să exprime corect, concis și fără echivoc ideea, să fie înțeleasă ușor de orice subiect interesat. Prevederea în speță are o construcție complicată, fiind formulată din mai multe condiționări (din momentul, dacă), ceea ce sporește riscul normei de a nu fi înțeleasă de subiecții interesați. Prin urmare, implementarea proiectului va institui cerințe excesive pentru exercitarea dreptului de acces la informație în raport cu natura dreptului, iar admiterea unei astfel de prevederi în Legea nr.151/2015 riscă să limiteze accesul cetățenilor la informațiile pe care Agentul guvernamental le poate furniza, din cauza neînțelegerii conținutului normei.

Recomandarea: Reformularea normei în așa fel încît aceasta să expună fără echivoc informația care poate fi solicitată și momentul pînă în care subiectul interesat poate solicita informația deținută de Agent, precum și procedura de obținere a informației după ce hotărîrea/decizia a devenit definitivă, precum și să întrunească exigențele expuse în Hotărîrea Curții Constituționale nr.16/2016 (spre exemplu: „Prevederile Legii nr.982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație se aplică corespondenței Agentului guvernamental cu Curtea Europeană, precum și materialelor din dosarele ce se află în procedura Agentului guvernamental pînă la devenirea definitivă a hotărîrii sau deciziei CEDO. După devenirea definitivă a hotărîrii sau deciziei CEDO, informația solicitată poate fi obținută de la autoritatea emitentă sau de la alte autorități în sarcina cărora se află păstrarea acesteia”).

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Articol unic din proiectul legii de modificare a alin.(4): „Prevederile Legii nr.982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație nu se aplică corespondenței Agentului guvernamental cu Curtea Europeană, precum și materialelor din dosarele ce se află în procedura Agentului guvernamental, din momentul când hotărîrea sau decizia CEDO a devenit definitivă, dacă informația solicitată poate fi obținută de la autoritatea emitentă sau de la alte autorități în sarcina cărora se află păstrarea acesteia”.

Chiar dacă autorul a depus efort să nu limiteze accesul la informație, norma în varianta propusă, prin formularea complicată și condiționarea obținerii informației, va limita accesul la informație.

Procedura cu privire la accesul la informație trebuie să fie clară și concisă, or aceasta este prevăzută în interesul cetățenilor pentru a beneficia de dreptul fundamental de acces la informație. Norma redată de autor nu asigură acest drept, deoarece este confuză și condiționată de mai multe restricții.

Norma nu reglementează suficient posibilitatea persoanei de a fi informată fără a depune eforturi deosebite. Astfel, norma creează un factor de risc, care poate diminua încrederea persoanelor interesate în instituția Agentului guvernamental, din cauza acestei prevederi ambigue și condiționate, fiind posibilă apariția unor dubii că informația deținută este ascunsă sau utilizată în scopuri contrare interesului public.

Recomandarea: Reformularea normei în așa fel încât aceasta să expună fără echivoc informația care poate fi solicitată și momentul pînă în care subiectul interesat poate solicita informația deținută de Agent, precum și procedura de obținere a informației după ce hotărîrea/decizia a devenit definitivă, precum și să întrunească exigențele expuse în Hotărîrea Curții Constituționale nr.16/2016 (spre exemplu: „Prevederile Legii nr.982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație se aplică corespondenței Agentului guvernamental cu Curtea Europeană, precum și materialelor din dosarele ce se află în procedura Agentului guvernamental pînă la devenirea definitivă a hotărîrii sau deciziei CEDO. După devenirea definitivă a hotărîrii sau deciziei CEDO, informația solicitată poate fi obținută de la autoritatea emitentă sau de la alte autorități în sarcina cărora se află păstrarea acesteia”).

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărîrea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

 Lidia Carchilan
Inspector superior al Direcției legislație și expertiză anticorupție
08 Septembrie 2016

Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md

**Anexa la raportul de expertiză anticorupție
asupra nivelului coruptibilității proiectului**

legii pentru modificarea și completarea art.10 din Legea nr.151 din 30 iulie 2015 cu privire la Agentul guvernamental

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	<p>Articol unic din proiectul legii de modificare a alin.(4): „Prevederile Legii nr.982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație nu se aplică corespondenței Agentului guvernamental cu Curtea Europeană, precum și materialelor din dosarele ce se află în procedura Agentului guvernamental, din momentul când hotărîrea sau decizia CEDO a devenit definitivă, dacă informația solicitată poate fi obținută de la autoritatea emitentă sau de la alte autorități în sarcina cărora se află păstrarea acesteia”.</p>	<p>Formulări cu sens neclar sau echivoc (ambiguitate semantică)</p>	<p>Formularea autorului este una ambiguă care admite interpretări abuzive, avînd un sens neclar și echivoc. Maniera imprecisă de reglementare poate rezulta în interpretarea variantei preferabile în defavoarea persoanelor interesate.</p>	<p>Reformularea normei în așa fel încît aceasta să fie accesibilă (ușor de înțeles) subiecților interesați, precum și să întrunească exigențele expuse în Hotărîrea Curții Constituționale nr.16/2016 (spre exemplu: „Prevederile Legii nr.982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație se aplică corespondenței Agentului guvernamental cu Curtea Europeană, precum și materialelor din dosarele ce se află în procedura Agentului guvernamental pînă la devenirea definitivă a hotărîrii sau</p>

				deciziei CEDO. După devenirea definitivă a hotărîrii sau deciziei CEDO, informația solicitată poate fi obținută de la autoritatea emitentă sau de la alte autorități în sarcina cărora se află păstrarea acesteia”).
2	<p>Articol unic din proiectul legii de modificare a alin.(4): „Prevederile Legii nr.982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație nu se aplică corespondenței Agentului guvernamental cu Curtea Europeană, precum și materialelor din dosarele ce se află în procedura Agentului guvernamental, din momentul cînd hotărîrea sau decizia CEDO a devenit definitivă, dacă informația solicitată poate fi obținută de la autoritatea emitentă sau de la alte autorități în sarcina cărora se află păstrarea acesteia”.</p>	Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Ambiguitatea procedurilor administrative referitoare la accesul persoanelor la informația deținută de Agentul guvernamental acordă discreții Agentului de a aplica și interpreta norma cazuistic, în dependență de situația parvenită. Factorul de risc constă în reglementarea lacunară a procedurii de exercitare a dreptului de acces la informații, care poate rezulta în aplicarea normei în defavoarea subiecților interesați.	<p>Reformularea normei în așa fel încît aceasta să expună fără echivoc informația care poate fi solicitată și momentul pînă în care subiectul interesat poate solicita informația deținută de Agent, precum și procedura de obținere a informației după ce hotărîrea/decizia a devenit definitivă, precum și să întrunească exigențele expuse în Hotărîrea Curții Constituționale nr.16/2016 (spre exemplu: „Prevederile Legii nr.982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație se aplică corespondenței Agentului guvernamental cu Curtea</p>

				Europeană, precum și materialelor din dosarele ce se află în procedura Agentului guvernamental până la devenirea definitivă a hotărîrii sau deciziei CEDO. După devenirea definitivă a hotărîrii sau deciziei CEDO, informația solicitată poate fi obținută de la autoritatea emitentă sau de la alte autorități în sarcina cărora se află păstrarea acesteia”).
3	<p>Articol unic din proiectul legii de modificare a alin.(4): „Prevederile Legii nr.982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație nu se aplică corespondenței Agentului guvernamental cu Curtea Europeană, precum și materialelor din dosarele ce se află în procedura Agentului guvernamental, din momentul cînd hotărîrea sau decizia CEDO a devenit definitivă, dacă informația solicitată poate fi obținută de la autoritatea emitentă sau de la alte autorități în sarcina cărora se află păstrarea acesteia”.</p>	<p>Stabilirea condițiilor dificile de realizat</p>	<p>Menționăm că art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative prevede că fraza se construiește conform normelor gramaticale, astfel încît să exprime corect, concis și fără echivoc ideea, să fie înțeleasă ușor de orice subiect interesat. Prevederea în speță are o construcție complicată, fiind formulată din mai multe condiționări (din momentul, dacă), ceea ce sporește riscul normei de a nu fi înțeleasă de subiecții interesați. Prin urmare, implementarea proiectului va institui cerințe excesive pentru exercitarea dreptului de acces la informație în raport cu natura dreptului, iar admiterea unei astfel de prevederi în Legea nr.151/2015 riscă să limiteze accesul cetățenilor la informațiile pe care Agentul guvernamental le poate furniza, din cauza neînțelegerii conținutului normei.</p>	<p>Reformularea normei în așa fel încît aceasta să expună fără echivoc informația care poate fi solicitată și momentul pînă în care subiectul interesat poate solicita informația deținută de Agent, precum și procedura de obținere a informației după ce hotărîrea/decizia a devenit definitivă, precum și să întrunească exigențele expuse în Hotărîrea Curții Constituționale nr.16/2016 (spre</p>

				<p>exemplu: „Prevederile Legii nr.982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație se aplică corespondenței Agentului guvernamental cu Curtea Europeană, precum și materialelor din dosarele ce se află în procedura Agentului guvernamental până la devenirea definitivă a hotărîrii sau deciziei CEDO. După devenirea definitivă a hotărîrii sau deciziei CEDO, informația solicitată poate fi obținută de la autoritatea emitentă sau de la alte autorități în sarcina cărora se află păstrarea acesteia”).</p>
4	<p>Articol unic din proiectul legii de modificare a alin.(4): „Prevederile Legii nr.982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație nu se aplică corespondenței Agentului guvernamental cu Curtea Europeană, precum și materialelor din dosarele ce se află în procedura Agentului guvernamental, din momentul cînd hotărîrea sau decizia</p>	<p>Acces limitat la informație</p>	<p>Chiar dacă autorul a depus efort să nu limiteze accesul la informație, norma în varianta propusă, prin formularea complicată și condiționarea obținerii informației, va limita accesul la informație. Procedura cu privire la accesul la informație trebuie să fie clară și concisă, or aceasta este prevăzută în interesul cetățenilor pentru a beneficia de dreptul fundamental de acces la informație. Norma redată de autor nu asigură acest drept, deoarece este confuză și condiționată de mai multe restricții. Norma nu reglementează suficient posibilitatea</p>	<p>Reformularea normei în așa fel încît aceasta să expună fără echivoc informația care poate fi solicitată și momentul pînă în care subiectul interesat poate solicita informația deținută de Agent, precum și procedura de obținere a informației după ce hotărîrea/decizia a</p>

CEDO a devenit definitivă, dacă informația solicitată poate fi obținută de la autoritatea emitentă sau de la alte autorități în sarcina cărora se află păstrarea acesteia”.

persoanei de a fi informată fără a depune eforturi deosebite. Astfel, norma creează un factor de risc, care poate diminua încrederea persoanelor interesate în instituția Agentului guvernamental, din cauza acestei prevederi ambigui și condiționate, fiind posibilă apariția unor dubii că informația deținută este ascunsă sau utilizată în scopuri contrare interesului public.

devenit definitivă, precum și să întrunească exigențele expuse în Hotărîrea Curții Constituționale nr.16/2016 (spre exemplu: „Prevederile Legii nr.982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație se aplică corespondenței Agentului guvernamental cu Curtea Europeană, precum și materialelor din dosarele ce se află în procedura Agentului guvernamental pînă la devenirea definitivă a hotărîrii sau deciziei CEDO. După devenirea definitivă a hotărîrii sau deciziei CEDO, informația solicitată poate fi obținută de la autoritatea emitentă sau de la alte autorități în sarcina cărora se află păstrarea acesteia”).