



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/6116 din 30.10.2019

la proiectul de lege pentru modificarea articolului 10 din Legea nr.173/1994 privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Cancelaria de Stat, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-12 din Legea nr.100/2017 privind actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*

- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."

Proiectul supus expertizei a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web oficială a Cancelariei de Stat, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată evitarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: *"În scopul facilitării accesului la publicația Monitorul Oficial în timp real se propune digitalizarea editării Monitorului Oficial. Digitalizarea Monitorului Oficial ca produs editorial, va determina o bună parte din utilizatori să migreze spre versiunea electronică a Monitorului și, în consecință, la scăderea tirajului Monitorului tipărit. Aceasta din urmă îi va permite Agenției Informaționale de Stat "Moldpres" să tipărească Monitorul Oficial într-un număr limitat de exemplare, la o minitipografie, pentru un număr limitat de abonați, cum ar fi Biblioteca Națională sau bibliotecile raionale, în vederea asigurării de acces la această publicație a persoanelor interesate care nu dispun de echipamente electronice."*

Autorul a mai precizat că, *"Conceptul Monitorului Oficial al Republicii Moldova tipărit pe suport de hârtie a devenit deja anacronic. Versiunea tipărită a Monitorului Oficial pe suport hârtie, trebuie să devină o formă alternativă, cea principală fiind electronică. În scopul realizării acestui deziderat, proiectul de lege pentru modificarea articolului 10 din Legea nr.173/1994 privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale, prevede stabilirea unor reglementări legale menite să ducă la reconceptualizarea publicației periodice Monitorul Oficial al Republicii Moldova."*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune expunerea în redacție nouă a articolului 10 din Legea nr.173/1994 privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul promovează interesul cetățeanului de a beneficia de dreptul de acces permanent la toate

Kucur

legile și actele normative, prin digitalizarea editării publicației Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ceea ce este conform interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare".

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară".

Reieșind din argumentele prezentate de autor în nota informativă, implementarea prevederilor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare de la bugetul public național. Potrivit notei informative: *"Adoptarea proiectului dat nu implică cheltuieli financiare și nu conține prevederi de reglementare a activității de întreprinzător în contextul Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător. Dimpotrivă, editarea Monitorului Oficial al Republicii Moldova în format electronic, va duce la redefinirea întregului proces tehnologic de editare a Monitorului.*

Evaluările și estimările economico-financiare realizate prin diverse scenarii, inclusiv cele mai pesimiste (reducerea vânzărilor Monitorului Oficial cu peste 50% în condițiile prețurilor actuale de vânzare), realizate în baza informațiilor privind activitatea economică a Agenției Informaționale de Stat "Moldpres", denotă că intervenția preconizată prin prisma prevederilor proiectului de lege nu va afecta sustenabilitatea de perspectivă a activității economice a Agenției "Moldpres" în vederea realizării atribuțiilor reglementate de actele normative."

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative *"textului proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

- a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]
- c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative,

în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea 100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii dintre prevederile alineatului (3) și alineatului (4) ale articolului 10, în redacția propusă de proiectul de lege expertizat, privind modul de acces de către utilizatori la formatul ediției electronice a Monitorului Oficial (a se vedea tabelul cu analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens în compartimentul III al raportului de expertiză anticorupție).

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul conține reglementări privind activitatea Agenției Informaționale de Stat "Moldpres" privind editarea și punerea la dispoziție a Monitorului Oficial al Republicii Moldova.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -
Art.10 alin.(3) și (4) potrivit proiectului de lege pentru modificarea art.10 din Legea nr.173/1994 Articol unic - Articolul 10 din Legea nr.173/1994 privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale, va avea următorul cuprins: "Art.10 - [...] (3) Formatul ediției electronice a Monitorului Oficial <u>este pus la dispoziția tuturor utilizatorilor contra cost în bază de abonament.</u> (4) Formatul ediției electronice a Monitorului Oficial, partea I, partea a II-a și partea a III-a, <u>este pus la dispoziția tuturor utilizatorilor în mod gratuit</u> , permanent pe pagina web oficială, în varianta pentru citire și imprimare."

Obiecții:

Analizând normele precitate, se constată neconcordanță dintre prevederile alineatului (3) și alineatului (4) ale articolului 10, în redacția propusă de proiectul de lege expertizat, iar acest fapt va crea impedimente în aplicarea corectă a prevederilor legislative, stabilite de Legea nr.173/1994 privind modul de acces de către utilizatori la formatul ediției electronice a Monitorului Oficial și va crea premise pentru alegerea abuzivă a normei "*convenabile*" care se va aplica de către Agenția Informațională de Stat "Moldpres" în dependență de scopul și interesul urmărit.

În acest sens, în formula propusă prin proiect există riscul aplicării discreționare a normei, fiind create situații anumite în avantajul unor subiecți sau categorii de subiecți, prin punerea la dispoziția acestora a formatului ediției electronice a Monitorului Oficial în mod gratuit, și situații anumite în dezavantajul altor subiecți sau categorii de subiecți, cărora li se va impune o taxă pentru accesul la publicația enunțată.

Mai mult, în nota informativă autorul a precizat că, "[...] prin asigurarea punerii la dispoziția tuturor utilizatorilor în mod gratuit, permanent pe pagina web oficială, a ediției electronice a Monitorului Oficial, părțile I-III (în care sunt publicate actele normative), statul va înlesni procesul de cunoaștere de către cetățeni a legislației naționale, contribuind implicit la realizarea art.23 alin.(2) din Constituție, care statuează că: "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."

Incompatibilitatea normelor precitate va face imposibilă tragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci astfel, va perpetua săvârșirea abuzurilor de serviciu, conflictelor de interese și/sau favoritism, precum și altor manifestări de corupție în cauză.

Recomandări:

Pentru a exclude interpretări abuzive la aplicare, se impune reformularea normelor precitate, astfel încât să fie reglementat clar și fără echivoc cazurile în care formatul ediției electronice a Monitorului Oficial va fi pus la dispoziția tuturor utilizatorilor în mod gratuit și permanent și a cazurilor în care se va efectua contra cost în bază de abonament.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Prevederi discriminatorii

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Cancelaria de Stat în scopul facilitării accesului la publicația Monitorul Oficial. În acest sens, digitalizarea Monitorului Oficial ca produs editorial, va determina o bună parte din utilizatori să migreze spre versiunea electronică a Monitorului și, în consecință, la scăderea tirajului Monitorului tipărit. Aceasta din urmă îi va permite Agenției Informaționale de Stat "Moldpres" să tipărească Monitorul Oficial într-un număr limitat de exemplare, la o minitipografie, pentru un număr limitat de abonați, cum ar fi Biblioteca Națională sau bibliotecile raionale, în vederea asigurării de acces la această publicație a persoanelor interesate care nu dispun de echipamente electronice.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind

transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

Prevederile proiectului corespund scopului declarat de către autor în nota informativă și acesta este în conformitate cu interesul public.

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii dintre prevederile alineatului (3) și alineatului (4) ale articolului 10, în redacția propusă de proiectul de lege expertizat, privind modul de acces de către utilizatori la formatul ediției electronice a Monitorului Oficial.

Prin urmare, proiectul conține factori și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, iar pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

30.10.2019

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal