



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8585 din 14.03.2023

la proiectul de lege privind accesul la informațiile publice (număr unic 1003/MJ/2022)

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 Republicii Moldova, iar autor nemijlocit este Ministerul Justiției, 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 cu privire la 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 Ministerului Justiției la data de 03.01.2023, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect, de minim 10 zile lucrătoare 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 încălcarea 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 paginile web indicate supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența în procesul decizional a fost asigurată parțial.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „*Proiectul noii legi privind accesul la informațiile publice urmărește realizarea obiectivului 20.3 din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.235/2021, care prevede revizuirea cadrului legal pentru asigurarea accesului la informația de interes public. Mai mult decât atât, adoptarea unei noi legi privind accesul la informațiile publice reprezintă o acțiune trasată expres în Planul de acțiuni pentru implementarea măsurilor propuse de către Comisia Europeană în Avizul său privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, aprobat de către Comisia Națională pentru Integrare Europeană la 4 august 2022. Această acțiune se impune, în special, în contextul în care la 1 decembrie 2020 a intrat în vigoare Convenția Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale, adoptată la Tromsø la 18 iunie 2009 [...] și ratificată de Parlamentul Republicii Moldova prin Legea nr.217/2013.*”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune aprobarea legii privind accesul la informațiile publice.

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

Reieșind din argumentele expuse de autor în nota informativă, proiectul de lege promovează interesul public de a perfecționa cadrul normativ privind accesul la informațiile publice, în vederea asigurării conformității depline a cadrului normativ cu prevederile Convenției de la Tromsø, precum și cu standardele și recomandările internaționale în domeniul accesului la documentele oficiale.

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”.

Potrivit notei informative: „Implementarea prezentului proiect de lege nu necesită cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat. Or, în conformitate cu art. 21, comunicarea informațiilor publice este gratuită, cu excepțiile stabilite conform actelor normative. Astfel, prevederile proiectului în materia plăților sunt racordate la cadrul normativ existent.

Adițional, plata de 0,02 unități convenționale pentru o pagină este transpusă din art. 83 alin. (5) din Codul administrativ nr. 116/2018.

Prin urmare, proiectul nu generează cheltuieli financiare suplimentare.”

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 „textul 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, [...]”.

În mare parte, 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 nr.100/2017.

Însă, unele norme din proiect conțin formulări ambigue și astfel vor permite interpretări abuzive la aplicare (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu art.72 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova, care statuează că „Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare.” Se atenționează asupra coliziei, într-o anumită măsură, expresia utilizată de genul „în măsura în care nu contravin prezentei legi” va crea impedimente în aplicarea corectă a prevederilor legislative și premise pentru aplicarea normei „convenabile” într-o situație concretă referitor la modul de comunicare a informațiilor publice solicitate în procedura contenciosului administrativ.

La fel, prevederile proiectului contravin art.52 din Constituția Republicii Moldova, art.75, 76 din Cod administrativ și art.43 din Legea nr.124/2002 privind identificarea electronică și serviciile de încredere cu referire la semnarea olografă/electronică a cererii de comunicare a informațiilor publice.

Aspectele date au fost analizate detaliat în compartimentul III al prezentului raport de expertiză.

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

Proiectul conține reglementări privind activitatea furnizorilor de informații (autoritățile publice, instituțiile publice, întreprinderile de stat sau municipale etc.), care, potrivit proiectului, vor avea obligația de a asigura accesul la informațiile publice.

Se remarcă că, în formula propusă de autor, prevederile proiectului instituie atribuții abuzive pentru furnizorii de informații în ce privește instituirea unor proceduri mai favorabile pentru solicitanți cu privire la plățile percepute și modalitatea achitării acestora.

La fel, proiectul acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării. În acest sens, art.12 alin.(3) potrivit proiectului conține prevederi ce vor crea premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „convenabile” care se va aplica într-o situație concretă referitor la modul de comunicare a informațiilor publice solicitate.

Aspectele date au fost analizate detaliat în compartimentul III al prezentului raport de expertiză.

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

Prevederile proiectului riscă să încalce dreptul persoane la informație, consacrat de art.34 alin.(2) din Constituția Republicii Moldova: „Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal” și art.10 al Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale: „Orice persoană are dreptul la libertate de exprimare. Acest drept include libertatea de opinie și libertatea de a primi sau a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere. Prezentul articol nu împiedică Statele să supună societățile de radiodifuziune, cinematografie sau televiziune unui regim de autorizare.”

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

- 1 -

Art.3 potrivit proiectului de lege privind accesul la informațiile publice

Articolul 3. Informațiile publice

Informațiile publice sunt toate informațiile înregistrate în orice formă (pe hârtie, în formă electronică sau orice alt format), deținute de furnizorii de informații.

Obiecții:

Norma propusă la art.3 din proiect definește noțiunea de „informații publice”, oferind o înțelegere prea largă a noțiunii respective, care lasă prea mult loc de interpretări.

Prevederea generează incertitudinea categoriilor de informații care se încadrează în noțiunea de „informații publice”. Lipsa unei concretizări a faptului că informațiile publice deținute de furnizorii de informații se referă la activitățile sau rezultă din activitățile acestor furnizori creează riscul adoptării unor norme care să permită obținerea abuzivă a unor informații deținute de furnizorii de informații care privesc informații cu accesibilitate limitată, viața familială și privată a unor persoane etc.

Respectiv, noțiunea de „informații publice” va crea confuzii la aplicare, iar acest fapt impune revizuirea definiției acesteia la descrierea categoriilor de informații ce cuprind „informațiile publice” în vederea asigurării clarității legii în sensul art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, care prevede că „[...] conținutul proiectului se expune într-un limbaj clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc”, fapt constatat și de Curtea Constituțională în Hotărârea sa nr.26/2016, pct.51.

Recomandări:

Se recomandă reexaminarea normei propuse la art.3 din proiect, oferind astfel o nouă redacție cu caracter exhaustiv a definiției noțiunii de „informații publice”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art.10 alin.(2) potrivit proiectului de lege privind accesul la informațiile publice

Articolul 10. Actualizarea informațiilor publice [...]

(2) Informațiile prevăzute la art.9 alin.(1) lit.g) sunt publicate pe pagina web oficială, de regulă, nu mai târziu de o zi lucrătoare de la încheierea evenimentului, iar în cazul unor subiecte de interes public și rezonanță sporită, sunt publicate anunțuri de anticipare a evenimentelor.

Obiecții:

Din analiza normei precitate se constată că aceasta posedă potențial coruptibil și la aplicare poate admite abuzuri, în dependență de interesul urmărit al responsabililor de implementare.

Este de reținut că formulările conținute în textul normei „*subiecte de interes public*” și „*subiect de rezonanță sporită*” au un sens confuz și vor lăsa loc de interpretări abuzive din partea furnizorului de informații, iar ca urmare va apărea discreția excesivă de a aprecia și stabili în fiecare caz separat termene care îi sunt convenabile, atât pentru propriile acțiuni, cât și pentru acțiunile altor subiecți de drept cărora aceste termene le sunt aplicabile.

Utilizarea în cuprinsul normelor a textului „*subiecte de interes public și rezonanță sporită*” nu corespunde celor trei criterii de accesibilitate, previzibilitate și claritate potrivit cărora norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite, expuse în Hotărârea Curții Constituționale nr.26/2010 asupra excepției de neconstituționalitate a prevederilor alin.(6) art.63 din Codul de procedură penală.

Pericolul coruptibil în acest caz constă în faptul că, la aplicare termenele utilizate pot provoca practici vicioase de interpretare a sensului acestei norme, în dependență de interesul responsabililor de implementare, practici care pot fi abuzive de stabilire a regulilor convenabile propriilor interese.

Recomandări:

Se recomandă completarea proiectului cu prevederi care stabilesc clar și fără echivoc categoria de informații potrivit cărora vor fi considerate informațiile ca fiind „*subiecte de interes public*” și „*subiecte de rezonanță sporită*”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.12 alin.(3) potrivit proiectului de lege privind accesul la informațiile publice

Articolul 12. Cererea de comunicare a informațiilor publice [...]

(3) Prevederile Codului administrativ nr.116/2018 se aplică numai în măsura în care nu contravin prevederilor prezentei legi.

Obiecții:

Propunerea legislativă este formulată de o manieră ambiguă, acordând posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării.

Se atenționează asupra coliziei, într-o anumită măsură, expresia utilizată de genul „*în măsura în care nu contravin prezentei legi*” va crea impedimente în aplicarea corectă a prevederilor legislative și premise pentru aplicarea normei „*convenabile*” într-o situație concretă, pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei aplicabile.

Respectiv, pentru a nu admite conflicte de norme la aplicare între Legea privind accesul la informațiile publice și Codul administrativ, proiectul urmează să fie formulat astfel încât acesta să corespundă Constituției Republicii Moldova, care la art.72 alin.(1) statuează că „*Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare.*”

În acest sens, se invocă Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.548-XIII din 21 iulie 1995 "Cu privire la Banca Națională a Moldovei", nr.9 din 18.02.99, unde Curtea a notat că "*[...] prevederea art. 77 alin. (4) din Legea nr.548-XIII din 21 iulie 1995 "Cu privire la Banca Națională a Moldovei", prin care se stipulează că "alte acte normative, cu excepția Constituției, nu au putere juridică asupra prezentei legi", contravine art. 72 alin.(1) din Constituție. În ierarhia actelor normative, legile organice se află pe aceeași treaptă. Ele nu trebuie să conțină reglementări juridice contradictorii. Prin urmare, nici o lege organică, inclusiv Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei, nu poate fi pusă în condiții de superioritate față de alte legi organice adoptate de Parlament.*"

Conform art.60 alin.(1) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, „*Codul este un act normativ adoptat de către Parlament care cuprinde, într-un sistem unitar, cele mai importante norme juridice dintr-o anumită ramură a dreptului.*”

Or, art.1 din Codul administrativ stabilește expres că „*(1) Legislația administrativă reprezintă cadrul juridic principal prin care se asigură reglementarea raporturilor administrative la îndeplinirea activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia. (2) Legislația administrativă se întemeiază pe normele constituționale dezvoltate în prezentul cod, în alte legi și în alte acte normative subordonate legii, care reglementează raporturile administrative și care trebuie să fie în concordanță cu Constituția Republicii Moldova. (3) Actele normative subordonate legii se aplică la reglementarea raporturilor administrative doar în cazurile în care sînt emise în temeiul legii și nu contravin ei.*”

Respectiv, în formula propusă de autor la art.12 alin.(3), reglementările proiectului vor crea impedimente în aplicarea corectă a prevederilor legislative referitor la modul de comunicare a informațiilor publice solicitate în procedura administrativă.

Recomandări:

Se recomandă reformularea normei propuse la alin.(3) de la art.12 din proiect, astfel încît să se prevadă clar și fără echivoc că prevederile prezentului proiect de lege se vor aplica în măsura în care nu contravin prevederilor Codului administrativ.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:

● Concurența normelor de drept	- abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu
--------------------------------	---

- 4 -

Art.13 alin.(2), art.15 alin.(4) potrivit proiectului de lege privind accesul la informațiile publice

Articolul 13. Înaintarea cererii [...]

(2) Pentru cererea transmisă în formă electronică nu este necesară întrunirea cerințelor legale stabilite pentru documentele electronice, fiind suficiente elementele obligatorii prevăzute la art. 15 alin.(1). [...]

Articolul 15. Conținutul cererii [...]

(4) Semnarea olografă sau electronică a cererii nu este obligatorie.

Obiecții:

Art.13 alin.(2) și art.15 alin.(4) exonerează solicitantul de obligația de a respecta cerințele impuse pentru un document privind semnarea olografă sau electronică a cererii de comunicare a informațiilor publice, pe când art.52 din Constituția Republicii Moldova stabilește cu claritate că orice petiție urmează a fi semnată. În acest context, scutirea de responsabilitate a solicitantului de a semna cererea nu este justificată.

Prin petiție, în sensul art.9 alin.(1) din Cod administrativ, se înțelege orice cerere, sesizare sau propunere adresată unei autorități publice de către o persoană fizică sau juridică.

Potrivit art.75 alin.(1) din Codul administrativ, *„Petiția conține următoarele elemente: a) numele și prenumele sau denumirea petiționarului; b) domiciliul sau sediul petiționarului și adresa de poștă electronică dacă se solicită răspuns pe această cale; c) denumirea autorității publice; d) obiectul petiției și motivarea acesteia; e) semnătura petiționarului ori a reprezentantului său legal sau împuternicit, iar în cazul petiției transmise în formă electronică – semnătura electronică.”*, iar art.76 alin.(2) prevede că, *„Dacă petiția nu corespunde cerințelor prevăzute la art.75 alin.(1) lit.c)–e) din Codul administrativ, solicitantului i se indică asupra neajunsurilor și i se acordă un termen rezonabil pentru înlăturarea lor. În cazul în care petiționarul nu înlătură neajunsurile în termenul acordat, petiția nu se examinează.”*

Totodată, cu referire la documentul electronic, art.43 alin.(1) din Legea nr.124/2002 privind identificarea electronică și serviciile de încredere statuează că, *„Documentul electronic este considerat autentic dacă întrunește cumulativ următoarele condiții: a) semnătura electronică sau sigiliul electronic este aplicat de persoana abilitată, în modul stabilit, să semneze cu semnătură olografă documentul echivalent pe suport de hârtie; b) pe documentul electronic este aplicată semnătura electronică autentică sau sigiliul electronic autentic al semnatarului sau al creatorului sigiliului electronic indicat în document.”*

Respectiv, o asemenea abordare este inacceptabilă, or, semnătura reprezintă unul din elemente care identifică persoana. În acest fel, sunt create premise periculoase pentru depunerea unor cereri anonime, iar acest fapt va determina solicitarea unor informații ce conțin date cu caracter personal de către o altă persoană decât cea a căror date se solicită.

Recomandări:

Se recomandă excluderea alin.(2) din art.13 și alin.(4) din art.15 potrivit proiectului.

În același timp, cu referire la alin.(1) li.a) din art.13, se recomandă completarea acestuia cu prevederi care indică la respectarea cerințelor pentru un document electronic.

Factori de risc:

- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Legalizarea actelor de:
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

Art.16 alin.(2) - (4) potrivit proiectului de lege privind accesul la informațiile publice

Articolul 16. Sancțiunile pentru lipsa elementelor obligatorii ale cererii [...]

(2) Dacă în cerere nu este indicată denumirea furnizorului de informații căruia este adresată cererea, solicitantului i se indică asupra neajunsului și i se acordă un termen de o zi lucrătoare pentru înlăturarea acestuia.

(3) Dacă în cerere nu este specificată informația solicitată ori aceasta este formulată vag sau dacă, din conținutul cererii, nu este posibilă identificarea exactă a informației solicitate, solicitantului i se indică asupra neajunsului și i se oferă un termen rezonabil pentru înlăturarea acestuia. Furnizorul de informații este obligat să acorde asistența și sprijinul necesar solicitantului pentru identificarea informației.

(4) În cazul în care solicitantul nu înlătură neajunsurile conform alin. (2) sau (3), cererea nu se examinează, fapt despre care este informat solicitantul.

Obiecții:

Normele analizate sunt formulate de o manieră discreționară, nefiind stabilit clar termenul de acordare solicitantului pentru înlăturarea neajunsului privind denumirea furnizorului de informații, și anume momentul când începe a curge termenul de o zi lucrătoare (art.16 alin.(2)).

Suplimentar, se reține că termenul de o zi lucrătoare se consideră a fi unul prea mic pentru înlăturarea neajunsurilor și astfel complică situația solicitantului de a se conforma cerințelor, deoarece acțiunile care trebuie realizate de către acesta necesită perioade mai îndelungate decât termenul care este stabilit. În acest caz, există riscul ca cererea solicitantului să nu se examineze de către furnizorul de informații, în cazul în care nu au fost înlăturate neajunsurile, fiind astfel îngrădit dreptul la informație, consfințit de art.34 din Constituția Republicii Moldova, care la alin.(1) stabilește că, „Dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit.”

La fel, este vagă și va lăsa loc de interpretări abuzive din partea furnizorului de informații expresia „*termen rezonabil*”, iar ca urmare va apărea discreția excesivă de a aprecia și stabili în fiecare caz separat termene care îi sunt convenabile, atât pentru propriile acțiuni, cât și pentru acțiunile altor subiecți de drept cărora aceste termene le sunt aplicabile (art.16 alin.3)).

Un al aspect reglementat ambiguu, norma propusă la art.16 alin.(4) nu stabilește cu exactitate termenul în care este informat solicitantul despre neexaminarea cererii de comunicare a informațiilor publice.

Astfel, lipsa unor termene concrete va lăsa loc pentru interpretări abuzive din partea furnizorului de informații de a stabili în fiecare caz separat termenul care îi este convenabil, iar ca urmare va fi 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 și depășirilor atribuțiilor de serviciu, precum și altor manifestări de corupție în cauză.

Recomandări:

La art.16 alin.(2), se recomandă stabilirea unui termen mai mare de 1 zi lucrătoare (spre exemplu, 5 zile lucrătoare) pentru înlăturarea neajunsurilor și a momentului în care începe a curge aceste termen.

La art.16 alin.(3), se recomandă substituirea textului „*termen rezonabil*” prin stabilirea unui termen concret de înlăturare a neajunsurilor de către solicitant.

La art.16 alin.(4), se recomandă stabilirea unui termen concret în care solicitantul este informat despre neexaminarea cererii de comunicare a informațiilor publice.

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative ● Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - conflict de interese și/sau favoritism ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu
--	--

- 6 -

Art.21 alin.(6) potrivit proiectului de lege privind accesul la informațiile publice

Articolul 21. Plățile pentru comunicarea informațiilor de publice [...]

(6) Furnizorii de informații pot institui proceduri mai favorabile pentru solicitanți cu privire la plățile percepute și modalitatea achitării acestora, decât prevederile prezentului articol.

Obiecții:

Norma analizată este formulată confuz cu referire la instituirea procedurilor mai favorabile pentru solicitanți.

Un prim aspect, cuvintele utilizate în textul normei de genul „*pot institui*” au sensuri multiple, care rezidă în discreția subiecților responsabili de implementare de a utiliza formulările permissive ale competențelor lor după bunul plac, astfel încât să evite realizarea obligațiilor ce ar trebui să le revină. Caracterul relativ al acestor prevederi, generează un impact negativ la implementare, deoarece există riscul ca subiectul responsabil să aplice norma discreționar reieșind din interesele/scopurile urmărite instituirea procedurilor mai favorabile pentru solicitanți cu privire la plățile percepute și modalitatea achitării acestora.

La fel, nu este clar din textul normei care sunt acele „*proceduri mai favorabile*”, decât cele prevăzute la art. 21 din proiect, pe care este în drept să instituie furnizorul de informații pentru solicitant și în ce cazuri și condiții vor fi aplicate aceste proceduri mai favorabile. În aceste condiții există riscul ca acțiunile responsabililor să nu fie proporționale cu riscul discriminării unor subiecți de drept aflați într-o situație juridică similară, precum și cu riscul admiterii unor temeuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice de a institui sau nu aceste proceduri mai favorabile pentru un solicitant sau altul.

Asemenea discreții pot fi folosite în mod abuziv de către subiectul responsabil de implementare pentru a obține recompense necuvenite pentru a fi determinat să nu își exercite atribuțiile în modul corespunzător.

Prin urmare, în vederea asigurării coerenței, stabilității și predictibilității normelor juridice prevăzute a art.3 alin.(1) lit.c) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, se impune reexaminarea prevederilor analizate.

Recomandări:

Reformularea normei astfel încât să fie stabilit clar și fără echivoc categoriile de „*proceduri mai favorabile*” și în ce cazuri și condiții furnizorul este în drept să instituie aceste proceduri pentru un solicitant sau altul cu privire la plățile percepute și modalitatea achitării acestora.

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive ● Temeuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice ● Prevederi discriminatorii 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă - conflict de interese și/sau favoritism ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu
--	--

	<ul style="list-style-type: none"> ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă - conflict de interese și/sau favoritism ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu
- 7 -	
Art.32 potrivit proiectului de lege privind accesul la informațiile publice Articolul 32. Atribuțiile altor autorități publice Autoritățile publice prevăzute la <u>art.30 alin.(2)</u> vor include în rapoartele sale anuale de activitate datele statistice din registrele cererilor de comunicare a informațiilor publice.	
Obiecții: Conform normei formulate, autoritățile publice prevăzute la art.30 alin.(2) se obligă să includă în rapoartele sale anuale de activitate datele statistice din registrele cererilor de comunicare a informațiilor publice. Astfel, analizând conținutul art.30 din proiect, se remarcă că acesta stabilește atribuțiile Avocatului Poporului (Ombudsmanul), însă nu prezintă exhaustiv autoritățile publice menționate supra, or acestea sunt prevăzute la art.31 alin.(2), fapt ce va crea incertitudine la aplicare în acest sens. Mai mult, art.30 este structurat pe litere, și nu pe alineate.	
Recomandări: Se recomandă substituirea cifrei „30„ cu cifra „31.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Norme de trimitere defectuoase 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Justiției și are drept scop realizarea obiectivului 20.3 din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 235/2021, care prevede revizuirea cadrului legal pentru asigurarea accesului la informațiile publice. Adoptarea unei noi legi privind accesul la informațiile publice reprezintă o acțiune trasată expres în Planul de acțiuni pentru implementarea măsurilor propuse de către Comisia Europeană în Avizul său privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, aprobat de către Comisia Națională pentru Integrare Europeană la 4 august 2022.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului despre inițierea elaborării proiectului de decizie.

De asemenea, proiectul generează incertitudinea categoriilor de informații care se încadrează în noțiunea de „*informații de interes public*”, formulările conținute în textul normei „*subiecte de interes public*” și „*subiect de rezonanță sporită*” au un sens confuz și vor lăsa loc de interpretări abuzive din partea furnizorului de informații.

Proiectul acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării. În acest sens, art.12 alin.(3) potrivit proiectului conține prevederi ce vor crea premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „convenabile” care se va aplica într-o situație concretă referitor la modul de comunicare a informațiilor publice solicitate, prin utilizarea în textul proiectului a expresiei de genul „în măsura în care nu contravin prezentei legi”.

La fel, prevederile proiectului contravin art.52 din Constituția Republicii Moldova, art.75, 76 din Cod administrativ și art.43 din Legea nr.124/2002 privind identificarea electronică și serviciile de încredere, cu referire la cerința privind semnarea olografă/electronică a cererii de comunicare a informațiilor publice.

Un alt aspect reglementat ambiguu, lipsa unor termene concrete de acordare solicitantului pentru înlăturarea neajunsului privind denumirea furnizorului de informații și a termenului în care este informat solicitantul despre neexaminarea cererii de comunicare a informațiilor publice.

În formula propusă de autor, prevederile proiectului instituie atribuții abuzive pentru furnizorii de informații în ce privește instituirea unor proceduri mai favorabile pentru solicitanți cu privire la plățile percepute și modalitatea achitării acestora.

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

14.03.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Xenia VAMEȘ, Inspector principal

Digitally signed by Vameș Xenia
Date: 2023.03.14 14:01:11 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

