

**COMENTARII ȘI PROPUNERI**  
**la proiectul de Lege pentru modificarea și completarea**  
**Legii cu privire la petiționare nr. 190-XIII din 19 iulie 1994**

(proiectul nr. 307 din 05.07.2013 publicat pe pagina web a Parlamentului)

**Considerații generale**

Potrivit Ministerului Justiției, autor nemijlocit, Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Legii cu privire la petiționare nr. 190-XIII din 19 iulie 1994 (în continuare – Proiect) a fost elaborat întru executarea extrasului din procesul-verbal nr. 29 al ședinței Guvernului RM din 23.08.2012 privind analiza practicii internaționale în domeniul soluționării petițiilor cetățenilor cu necesitatea modificării cadrului normativ în vigoare, pentru eficientizarea procesului de examinare a petițiilor și excluderea dublărilor în examinarea și întocmirea răspunsurilor.

Prin Proiect, se propune modificarea și completarea unor prevederi din articolele 8-11 din Legea nr. 190-XIII din 19 iulie 1994 cu privire la petiționare (în continuare – Legea nr. 190/1994).

Pornind de la Nota informativă asupra Proiectului, se urmărește, ca scop și obiectiv, suplinirea și desăvârșirea normelor în materia examinării petițiilor, precum și întregirea cadrului legal privind examinarea petițiilor și procedura evitării dublărilor în examinarea acestora.

În acest sens de idei, în vederea evitării oricăror paralelisme legislative, în opinia noastră, este necesară excluderea din obiectul de aplicare a Legii nr. 190/1994 a modului de examinare a cererii prealabile, concept reglementat prin Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000.

Totodată, este necesară excluderea din obiectul de aplicare a Legii nr. 190/1994 a modului de examinare a cererilor privind accesul la informație. În versiunea sa actuală, art. 8 alin. (4) din Legea nr. 190/1994 prevede: petițiile (cererile) prin care se solicită o informație oficială se examinează în termenele stabilite în legislația privind accesul la informație. Aceste prevederi sînt de natură să genereze anumite coliziuni de drept. Or, Legea nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație (în continuare – Legea nr. 982/2000) prevede nu numai un alt termen de examinare a cererilor de acces la informație, ci și proceduri distincte ce țin de: solicitarea accesului la informație, modalitățile accesului, limba în care se prezintă informațiile solicitate, examinarea cererilor privind accesul la informație, readresarea cererilor (inclusiv termene de readresare), eliberarea informațiilor, refuzul accesului la informație, plăți pentru furnizarea informațiilor, revendicarea pe cale extrajudiciară și judiciară a dreptului de acces la informație. O singură excepție ar putea fi menținută – modul de înregistrare a cererilor privind accesul la informațiile oficiale, excepție asigurată prin normele art. 15 alin. (1) din Legea nr. 982/2000, care prevede: cererile scrise cu privire la accesul la informație se înregistrează în conformitate cu legislația cu privire la registre și petiționare. Prin legislație cu privire la petiționare, înțelegem, mai cu seamă, actele normative subordonate legii, cum ar fi: Hotărîrea Guvernului nr. 208 din 31.03.1995 pentru aprobarea Instrucțiunilor privind ținerea lucrărilor de secretariat referitoare la petițiile persoanelor fizice și juridice, adresate organelor de stat, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor Republicii Moldova. În același context, în eventualitatea unor modificări și completări în Legea nr. 982/2000, sugerăm, la art. 22 alin. (2), substituirea sintagmei „petiționarul” cu sintagma „solicitantul de informații”.

Mai mult, pornind de la versiunea actuală a art. 3 din Legea nr. 190/1994, legea nu se extinde asupra modului de examinare a petițiilor, prevăzut de legislația de procedură penală, de

procedura civilă, de procedura de executare, cu privire la contravențiile administrative, legislația muncii, precum și legislația cu privire la avocații parlamentari. Referințele la aceste legi speciale, însă, nu acoperă toate tipurile de petiții care, pentru a da claritate normelor legale și a evita potențialele confuzii, ar trebui expres excluse de sub incidența Legii nr. 190/1994. Cu titlu de exemplu: titlul V al Codului fiscal conține prevederi speciale relevante administrării fiscale, inclusiv - proceduri distincte de contestare a acțiunilor/deciziilor funcționarului/organului fiscal. Aceeași constatare poate fi reținută pentru o multitudine de alte acte normative, enumerarea exhaustivă a cărora în lege este imposibilă.

Generalizând cele expuse mai sus, cu referire la Legea nr. 190/1994, propunem:

- expunerea art. 4 în următoarea redacție: „Prin petiție, în sensul prezentei legi, se înțelege orice cerere, reclamație, propunere, sesizare, adresată organelor de resort, cu excepția celor, al căror mod de depunere, examinare și soluționare este reglementat de alte legi speciale.”;
- în eventualitatea acceptării propunerii de mai sus, excluderea art. 3, precum și excluderea, în tot cuprinsul legii, a prevederilor ce țin de examinarea cererii prealabile și cererii privind accesul la informații.

Totodată, Legea nr. 190/1994 ar trebui să fie revăzută fundamental și în partea ce ține de terminologia și limbajul utilizat. Bunăoară, este necesară:

- definirea noțiunilor „persoană oficială” și „persoanele de stat de rang superior”, dacă se insistă asupra menținerii acestora;
- la art. 7 alin. (3), pornind de la prevederile art. 1, substituirea sintagmei „organizațiilor” cu sintagma „organelor”, dacă se insistă asupra menținerii acestora. Mai mult, aceste prevederi urmează să fie revăzute și din perspectiva terminologiei cu care operează Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală;
- uniformizarea terminologiei cu cea utilizată de Codul contravențional.

### **Analiza conținutului Proiectului**

La acest compartiment ne vom expune, în exclusivitate, asupra normelor, referitor la care reținem obiecții.

La pct. 1 din Proiect -

- nu avem convingerea că prevederile actuale ale art. 8 alin. (1), în virtutea cărora petițiile, ce nu necesită o studiere și examinare suplimentară, trebuie să se examineze fără întârziere sau în termen de 15 zile de la data înregistrării, efectiv se pun în aplicare. Mai mult, orice petiție cere studiere și examinare, care, însă, poate fi „suplimentară” doar în cazul petițiilor examinate repetat. Mai mult, sintagma „suplimentară” generează o anumită confuzie și în raport cu prevederile propuse la alin. (2) lit. a), care prevede posibilitatea prelungirii termenului de examinare a petiției cu 30 zile lucrătoare dacă sînt necesare consultări suplimentare. În mod practic, mai puțin efort este necesar doar pentru cererile privind accesul la informații, acest specific fiind tratat corespunzător prin condițiile speciale de examinare ale acestora;
- majorarea termenului de examinare a petițiilor este nejustificată. Examinarea petiției într-un termen util petiționarului este o condiție esențială a unui mecanism eficient de petiționare. Mai mult, în anumite situații, pornind de la prevederile actuale, dar și de la cele propuse prin Proiect, ale alin. (2) din același articol, conducătorul organului are competența de a prelungi termenul de examinare a petițiilor cu 30 de zile lucrătoare. De

altfel, și acest termen este nejustificat de extins, de rînd cu termenul extins pentru examinarea petițiilor cu elemente de extraneitate prevăzut la alin. (5) propus spre completare prin Proiect;

- în eventualitatea neacceptării propunerilor din Considerații generale, este de prisos exceptarea de la prevederile alin. (1) a normelor din alin. (4) și alin. (5), înțelegîndu-se că acestea cazuri sunt speciale și sunt tratate distinct. În cazul în care se insistă asupra exceptării, precum și menținerii prevederilor referitoare la cererea prealabilă, este necesar să se excepteze și prevederile din alin. (3);
- petiționarul trebuie să fie informat despre prelungirea termenului, iar acest lucru trebuie să fie expus în lege ca o obligație a organului care examinează petiția.

Generalizînd cele expuse mai sus, reținînd și cele propuse în Considerații generale, este recomandabilă expunerea art. 8 în următoarea redacție, alineatele (2) și (3) urmînd a fi excluse:

„(1) Petițiile se examinează de către organele corespunzătoare în cel mult 30 zile de la data înregistrării.

(2) Dacă examinarea petiției necesită analiza unui volum mare de informații, termenul de examinare a petiției poate fi prelungit cu cel mult 30 zile de către conducătorul organului, fapt comunicat imediat petiționarului.

(5) Petiția care conține elemente de extraneitate, în funcție de circumstanțele cazului, se examinează în cel mult 90 zile de la data înregistrării, petiționarul fiind informat, în cel mult 30 zile de la data înregistrării, despre acțiunile întreprinse în vederea examinării petiției. În cazul în care petiționarul nu este de acord cu cele întreprinse, el este în drept să sesizeze instanța de contencios administrativ în modul stabilit.”

La pct. 2 din Proiect -

- conținutul propus al art. 9 alin. (1<sup>1</sup>) cuprinde prevederi care ar fi justificate dacă s-ar specifica că petiționarul în petițiile ulterioare comunică argumente sau informații suplimentare, altfel aceste prevederi vor fi contrare normelor din art. 20. Cel puțin, trebuie să se specifice ca condiție pentru comasarea petițiilor – depunerea petițiilor concomitent în interiorul termenului de examinare a petiției inițiale;
- propunem expunerea art. 9 alin. (1<sup>2</sup>) în următoarea redacție: „Dacă examinarea petiției ține de competența mai multor organe și/sau persoane oficiale, o copie a acesteia, în termen de 5 zile lucrătoare de la data înregistrării petiției, se expediază organelor și/sau persoanelor oficiale corespunzătoare, care urmează să răspundă petiționarului.”

La pct. 3 din Proiect, conținutul art. 10 alin. (5) -

- prevederi care ar fi justificate dacă se completează cu următoarea condiție - organul efectiv a acordat petiționarului posibilitatea de a-și pune în exercițiu drepturile statuate prin art. 11 lit. a) și lit. c) din Legea nr. 190/1994: de a expune personal argumente organului sau persoanei oficiale care examinează petiția; de a prezenta organului sau persoanei oficiale, care efectuează examinarea, materiale suplimentare ori să solicite organului sau persoanei oficiale de a cere aceste materiale;
- prevederi care ar fi justificate și cu condiția acordării petiționarului, prin completarea de rigoare a art. 16 din Legea nr. 190/1994, a dreptului expres de a contesta nu numai decizia rezultată din examinare, ci și neexaminarea de către organ a petiției depuse. Astfel, se va asigura responsabilizarea organelor care vor trebui să dovedească, în fața instanței, că „textul petiției nu este lizibil și nu poate fi citit sau petiția conține informații insuficiente și neconcludente pe marginea problemei abordate”.

## **Analiza argumentării Proiectului**

În conformitate cu art. 20 din Legea nr. 780/2001, concomitent cu elaborarea proiectului de act legislativ, grupul de lucru întocmește o notă informativă care include:

- condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză;
- fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură;
- actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

Luând în considerație specificul Proiectului, inclusiv – de modificare și completare, reținem că Nota informativă la Proiect conține, în buna sa parte, elementele prescrise, fiind făcute referințe și la practicile altor țări în examinarea petițiilor, dar și experiența națională de punere în aplicare a prevederilor în vigoare. Totuși, autorul nemijlocit al Proiectului nu aduce argumente convingătoare care ar motiva majorarea termenelor de examinare (inclusiv prelungirea) a petițiilor, termenul extins de examinare a petițiilor cu elemente de extraneitate.

## **Concluzii și recomandări**

Necesitatea reexaminării actelor legislative la o anumită etapă este notorie, aceasta fiind prescrisă și prin prevederile art. 50 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative. În virtutea normelor citate, reexaminarea actelor legislative constă în analiza conținutului lor pentru evaluarea eficienței juridice la etapa respectivă de dezvoltare a relațiilor sociale. Periodicitatea reexaminării actelor legislative este de cel puțin o dată la 2 ani. Reexaminarea se efectuează de către organele de specialitate ale Parlamentului și de alte organe responsabile de sistematizarea legislației. În urma reexaminării, pot fi înaintate propuneri de modificare și completare a actelor legislative în vederea actualizării lor. În procesul de reexaminare urmează: să se determine fondul de acte ce urmează a fi analizate, gruparea lor tematică; să se examineze fiecare act în parte din punctul de vedere al actualității și eficienței, existenței de paralelisme sau contradicții cu alte acte legislative, existenței de lacune în reglementări, posibilității de concentrare a unor reglementări dispersate, determinării caracterului desuet al actului sau al unor prevederi ale lui.

O reexaminare a actelor legislative care vine să garanteze dreptul la petiționare, drept fundamental consfințit prin art. 52 din Constituția RM, este necesară pornind de la faptul că Legea nr. 190/1994, legea de bază în domeniu, este în aplicare timp de 20 ani, suportând ultima intervenție esențială în 2003, an al republicării. Între timp au fost dezvoltate multiple acte speciale care conțin prevederi conexe dreptului la petiționare. Pentru acest motiv necesitatea unei reexaminări fundamentale a normelor Legii nr. 190/1994 este incontestabilă. Acest exercițiu, însă, ar trebui să soldeze cu modificări și completări mai cuprinzătoare decât cele propuse prin Proiect.

Proiectul necesită îmbunătățire esențială, recomandările în acest sens fiind expuse în Considerații generale și în Analiza conținutului Proiectului.