

10 Noiembrie 2009, nr. 410

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (ajustarea prevederilor legislației la Legea privind transparența în procesul decizional)

La solicitarea Cancelariei de Stat a Republicii Moldova

Evaluarea generală

1. Transparența decizională Proiectul supus expertizei a fost înaintat pentru consultări publice la data de 30 octombrie 2009, fiind plasat și un anunț în acest sens, care stabilește termenul-limită de prezentare a propunerilor și sugestiilor părților interesate către autorul proiectului (Cancelaria de Stat a Republicii Moldova) pînă la data de 10 noiembrie 2009. Astfel, părților interesate le-a fost pus la dispoziție doar 8 zile lucrătoare pentru a examina conținutul acestei decizii, ceea ce contravine prevederilor art.9 alin.(1) al Legii 239/13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, care prevede că anunțul despre inițierea elaborării deciziei se plasează cu cel puțin 15 zile lucrătoare pînă la examinarea deciziei. Mai mult decît atît, anunțul respectiv nu indică data la care a fost plasat, oferind teren pentru speculații referitoare la respectarea termenului de 15 zile atît pentru autorități, cît și pentru părțile interesate.

2. Scopul promovării proiectului. Potrivit autorului notei informative, proiectul hotărîrii de Guvern „Cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative” a fost elaborat conform prevederilor Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, cu scopul de a aduce cadrul legislativ în vigoare în concordanță cu legea respectivă.

Fundamentarea proiectului

3. Suficiența argumentării. Argumentarea conținută în nota informativă se referă, de o manieră generală, la importanța transparenței procesului de adoptare a deciziilor de către autoritățile publice, cum ar fi "va oferi posibilități reale cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate de a participa în elaborarea proiectelor de decizii" sau "îmbunătățirea calității deciziilor elaborate și adoptate de către autoritățile publice, precum și sporirea credibilității și susținerii deciziilor adoptate."

Considerăm că argumentarea modificării și completării actelor legislative la care se referă proiectul este suficientă, dar însăși proiectul nu include toate modificările necesare pentru aducerea prevederilor legislației în vigoare în conformitate cu Legea 239/13.11.2008.

4. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză. Nota informativă și textul proiectului nu conțin asemenea referințe.

5. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Deși procesul de consultare publică în cadrul transparenței procesului decizional presupune anumite cheltuieli, argumentarea conținută în nota informativă nu precizează sursa lor de finanțare. Considerăm necesară redresarea acestei carențe, deoarece în caz contrar autoritățile publice vizate în proiect ar putea invoca

lipsa resurselor financiare necesare pentru asigurarea transparenței procesului de luare a deciziilor.

6. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Proiectul nu reglementează activitatea de întreprinzător și, prin urmare, nu a fost supus analizei impactului de reglementare a proiectului. Cu toate acestea, considerăm că aplicarea prevederilor proiectului va reprezenta un beneficiu inclusiv pentru exponenții mediului de afaceri, prin antrenarea acestora în procesul de consultări publice pe marginea proiectelor de decizii care le pot influența activitatea.

Evaluarea de fond a coruptibilității

7. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

8. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

9. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

10. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

11. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora. Atribuțiile autorităților publice de asigurare a transparenței în procesul decizional au fost reglementate prin Legea 239/13.11.2008 cu privire la transparența în procesul decizional, proiectul ajustînd doar prevederile unor legi la rigorile legii în cauză.

12. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.I, p.2	La articolul 25 alineatul (6), propozițiile a doua și a treia vor avea următorul cuprins: „În acest scop, Guvernul, din oficiu, la inițiativa altor autorități publice sau la propunerea părților interesate, <u>hotărăște</u> consultarea publică a proiectelor de acte ale Guvernului care pot avea impact economic, de mediu și social (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice), în conformitate cu legislația. Guvernul <u>decide</u> publicarea stenogramelor ședințelor sale publice și a altor acte	Potrivit Legii 239/13.11.2008, autoritățile publice în asemenea cazuri au obligația să demareze procesul de consultări publice. Prevederile proiectului însă formulează această obligație a Guvernului ca pe un drept, de care se poate prevala în mod discreționar. Cît privește stenogramele ședințelor publice ale Guvernului, nu este clar de ce standardele aplicabile Guvernului trebuie să fie sub nivelul acceptat pentru publicarea stenogramelor ședințelor Pralamentului.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.	Se recomandă substituirea cuvîntului "hotărăște" cu "dispune", iar expresia "decide publicarea stenogramelor" cu "va publica stenogramele".

		vizînd activitatea executivului.”			
2	Art.II, p.6	După articolul 49 se introduce articolul 491 cu următorul cuprins: „Articolul 491. Organizarea procedurilor de consultare publică de către comisia permanentă sesizată în fond (1) Comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și propuneri legislative cu părțile interesate, prin intermediul organizării dezbaterilor, audierilor publice, altor proceduri de consultare <u>stabilite de legislația în vigoare.</u> ...	Existînd legea-cadru care se are în vedere în acest context, nu este clar de ce trimiterea la aceasta nu se face în mod direct, potrivit exigențelor Legii 780/2001 cu privire la actele legislative.	Coruptibilitate Norme de trimitere	Substituirea expresiei "legislația în vigoare" cu expresia "legislația cu privire la transparența în procesul decizional".
3	Art.II, p.6	După articolul 49 se introduce articolul 491 cu următorul cuprins: „Articolul 491. Organizarea procedurilor de consultare publică de către comisia permanentă sesizată în fond ... (4) Comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, <u>conform legislației în vigoare,</u> pe site-ul Parlamentului a proiectelor de acte legislative și propuneri legislative, a materialelor aferente, precum și a sintezei recomandărilor parvenite în cadrul consultărilor publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional.	A se vedea obiecția precedentă.	Coruptibilitate Norme de trimitere	Substituirea expresiei "legislației în vigoare" cu expresia "legislației cu privire la transparența în procesul decizional".
4	Art.III, p.2	Articolul 45 se completează cu alineatul (4) cu următorul cuprins: „(4) Elaborarea și aprobarea bugetelor unităților <u>conform legislației în vigoare.</u> ”	A se vedea obiecția nr.2 din tabel.	Coruptibilitate Norme de trimitere	Substituirea expresiei "legislației în vigoare" cu expresia "legislației cu privire la transparența în procesul decizional".
5	Art.IV, p.7	Articolul 21: în titlul, după cuvîntul „avizarea” se introduc cuvintele „și consultarea publică a”, alineatul (1) se completează în final cu următorul text: „și se supune, <u>în modul</u>	Referința la modul stabilit nu ajută la identificarea acestuia.	Coruptibilitate Norme de trimitere	Se recomandă introducerea după expresia "în modul stabilit" a expresiei "de legislația cu privire la transparența în procesul decizional".

		<u>stabilit</u> , procedurii de consultare publică”;			
6	Art.V, p.3	La articolul 28 alineatul (2), după cuvintele „după caz” se introduc cuvintele „, necesitatea consultării publice a proiectului actului normativ, <u>conform legii</u> ”.	A se vedea obiecția nr.2 din tabel.	Coruptibilitate Norme de trimitere	Se recomandă introducerea după textul "conform legii" a textului "cu privire la transparența în procesul decizional".
7	Art.V, p.8	Articolul 38: ...articolul se completează cu alineatele (4) și (5) cu următorul cuprins: „(4) Consultarea proiectului de act normativ cu părțile interesate se efectuează <u>în conformitate cu legea</u> , cu respectarea procedurilor stabilite de către Guvern.	A se vedea obiecția nr.2 din tabel.	Coruptibilitate Norme de trimitere	Se recomandă introducerea după textul "în conformitate cu legea" a textului "cu privire la transparența în procesul decizional".
8	Art.VI, p.2	La articolul 14 alineatul (2), după litera z) se introduce litera z1) cu următorul cuprins: „z/1) dispune consultarea publică a proiectelor de decizii în problemele de interes local care pot avea impact economic, de mediu și social (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice), <u>în conformitate cu legislația</u> , precum și în alte probleme care preocupă populația sau o parte din populația unității	A se vedea obiecția nr.2 din tabel.	Coruptibilitate Norme de trimitere	Se recomandă introducerea după textul "în conformitate cu legislația" a textului "cu privire la transparența în procesul decizional".
9	Art.VI, p.5	La articolul 32, după alineatul (1) se introduce alineatul (11) cu următorul cuprins: „(11) Proiectele de dispoziții ale primarului în problemele de interes local care pot avea impact economic, de mediu, social (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice) se consultă public, <u>în conformitate cu legea</u> , cu respectarea procedurilor stabilite de către fiecare	A se vedea obiecția nr.2 din tabel.	Coruptibilitate Norme de trimitere	Se recomandă introducerea după textul "în conformitate cu legea" a textului "cu privire la transparența în procesul decizional".

		autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității			
10	Art.VI, p.7	La articolul 43 alineatul (1), după litera u) se introduce litera u1) cu următorul cuprins: „u1) dispune consultarea publică a proiectelor de decizii în problemele de interes local care pot avea impact economic, de mediu și social (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice), <u>în conformitate cu legislația</u> , precum și în alte probleme care preocupă populația sau o parte din populația unității	A se vedea obiecția nr.2 din tabel.	Coruptibilitate Norme de trimitere	Se recomandă introducerea după textul "în conformitate cu legislația" a textului "cu privire la transparența în procesul decizional".
11	articol lipsă		Proiectul nu conține niște articole prin care să introducă modificările și completările de rigoare în vederea ajustării cadrului legal la prevederile art.13 alin.(5) " <i>Împiedicarea accesului la ședințele publice ale autorităților publice sau compromiterea procesului decizional prin tănuirea informației de interes public ori prin denaturarea acesteia se sancționează conform legii.</i> " și prevederile art.16 alin.(1), lit.d) " <i>Autoritățile publice vor întocmi și vor aduce la cunoștința publicului rapoarte anuale privind transparența în procesul decizional, care vor conține: ... d) numărul cazurilor în care acțiunile sau deciziile autorității publice au fost contestate pentru nerespectarea prezentei legi și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prezentei legi.</i> "	Coruptibilitate Lacune de drept	Introducerea unui articol / mai multor articole în proiect prin care să fie propuse modificările și completările necesare în vederea asigurării executării art.13 alin.(5) și art.16 alin.(1) lit.d) a Legii 239/13.11.2008 cu privire la transparența în procesul decizional. În acest sens, pot fi modificate, după caz Codul de conduită al funcționarului public, Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Codul contravențional etc.

Concluzii

În concluzie, putem spune că proiectul supus expertizei nu este afectat de grave riscuri de coruptibilitate. Principalele curențe ale procesului de elaborare a proiectului se referă la:

- Acordarea unui termen mai mic de 15 zile lucrătoare părților interesate pentru expunerea părerilor pe marginea proiectului;
- Abundența normelor abstracte de trimitere la legislația în vigoare, cînd există o lege concretă care se are

în vedere;

- Existența unor contradicții dintre legea-cadru și prevederile proiectului elaborat în vederea ajustării cadrului legislativ, prin determinarea ca drept a unor obligații;
- Nereglementarea de către proiect a modificărilor și completărilor necesare, în vederea unei asigurări mai complete a ajustării cadrului legislativ la prevederile Legii 239/13.11.2008 (sanctiunile pentru nerespectarea legii).

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției