

10 Noiembrie 2009, nr. 411

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Hotărîrii Guvernului cu privire la unele acțiuni de executare a Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 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-au fost puse la dispoziție doar 8 zile lucrătoare pentru a examina conținutul acestei decizii, în timp ce art.9 alin.(1) al Legii 239/13.11.2008 privind transparența în procesul decizional prevede că anunțul despre inițierea elaborării deciziei se plasează cu cel puțin 15 zile lucrătoare pînă la examinarea deciziei. Mai mult decît atît, în anunțul respectiv nu se indică data la care a fost plasat, ceea ce oferă teren pentru speculații referitoare la respectarea termenelor, atît pentru autorități, cît și pentru părțile interesate.

De asemenea, potrivit art.9 alin.(2) al Legii 239/13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, anunțul despre inițierea elaborării deciziei trebuie să conțină o argumentare a necesității de a adopta decizia. Cu toate acestea, anunțul conține doar o enunțare a scopului elaborării acestui proiect de hotărîre, și anume "de a asigura implementarea uniformă a prevederilor Legii privind transparența în procesul decizional de către ministere, servicii publice desconcentrate ale acestora, alte autorități administrative centrale". Considerăm că scopul proiectului nu este același lucru cu argumentarea necesității elaborării lui și în cazul de față, nu este clar de ce nu este posibilă aplicarea directă a Legii 239/13.11.2008 privind transparența în procesul decizional de către subiecții la care se referă aceasta. Prin urmare, nu este clar ce a condus la necesitatea elaborării proiectului dat: aplicarea neuniformă de către autoritățile publice a prevederilor legii din cauza caracterului ei prea general sau lipsa oricărei aplicări a acestei legi datorită reglementării insuficiente a unor mecanisme clare direct în lege etc.?

2. Scopul promovării proiectului. Potrivit Notei Informative, "scopul proiectului de hotărîre... este de a asigura implementarea uniformă a prevederilor Legii privind transparența în procesul decizional, care va contribui la sporirea responsabilității autorităților publice și îmbunătățirea calității deciziilor elaborate și adoptate de către organele centrale de specialitate ale administrației publice și subdiviziunile din subordinea acestora". Textul Regulamentului din anexa nr.1 a proiectului prevede suplimentar la o formulare asemănătoare a scopului adoptării hotărîrii că îmbunătățirea calității deciziilor elaborate și adoptate va fi realizată "prin intermediul consultării cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate".

Conform textului preambulului proiectului hotărîrii, acesta urmează a fi adoptat "În scopul executării prevederilor art.11 alin.(3) și art.18 lit.c) ale Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional", care prevăd că procedurile de consultare ... se stabilesc de Parlament, de Președintele Republicii Moldova și, respectiv, de Guvern (art.11 alin.(3)) și că Guvernul va elabora și adopta actele normative necesare executării legii (art.18 lit.c)).

Constatăm astfel, că proiectul hotărîrii urmărește de fapt scopul de a reglementa mai detaliat și de a asigura aplicarea uniformă doar a uneia dintre etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor prevăzute de art.8 al Legii 239/13.11.2008 - etapa consultării cetățenilor, asociațiilor și a altor

părți interesate (lit.c)), descrisă mai pe larg în art.11 al Legii. Adicional, proiectul Regulamentului propune prevederi mai detaliate referitoare la transparența adoptării deciziilor, prin asigurarea examinării și adoptării deciziei în cadrul ședințelor publice (art.13 al legii).

Fundamentarea proiectului

3. Suficiența argumentării. Potrivit Notei Informative, "Proiectul Regulamentului cu privire la procedurile de consultare în procesul decizional și organizare a ședințelor publice, propus spre aprobare, prezintă standarde minime de consultare a tuturor părților interesate, oferind și opțiuni pentru extinderea formatului de consultări publice, în funcție de problema abordată de proiectul de decizie, impactul proiectului de decizie, interesul societății pentru subiect etc. ... Aprobarea proiectului hotărârii respective va întregi cadrul legislativ privind asigurarea transparenței procesului de elaborare și adoptare a deciziilor, oferind ministerelor, serviciilor publice desconcentrate ale acestora, altor autorități administrative centrale instrumente legale suficiente pentru a garanta standarde minime de implicare a cetățenilor în procesul decizional al autorităților publice."

Analizând conținutul proiectului, devine clar că acesta reglementează nu doar procedurile care urmează a fi aplicate la etapa consultării publice, dar că acesta conține reglementări referitoare la alte etape, cum ar fi informarea publicului despre inițierea elaborării deciziei, accesul la proiectele de decizii, recepționarea și examinarea recomandărilor, informarea publicului despre deciziile adoptate, publicarea raportului anual al autorităților publice privind transparența în procesul decizional, depășind astfel scopul anunțat al adoptării proiectului hotărârii Guvernului. Aceasta generează confuzia că Regulamentul propus completează prevederile Legii 239/13.11.2008 și nu doar prevederile acesteia referitoare la etapa consultărilor publice și a adoptării deciziilor în cadrul ședințelor publice. Aceste confuzii se agravează pe fonul unor contradicții dintre prevederile Legii 239/13.11.2008 și prevederile propuse de proiect.

Prin urmare, considerăm că proiectul:

- urma să fie mai clar structurat pentru a corespunde etapei consultărilor publice, prevăzute de Capitolul II "Transparența procesului de elaborare a deciziilor" al Legii 239/13.11.2008, precum și dispozițiilor Legii referitoare la participarea la ședințe publice, din cadrul Capitolului III "Transparența procesului de adoptare a deciziilor"

sau

- urma să acopere întreaga procedură de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor (cu toate etapele acesteia prevăzute de art.8 al Legii) și de asigurare a transparenței procesului de adoptare a deciziilor (adoptarea deciziilor în cadrul ședințelor publice (art.13 al Legii), adoptarea deciziilor în regim de urgență (art.14 al Legii), informarea publicului despre deciziile adoptate (art.15 al Legii) și publicarea rapoartelor privind transparența în procesul decizional (art.16 al Legii)).

Considerăm că în lipsa unor explicații privind oportunitatea soluțiilor selective și chiar contradictorii cu prevederile legii-cadru, nu se poate constata o argumentare suficientă a prezentului proiect de hotărâre a Guvernului.

4. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 37 al Legii 317/2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, nota informativă trebuie să includă argumentarea și gradul compatibilității proiectului de act normativ cu reglementările legislației comunitare.

Potrivit Notei Informative ce însoțește proiectul "La elaborarea proiectului hotărârii de Guvern ... au fost luate în considerare practicile de consultare în procesul decizional, aplicate de țările membre ale Uniunii Europene, precum și recomandările Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) de asigurare a transparenței în activitatea Guvernului."

5. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. e) a art.37 din Legea 317/2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”.

În acest sens, nota informativă a proiectului prevede: "Cît privește costul de implementare a proiectului respectiv, la moment, o estimare precisă a impactului asupra bugetului de stat nu poate fi realizată obiectiv, deoarece aceasta depinde de instrumentele de consultare publică pe care ar putea să le selecteze autoritățile publice și de numărul proiectelor de decizii supuse consultărilor publice.". Prin urmare, autorii presupun că implementarea proiectului va atrage cheltuieli financiare, însă nu le pot estima și nici nu indică sursele de finanțare a acestor cheltuieli. Avînd în vedere că unele proceduri de consultare prevăzute de proiect pot presupune și cheltuieli considerabile (sondajele de opinie, organizarea referendumului), considerăm că este necesar să fie indicat din ce surse vor fi acoperite acestea, astfel încît prevederile proiectului să nu rămînă doar o simplă formalitate.

6. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Potrivit Notei Informative, "Proiectul de hotărîre de Guvern nu are un caracter de reglementare a activității de întreprinzător, iar aprobarea regulamentului nu presupune suportarea unor costuri din partea agenților economici".

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. Anumite prevederi ale proiectului contravin prevederilor Legii 239/13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. Cu titlu de exemplu poate fi adus p.4 al Regulamentului din anexa nr.1 la hotărîrea Guvernului supusă expertizei și art.3 al Legii menționate. Astfel, Legea stabilește că prevederile ei nu se aplică în procesul de elaborare a deciziilor și de desfășurare a ședințelor din cadrul autorităților publice la care sînt examinate informații oficiale cu accesibilitate limitată, pe cînd regulamentul propus în proiectul supus expertizei adaugă suplimentar încă două excepții, neprevăzute de Lege:

- elaborarea și adoptarea de către Guvern și autoritățile publice a proiectelor de acte administrative cu caracter individual, și
- a proiectelor de acte normative și administrative care au ca obiect modificarea actelor în vigoare sub aspect redacțional, fără a schimba conceptul sau impactul acestora.

10. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Proiectul conține mai multe deficiențe ale formulărilor lingvistice utilizate, care determină conflicte interne dintre prevederile proiectului, precum și utilizează anumiți termeni și expresii diferite de formulările consacrate în Legea 239/13.11.2008 cu privire la transparența în procesul decizional.

11. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește anumite atribuții ale autorităților publice, precum și proceduri administrative prin care derogă de la prevederile Legii 239/13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

12. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	p.2	Ministerele, alte autorități administrative centrale, serviciile publice desconcentrate ale acestora, în termen de 2 luni vor: ... desemna	Din textul proiectului, nu este clar în ce fel va fi mediatizată informația privind desemnarea coordonatorilor procesului de consultare publică în procesul decizional: pe paginile web ale autorităților publice, ale Guvernului, în presă, prin afișare la sediul autorităților publice etc.	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Concretizarea modalității de mediatizare a informației privind desemnarea coordonatorilor procesului de consultare publică în procesul decizional.

		coordonatorii procesului de consultare publică în procesul decizional și vor mediatiza informația respectivă, în modul stabilit.			
2	Anexa 1, p.3	Prevederile prezentului Regulament se aplică în procesul de elaborare și adoptare a proiectelor de acte legislative, <u>acte normative</u> , acte administrative (în continuare – proiecte de decizii) 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).	Potrivit art.3 alin.(4) al Legii 239/13.11.2008 privind transparența în procesul decizional "Autoritățile publice vor consulta cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate în privința proiectelor de acte legislative, administrative care pot avea impact social, economic, de mediu (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice)." Prin urmare, legea-cadru distinge două categorii de proiecte de decizii: legislative și administrative, presupunând implicit că din categoria actelor administrative - potrivit teoriei dreptului administrativ și a Legii 793/10.02.2000 contenciosului administrativ - fac parte actele administrative cu caracter normativ și cele cu caracter individual. Proiectul hotărârii, însă, adaugă la proiectele actelor legislative și administrative și actele normative, ceea ce contravine prevederilor Legii 239/13.11.2008.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Excluderea expresiei "acte normative" din p.3 al proiectului.
3	Anexa 1, p.4	Procedurile de consultare publică prevăzute în prezentul Regulament <u>nu se extind asupra procesului de elaborare și adoptare de către Guvern și autoritățile publice a proiectelor de acte administrative cu caracter individual</u> , a celor ce conțin informații oficiale cu accesibilitate limitată și a <u>proiectelor de acte normative și administrative care au ca obiect modificarea actelor în vigoare sub aspect redacțional, fără a schimba conceptul sau impactul acestora.</u>	Aceste formulări contravin prevederilor legii-cadru, Legea nr.239/13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, care, în art.3 alin.(5) stabilește o singură categorie de decizii cărora nu li se aplică: "Prevederile prezentei legi nu se aplică în procesul de elaborare a deciziilor și de desfășurare a ședințelor din cadrul autorităților publice la care sînt examinate informații oficiale cu accesibilitate limitată în condițiile legii". Prin urmare, scoaterea de sub incidența transparenței procesului decizional a proiectelor de acte administrative cu caracter individual și a proiectelor de acte normative și administrative care au ca obiect modificarea actelor în vigoare sub aspect redacțional - reprezintă niște derogări abuzive de la prevederile legii-cadru, întru executarea căreia se propune adoptarea regulamentului dat.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Atribuții extensive de reglementare	Excluderea p.4 din Regulament; sau excluderea celor 2 excepții neîntemeiate (proiectele de acte administrative cu caracter individual și proiectele de acte normative și administrative care au ca obiect modificarea actelor în vigoare sub aspect redacțional) din p.4; sau stipularea că acestor categorii de decizii li se vor aplica doar procedurile minime de consultare, conform p.28 al Regulamentului.
4	Anexa 1, Capitolul II.	Măsurile administrative de asigurare a transparenței în procesul decizional	Titlul acestui compartiment din regulament depășește scopul anunțat al titlului Regulamentului "cu privire la procedurile de consultare publică în procesul decizional și organizare a ședințelor publice", precum și a celui enunțat în Preambulul hotărârii, făcînd să sporească neclaritatea referitoare la domeniul de aplicare a acestui regulament: la toate prevederile Legii 239/13.11.2008 privind transparența în procesul decizional sau doar la prevederile acesteia cît privește etapa consultării publice pe marginea proiectului deciziei și a adoptării în ședință publică a acestuia?	Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Clarificarea atît a scopului adoptării proiectului hotărârii (de a se aplica întregii Legi 239/13.11.2008 sau doar în partea ce reglementează etapa consultărilor publice și a desfășurării ședințelor publice pentru adoptarea deciziilor), cît și a domeniului de aplicare a regulamentului, astfel încît să dispară confuzia că prevederile regulamentului depășesc scopul adoptării hotărârii și a regulamentului anexă

					la ea.
5	Anexa 1, p.9	Consultarea publică a unui proiect de decizie este inițiată și desfășurată de către subdiviziunea autor din cadrul autorității publice.	Potrivit art.11 alin.(2) al Legii 239/13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, consultarea poate fi inițiată, pe lângă autoritatea responsabilă de elaborarea proiectului de decizie, și de o altă autoritate publică, care nu este autorul proiectului, precum și la propunerea părților interesate. Prin urmare, proiectul hotărârii limitează neîntemeiat aplicarea legii în vederea executării careia este elaborat, în ceea ce privește dreptul de a iniția/propune consultări publice pe marginea unui proiect de decizie.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții extensive de reglementare	Excluderea p.9 sau aducerea lui în conformitate cu prevederile art.11 alin.(2) al Legii 239/13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. În acest sens, ar fi utilă mai degrabă reglementarea situațiilor în care alte autorități pot iniția consultări publice pe marginea unui proiect de decizie autor al căruia este o altă autoritate, precum și a modalităților prin care cetățenii pot propune/desfășura consultări publice pe marginea unui proiect de decizie (părțile interesate trebuie să adreseze solicitarea de inițiere a consultărilor publice de către autoritate sau poate iniția și/sau poate desfășura dezbateri publice pe marginea unui proiect de decizie în mod autonom).
6	Anexa 1, Capitolul III.	Proceduri de asigurare a accesului la informația privind procesul decizional	A se vedea obiecția făcută la titlul Capitolului II. Mai mult decât atât, Capitolul III care sugerează aplicabilitatea la toate informațiile privind procesul decizional, conține 3 compartimente, care se referă exclusiv la etapa consultărilor publice și nu la toate informațiile care pot fi făcute publice în procesul decizional. Astfel, primul compartiment se întitulează "1. Modalități de informare în cadrul consultării publice", consultările publice fiind doar una dintre cele 5 etape ale transparenței procesului de elaborare a deciziilor conform art.8 al Legii 239/13.11.2008. În pofida denumirii compartimentului dat, p.13-17 incluse în el se referă nu la informarea din cadrul consultărilor publice, ci la informarea generală privind procesul decizional, atât la etapa elaborării, cât și la etapa adoptării deciziei. Al doilea compartiment se întitulează "Anunțul de inițiere a consultării publice", în p.18-21 fiind vorba într-adevăr despre conținutul acestui anunț. Al treilea compartiment se întitulează "Informarea despre rezultatele consultării publice", punctele căruia însă se extind nu doar la etapa consultării publice a elaborării deciziei, dar și la aprobarea proiectului. Prin urmare, structural denumirea capitolului III și a celor 3 compartimente ale sale crează contradicții interne între ele, între ele și prevederile incluse în aceste compartimente, între ele și preambulul proiectului hotărârii și dispozițiile generale ale regulamentului.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	Clarificarea atât a scopului adoptării proiectului hotărârii (de a se aplica întregii Legi 239/13.11.2008 sau doar în partea ce reglementează etapa consultărilor publice și a desfășurării ședințelor publice pentru adoptarea deciziilor), cât și a domeniului de aplicare a regulamentului, astfel încât să dispară confuzia că prevederile regulamentului depășesc scopul adoptării hotărârii și a regulamentului anexă la ea.
7	Anexa 1, p.13	Informarea privind procesul decizional	Prima propoziție a p.13 aparent se contrazice cu a doua. Se stipulează	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	Se propune următoare redacție a

		are un <u>caracter general pentru un public larg nedefinit sau un caracter direcționat pentru părți interesate</u> definite, incluse în lista prevăzută în pct.8 din prezentul Regulament, sau alte părți interesate care au solicitat în scris informarea. Cele două procedee de informare privind procesul decizional sînt complementare și nu se substituie reciproc.	că "Informarea privind procesul decizional are un caracter general pentru un public larg nedefinit sau un caracter direcționat pentru părți interesate definite..." Astfel, se creează impresia că autoritățile publice dispun de alternativa de a alege discreționar tipul informării: fie cea cu caracter general, fie cea cu caracter direcționat. Cu toate acestea, în a doua propoziție se stabilește că cele două procedee de informare "sînt complementare și nu se substituie reciproc". Care procedeu însă este de bază și care este cel complementar celui de bază? Logic, ar trebui ca informarea generală să aibă loc de fiecare dată, iar cea direcționată să fie aplicată suplimentar informării generale, care ar trebui să fie și cea de bază, însă acest lucru nu rezultă expres din textul proiectului. Mai mult decît atît, p.13 utilizează noțiunile de "informare cu caracter general" și "informare cu caracter direcționat", iar p.15 - noțiunile de "informare generală" și "informare direcționată" cu referire la aceleași fenomene, respectiv.	Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	p.13: "Informarea privind procesul decizional se face pe calea informării generale (pentru un public larg nedefinit) și pe calea informării direcționate (pentru părți interesate definite, incluse în lista prevăzută în pct.8 din prezentul Regulament, sau alte părți interesate care au solicitat în scris informarea). Informarea generală este obligatorie de fiecare dată, iar cea direcționată poate fi aplicată complementar informării generale."
8	Anexa 1, p.18	Informația despre inițierea consultărilor pe marginea unui proiect de decizie este redactată în forma unui anunț ... care include obligatoriu: ...	Avînd în vedere necesitatea calculării anumitor termene în interiorul cărora părțile interesate pot prezenta comentarii și sugestii pe marginea proiectului deciziei, considerăm utilă includerea în lista datelor pe care trebuie să le conțină anunțul și data la care acesta este făcut.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	La p.18, înainte de expresia "argumentarea necesității de a adopta decizia", a se adăuga "data plasării anunțului;"
9	Anexa 1, p.18 și p.19	18. Informația despre inițierea consultărilor pe marginea unui proiect de decizie este redactată în forma unui anunț ... care include obligatoriu: - argumentarea necesității de a adopta decizia; - termenul-limită de prezentare a recomandărilor; - modalitatea în care părțile interesate pot avea acces la proiectul de decizie; - modalitatea în care părțile interesate pot prezenta sau expedia recomandări; - numele și informația de contact (numărul de telefon, adresa poștei electronice, adresa poștală) ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor referitoare la proiectul de decizie supus consultării. 19. Anunțul de inițiere a procesului de consultare este făcut public cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de inițierea procedurii de întocmire a variantei finale a proiectului deciziei. ...	Avînd în vedere că cele incluse în conținutul "anunțului de inițiere a consultării publice" prevăzut în p.18, coincid cu conținutul "anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei" prevăzut în art.9 alin.(2) al Legii 239/13.11.2008, precum și termenul de 15 zile aplicabile părților interesate în ambele cazuri, nu este clar dacă este vorba despre același anunț sau sînt anunțuri diferite. Dacă da - atunci denumirea acestui anunț trebuie să fie aceeași în lege și în regulament, dacă uneori acestea pot fi identice, iar în alte cazuri - diferite - situațiile respective urmează a fi stabilite expres, iar dacă aceste anunțuri sînt întotdeauna diferite - atunci trebuie să fie explicată corelarea dintre ele, deoarece există consecințe și termene stabilite pentru părțile interesate: - de cel puțin 15 zile lucrătoare pentru plasarea anunțului despre inițierea elaborării deciziei pînă la examinarea deciziei (conform art.9 alin.(1) al Legii 239/13.11.2008); și - de cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de inițierea procedurii de întocmire a variantei finale a proiectului deciziei (conform p.19 al regulamentului)	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Precizarea dacă: - aceste 2 tipuri de anunțuri coincid întotdeauna cînd au loc consultări publice - în acest caz trebuie făcută o mențiune expresă în proiect, - acestea pot coincide doar uneori, iar alteori sînt 2 anunțuri diferite - în acest caz trebuie precizat cînd pot coincide și cînd nu și care sînt consecințele asupra termenelor care curg pentru părțile interesate de la plasarea acestor anunțuri, - aceste 2 tipuri de anunțuri sînt întotdeauna diferite - în acest caz trebuie făcută o precizare expresă în acest sens și o corelare dintre aceste 2 anunțuri.

10	Anexa 1, p.25	Consultarea publică în procesul decizional se desfășoară după întocmirea textului inițial al proiectului de decizie, fundamentarea acestuia și aprobarea proiectului respectiv de către conducătorul autorității publice.	Proiectul aprobat de conducătorul autorității publice care adoptă deciziile unipersonal reprezintă deja decizia autorității publice, pe marginea căreia consultările publice nu prea sînt utile.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Sintagma din p.25 "... și aprobarea proiectului respectiv de către conducătorul autorității publice" să fie expusă în următoarea redacție: "... și aprobarea proiectului respectiv pentru consultare publică de către conducătorul autorității publice"
11	Anexa 1, p.28	Procedurile minime de consultare presupun plasarea anunțului și proiectului de decizie pe pagina web oficială a autorității publice, afișarea lor la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului și/sau difuzarea lor în mass-media centrală sau locală, după caz.	Deoarece nu este prea clar dacă proiectul se referă totuși și la alte etape ale transparenței procesului decizional sau doar la cea a consultărilor publice (și a ședințelor publice), nu se înțelege dacă în sensul proiectului consultările publice includ și următoarea etapă, cea de recepționare și examinare a recomandărilor părților interesate. Dacă da, atunci procedurile minime de consultare ar trebui să includă și plasarea pe pagina web, afișarea la sediu sau publicarea în mass-media a sintezei recomandărilor.	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice	Concretizarea domeniului de aplicare a proiectului, precizarea dacă în sensul proiectului consultarea publică include și unele etape anterioare și ulterioare etapei consultărilor publice prevăzute de Legea 239/13.11.2008. Dacă se stabilește că în sensul proiectului consultarea publică include și etapele ulterioare, atunci alineatul referitor la procedurile minime de consultare publică p.28 urmează a fi completat cu prevederi referitoare la aducerea la cunoștință publică a sintezei recomandărilor.
12	Anexa 1, p.29	Autoritățile publice planifică procesul de consultare publică, conform următoarelor etape: a) stabilirea proiectului deciziei care urmează a fi supus consultării; b) stabilirea persoanei responsabile de desfășurarea procedurilor de consultare din cadrul subdiviziunii autor din cadrul autorității publice; ...	Termenul "stabilirea" este utilizat impropriu la lit.a) și b).	Alte riscuri redacțional	Substituirea termenului "stabilirea" cu "determinarea" sau "identificarea".
13	Anexa 1, p.30 și p.8	29. ... Lista părților interesate care vor fi consultate în cazul fiecărui proiect de decizie este aprobată de coordonatorul procesului de consultare publică. 8. Coordonatorul procesului de consultare publică pregătește o listă generală a părților interesate, întocmită la inițiativa subdiviziunilor autorității publice, inițiativa altor autorități publice sau la propunerea părților interesate, care vor fi informate prioritar despre procesul decizional al autorității în cauză. Lista se	Nu este clar dacă proiectul presupune 2 tipuri de liste distincte a părților interesate: una generală și alta întocmită pentru fiecare proiect de decizie supus consultărilor publice și care este corelarea dintre ele? Părțile interesate incluse în lista generală sînt informate de fiecare dată sau nu? Lista pregătită cu ocazia supunerii consultărilor publice a unui proiect de decizie este o listă suplimentară celei de bază sau invers, această listă este de bază, iar părțile din lista generală pot fi informate complementară?	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Precizarea corelației dintre lista generală prevăzută la p.8 al regulamentului și cea prevăzută la p.30.

		actualizează cu regularitate...			
14	Anexa 1, p.32, 5)	... Organizarea dezbaterilor se fundamentează pe: ...	Termenul "fundamentează" este folosit impropriu, deoarece în context nu este vorba despre o argumentare a dezbaterilor, dar despre componentele dezbaterii publice.	Alte riscuri redacțional	Expunerea sintagmei: "Organizarea dezbaterilor se fundamentează pe" în următoarea redacție: "Organizarea dezbaterilor presupune:"
15	Anexa 1, p.39	În cazul modificării esențiale (schimbării conceptului, extinderii obiectului și sferei de aplicare, modificării impactului) a variantei inițiale a proiectului de decizie supus procedurilor de consultare, autoritatea publică <u>poate</u> supune proiectul respectiv consultării publice repetate.	În cazurile modificărilor esențiale a variantei inițiale a proiectului, în special dacă aceste modificări nu au fost determinate de procesul de consultare publică, autoritatea publică trebuie să fie obligată să supună proiectul modificat astfel consultărilor publice repetate.	Coruptibilitate Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.	Se propune expunerea p.39 în următoarea redacție: "În cazul modificării esențiale (schimbării conceptului, extinderii obiectului și sferei de aplicare, modificării impactului) a variantei inițiale a proiectului de decizie supus procedurilor de consultare, dacă modificarea esențială nu a survenit în rezultatul consultării publice, autoritatea publică va supune proiectul respectiv consultării publice repetate. "
16	Anexa 1, p.40	Ședințele autorităților publice în cadrul cărora sînt examinate și adoptate deciziile sînt publice, cu excepția cazurilor stabilite de Legea nr.982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație.	Avînd în vedere că Legea nr.982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație nu prevede expres restricțiile cu privire la accesul la ședințele autorităților publice în cadrul cărora sînt examinate și adoptate decizii, este necesară concretizarea articolelor exacte din lege care se subînțeleg în p.40 al Regulamentului.	Coruptibilitate Norme de trimitere	Concretizarea articolelor din Legea nr.982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație la care face trimitere p.40.
17	Anexa 1, p.44	La ședințele publice este asigurat accesul reprezentanților mijloacelor de informare în masă, iar, <u>după caz, se permite retransmiterea acestor ședințe de către instituțiile audiovizuale.</u>	Nu este clar în ce situații urmează să fie aplicată prevederea, precum și cine este în drept să permită retransmiterea ședințelor de către instituțiile audiovizuale, cu atît mai mult că este vorba despre niște ședințe publice de adoptare a deciziilor.	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public	Se recomandă expunerea p.44 în următoarea redacție: "La ședințele publice este asigurat accesul reprezentanților mijloacelor de informare în masă, fiind permisă retransmiterea acestor ședințe de către instituțiile audiovizuale."
18	Anexa la	Proiectul de decizie este elaborat în conformitate cu legislația în vigoare, prevederile corespondente ale legislației comunitare și cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte (denumirea documentelor relevante)	Dacă se păstrează această formulare unică a anunțului-tip pentru inițierea consultării publice a proiectului de decizie, se va crea impresia iluzorie că toate proiectele de decizii vor fi conforme legislației naționale, prevederilor corespondente ale legislației comunitare și cu tratatele internaționale la care RM este parte, pe spațiul rezervat urmînd să fie indicate denumirile acestor documente juridice. Dacă autoritatea va indica doar prevederile legislației naționale (spre exemplu, prevederile Legii privind transparența în procesul decizional), în virtutea textului standard privind corespunderea proiectului deciziei și cu normele comunitare și ale convențiilor internaționale, corespunderea se va prezuma.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă ca după fiecare din aceste categorii (legislația în vigoare, prevederile legislației comunitare și tratatele internaționale) - să fie lăsat spațiu pentru concretizarea expresă a documentelor din aceste categorii, astfel încît atunci cînd în dreptul categoriilor date nu va fi precizată denumirea nici a unuia dintre documentele din categoria respectivă, să fie clar pentru cititorii anunțului că autorul nu a verificat conformitatea cu aceste categorii de documente, fiind și un indicator pentru

Concluzii

În concluzie, constatăm că proiectul hotărârii Guvernului "Cu privire la unele acțiuni de executare a Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional", este susceptibil de a genera confuzii la aplicarea sa de către autoritățile publice din următoarele motive:

- Scopul enunțat în Preambulul proiectului hotărârii, în Dispozițiile generale ale Regulamentului din proiect se referă, aparent, doar la o etapă a transparenței procesului de elaborare a deciziilor (consultările publice) și la un aspect al transparenței procesului de adoptare a deciziilor (organizarea ședințelor publice). Cu toate acestea, Regulamentul din proiect conține prevederi concrete și despre alte etape, anterioare și ulterioare consultărilor publice și desfășurării ședințelor publice, precum și prevederi generale despre măsurile administrative de asigurare a întregului proces de transparență decizională. Până la urmă, nu este clar dacă intenția a fost de a elabora un Regulament pentru aplicarea întregii Legi cu privire la transparența în procesul decizional, sau pentru aplicarea doar a acelor etape prevăzute de ea care sînt enunțate în preambulul proiectului și în titlul regulamentului.
- Chiar dacă se referă practic la toate etapele și majoritatea aspectelor ce țin de transparența decizională prevăzute în legea-cadru, Regulamentul, în virtutea limitării sale convenționale doar la etapa consultărilor publice și a adoptării deciziei în cadrul ședințelor publice, nu tratează celelate etape și aspecte conform aceleași sistematizări și logici utilizate în legea-cadru, grupîndu-le de o manieră deosebită de lege. Practic, lectura regulamentului inclus în proiect după lectura Legii cu privire la transparența în procesul decizional scade înțelegerea felului de aplicare practică a legii.
- Proiectul conține contradicții cu Legea cu privire la transparența în procesul decizional, stabilind excepții suplimentare la cele prevăzute de lege, sau limitînd neîntemeiat posibilitățile prevăzute de aceasta pentru unii subiecți de a participa în procesul de transparență decizională.
- Proiectul conține mai multe prevederi reciproc contradictorii și/sau neclare.

Avînd în vedere cele expuse, considerăm că proiectul este afectat de anumite riscuri de coruptibilitate, determinate de carențe de fundamentare adecvată (determinarea scopului și domeniului de aplicare a proiectului), nerespectarea deplină a procesului de transparență a procesului de elaborare a proiectului, contradicții cu legea-cadru întru executarea căreia a fost elaborat proiectul, formulări lingvistice ambigui ș.a., remedierea cărora este posibilă urmînd recomandările prezentului raport de expertiză.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției