

COMENTARII ȘI PROPUNERI

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional

(publicat pe pagina web a Ministerului Justiției la 15.10.2013)

Considerații generale

Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional (în continuare – proiect) a fost elaborat nemijlocit de către Ministerul Justiției, drept temei servind documente de politici, și anume – Strategia de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012-2015 și Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei (acțiunea 1.3.1.2), aprobate prin Legea nr. 205 din 28.09.2012.

Prin proiect, se propune modificarea și completarea unor prevederi din articolele 3, 9, 10, 11, 12, 13 și 15 din Legea nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional (în continuare – Legea nr. 239/2008), precum și completarea actului legislativ cu un nou articol - art. 12¹.

Este regretabil, că autorul proiectului în justificarea proiectului nu face referințe (și nici nu aduce clarificări în partea ce ține de Studiul privind carențele din domeniul transparenței decizionale și recomandările corespunzătoare, realizarea căruia era prevăzută la acțiunea 1.3.1.1. din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012-2015 (responsabil – Cancelaria de Stat; termen de executare – anul 2012, deși Legea nr. 205 din 28.09.2012 a fost publicată în Monitorul Oficial la 04.01.2013).

Analiza conținutului proiectului de document

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

1) Potrivit autorului, în scopul de a clarifica cercul de subiecți, proiectele de decizii ale căroră urmează a fi supuse transparenței decizionale, se propune o nouă redacție a alin. (2) din art. 3 astfel încât acesta să încorporeze toate autoritățile emitente de decizii cu caracter normativ precum și de acte administrative care pot avea impact social, economic și de mediu.

În fapt, urmare a acestei intervenții, cercul de autorități, care vor cădea sub incidența Legii nr. 239/2008, va fi determinat generic, utilizându-se noțiuni nedefinite expres în legislația națională, fapt care va genera o interpretare echivocă a acestora. Mai mult, prin redacția propusă, se limitează cercul de subiecți ai Legii nr. 239/2008.

Ne referim la termenii:

- autoritățile publice autonome – termen nedefinit expres de legislație. Există autorități, statutul cărora este determinat expres prin sintagma „autoritate publică autonomă”, cum ar fi Comisia Națională a Pieței Financiare (art. 1 alin. (1) din Legea nr. 192 din 12.11.1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare), Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (pct. 1 din Dispoziții generale, Regulamentul Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, aprobat prin Legea nr. 182 din 10.07.2008) sau Comisia Națională de Integritate (pct. 1 din Regulamentul Comisiei Naționale de Integritate, aprobat prin Legea nr. 180 din 19.12.2011). Totodată,

există autorități, cum ar fi – Curtea de Conturi, statutul cărora nu este determinat expres prin sintagma „autoritate publică autonomă”, deși ar trebui să se încadreze în această categorie de autorități. Astfel, există pericolul ca termenul „autoritățile publice autonome” să fi interpretat într-o manieră limitativă, în această categorie fiind incluse doar autoritățile expres determinate ca „autorități publice autonome” în legile speciale. Acest pericol sporește, pornind de la faptul, că definiția noțiunii nu se regăsește nici în alte legi, cum ar fi: Legea nr. 317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale (în continuare – Legea nr. 317/2003); Legea nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate (în continuare – Legea nr. 98/2012), care, de altfel, operează cu noțiunea de „autorități administrative autonome față de Guvern”.

- autoritățile administrației publice centrale – termen nedefinit expres de legislație. Constituția Republicii Moldova, în art. 107, operează cu noțiunea „administrația publică centrală de specialitate”, „organele centrale de specialitate ale statului”, „alte autorități administrative”. Din titlul IV, intitulat Structura administrației publice centrale, al Legii nr. 64 din 31.05.1990 cu privire la Guvern (în continuare – Legea nr. 64/1990), am putea intui că prin autorități ale administrației publice centrale se înțeleg ministerele și alte autorități administrative centrale, care, totuși, pornind de la titlul art. 24 din Legea nr. 64/1990, sunt „organe centrale de specialitate ale administrației publice”. Nici Legea nr. 98/2012 nu operează cu sintagma „autorități ale administrației publice centrale”, ci cu noțiunea „autorități administrative centrale subordonate Guvernului”. Mai mult, pornind de la sintagma propusă, ar putea să se limiteze cercul de subiecți ai Legii nr. 239/2008, fiind omise serviciile publice desconcentrate ale/din subordinea ministerelor.
- autoritățile unităților teritoriale autonome cu stat juridic special – termen nedefinit expres de legislație. Nu este clar, dacă, urmare a intervenției propuse, sub incidența Legii nr. 239/2008 va cădea Guvernatorul (Bașkanul) Găgăuziei, care, potrivit art. 14 alin. (1) din Legea nr. 344 din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yari), este persoană oficială supremă a Găgăuziei.
- autoritățile administrației publice locale – noțiune mai clară în sensul art. art. 112 și 113 din Constituția RM, precum și art. 1 din Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. Totuși, pornind de la sintagma propusă, remarcăm, că ar putea să se limiteze cercul de subiecți ai Legii nr. 239/2008, fiind omise serviciile publice descentralizate și instituțiile de interes local.

La general, potrivit art. 19 lit. e) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative (în continuare – Legea nr. 780/2001), terminologia utilizată în actul elaborat trebuie să fie constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative. În speță, pornind de la faptul că termenii menționați nu sînt definiți și sînt utilizați în alte legi confuz și neuniform, este necesară concretizarea în proiect a sensului acestora. Ar fi preferabil să se păstreze actuala modalitate de enumerare a autorităților, care cad sub incidența Legii nr. 239/2008, prin specificarea acestora, bineînțeles, fiind necesară extinderea prevederilor asupra autorităților unităților teritoriale autonome cu statut juridic special, la fel - cu specificarea acestora.

2) Potrivit autorului, prin modificarea alin. (4) din art. 3 din Legea nr. 239/2008, se lărgeste sfera de aplicare a prevederilor Legii nr. 239/2008 și se elimină neconcordanțele existente - transparenței decizionale vor fi supuse nu doar actele emise de Parlament (acte legislative), dar și toate actele emise de autoritățile publice care au caracter obligatoriu, general și imparțial, adică acte normative.

Ar părea că propunerea este justificată prin faptul că dă mai multă claritate normei. Totuși, va exista o anumită confuzie, care trebuie clarificată. Or, prin act administrativ, în sensul art. 2 din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000, se înțelege - manifestarea juridică unilaterală de voință, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorități publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii. Și Legea nr. 98/2012, în art. 34 alin. (4), prevede caracterul normativ și individual al actelor administrative.

3) Potrivit autorului, modificările propuse la art. 9 au drept scop eliminarea confuziilor existente la moment referitoare la anunțul de inițiere a elaborării proiectului de decizie și anunțul referitor la consultarea proiectului. În primul caz proiectul de decizie încă nu este elaborat, aici se colectează abia informația de la părțile interesate pentru a elabora proiectul. În cazul anunțului de consultare a proiectului, acesta deja este elaborat și asupra lui cei interesați se pot expune. Reieșind din Nota informativă, completarea alin. (2) lit. c) este necesară pentru a specifica care anume date de contact urmează a fi indicate în anunț, în practică existând situații când se indică doar adresa electronică, părțile indicate fiind puse în dificultate de a contacta cu persoana responsabilă de elaborare a proiectului de decizie. Totodată, se propune completarea art. 9 cu un nou alineat astfel încât să se prevadă când poate fi retras anunțul. Potrivit autorului, o astfel de prevedere este necesară fiindcă în practică se atestă cazuri în care autoritatea retrace prematur informația, iar părțile interesate nu pot avea acces la ea.

Referitor la modificările și completările propuse la art. 9, propunem expunerea lit. b) din alin. (2) în una din următoarele redacții:

- „b) termenul-limită, locul și modalitatea în care cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate pot prezenta sau expedia recomandări;”
- „b) termenul-limită, locul și modalitatea în care pot fi prezentate sau expediate recomandări;”.

4) Prin proiect se propune modificarea art. 10 astfel încât să se specifice expres modalitățile în care autoritatea publică asigură accesul la proiectele de decizii și materialele aferente.

Referitor la această propunere, nu reținem obiecții, cu excepția necesității uniformizării terminologiei utilizate. Se operează cu noțiunea de „pagina electronică”, iar în redacția propusă a art. 9 alin. (3) – „pagina web”, deși Legea nr. 239/2008 utilizează „pagina web oficială”.

5) Potrivit autorului, termenul stabilit la alin. (2) art. 12, așa cum este la moment, oferă autorităților publice posibilitatea de a stabili termene nejustificat de scurte pentru consultarea proiectului de decizie. Astfel, se propune ca termenul de 10 zile lucrătoare să fi unul minim și nu maxim.

Deși și termenul de avizare, prevăzut de art. 39 alin. (1) din Legea nr. 317/2003, constituie 10 zile lucrătoare, acest termen ar putea fi insuficient în cazul cetățenilor, asociațiilor, altor părți interesate, care nu dispun de resurse (subdiviziuni specializate) similare celor puse la dispoziția ministerelor. Acest termen ar putea fi insuficient și pentru un proiect de decizie voluminos și complex sau dacă analiza proiectului cere studierea mai multor materiale suplimentare. Mai mult, Concepția de cooperare a Parlamentului cu societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 373 din 29.12.2005, prevede, în pct. 4.3.1, un termen de 15 zile lucrătoare pentru prezentarea propunerilor de către societatea civilă pe marginea proiectelor de legi plasate pe pagina web oficială a Parlamentului, Parlamentul căzînd sub incidența Legii nr. 239/2008. În opinia noastră, termenul trebuie extins pînă la 15 zile lucrătoare cu posibilitatea prelungirii acestuia în cazul proiectelor voluminoase și complexe sau în cazul proiectelor, analiza cărora necesită studierea mai multor materiale suplimentare.

6) Se propune completarea Legii nr. 239/2008 cu un nou articol, 12¹, astfel încât părțile interesate să fie informate și referitor la retragerea unui proiect de decizie din procesul de elaborare.

În opinia noastră, pentru a responsabiliza autoritățile, ar fi important ca anunțul să conțină motivul retragerii unui proiect de decizie din procesul de elaborare, element care trebuie să fie prevăzut expres în lege.

În finalul acestui compartiment, reținem necesitatea intervenirii și în alte norme ale Legii nr. 239/2008.

7) Legea nr. 239/2008, în art. 3 alin. (4), prevede că 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 drepturile omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice). Prevederile sunt formulate atât de general, încât orice act ar putea cădea sub incidența acestora. Chiar și un act individual de numire în funcție a unui conducător de autoritate ar putea avea impact social, în sensul extins al acestei noțiuni, prin sporirea neîncrederii publicului în autoritate și guvernare în cazul, în care această persoană este una compromisă. Însă, această înțelegere a prevederilor ar putea să nu fie împărtășită de către autoritățile care au competențe de numire în funcție. În opinia noastră, atunci, când nu se poate defini explicit și complet situațiile în care se aplică o lege, este preferabilă enumerarea excepțiilor de la lege – situațiile în care legea nu se aplică. Anume în așa mod, bunăoară, sunt prevederile art. 5 din Legea României nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică.

8) Legea nr. 239/2008, în art. 12 alin. (7), prevede, că în cazul în care cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate nu prezintă recomandări în termenul stabilit, iar autoritatea publică, în mod motivat, nu consideră necesară organizarea de consultări, proiectul de decizie poate fi supus procedurii de adoptare. Pentru a responsabiliza autoritățile, este important să se prevadă modalitatea în care se aduce la cunoștința publicului motivele pentru care s-a considerat că organizarea de consultări nu este necesară.

9) Legea nr. 239/2008 este absolut ineficientă în parte ce ține de control și sancțiuni. Reiterăm una din constatările efectuate în Studiul „Transparența decizională în activitatea Parlamentului: prevederi legale, aplicabilitate și aplicare” (ADEPT)¹. Astfel, în art. 13 alin. (5), Legea nr. 239/2008 prevede sancționarea împiedicării accesului la ședințele publice ale autorităților publice sau compromiterea procesului decizional prin tănuirea informației de interes public ori prin denaturarea acesteia, fără a specifica exact natura sancțiunii aplicabile. Atât fapta de tănuire, cât și cea de denaturare, necesită la calificare dovada intenției, dovadă greu de obținut. Pe când, întru eficientizarea procesului decizional în cadrul autorităților publice, trebuie să fie urmărite, în egală măsură: neinformarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziilor, nepunerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia, neconsultarea, neexaminarea recomandărilor, neinformarea publicului referitor la desfășurarea ședinței publice, neinformarea publicului referitor la deciziile adoptate, neîntocmirea sau întocmirea neadecvată și nepublicarea rapoartelor privind transparența în procesul decizional. Mai mult, normele sînt confuze în ce privește contestarea acțiunilor sau deciziilor autorităților publice pentru nerespectarea Legii nr. 239/2008. Pentru a evalua potențiala eficiență a mecanismului de sancționare a încălcărilor prevederilor legale, de obicei, se recurge la analiza statisticilor privind sancțiunile aplicate. Reieșind din faptul că Parlamentul nu oferă statistici în

¹<http://www.e-democracy.md/files/td/transparenta-decizionala-parlament-2013.pdf>

acest sens, ne vom referi la informațiile furnizate de Cancelaria de Stat, care are misiunea să monitorizeze respectarea prevederilor referitoare la transparența decizională în activitatea organelor centrale de specialitate. Raportul privind implementarea reformei administrației publice centrale în Republica Moldova în anul 2012² este absolut lacunar în partea ce ține de sancțiuni. Acest fapt, în opinia noastră, nu se datorează lipsei de încălcări. Or, rapoartele organizațiilor non-guvernamentale în monitorizarea legii confirmă contrariul (Raport de monitorizare „Activitatea Parlamentului Republicii Moldova în anul 2011” (Asociația pentru Democrație Participativă (ADEPT))³; Raport final de monitorizare a respectării transparenței decizionale (iulie-decembrie 2011) (ADEPT)⁴; Studiul „Transparența decizională în activitatea Parlamentului: prevederi legale, aplicabilitate și aplicare” (ADEPT)⁵; Raport anual de monitorizare „Accesul la informație și transparența în procesul decizional” – 2010 (Centrul Acces-Info)⁶; Raport anual de monitorizare „Accesul la informație și transparența în procesul decizional: evoluție și ... inerție” – 2011 (Centrul Acces-Info)⁷). Acest fapt se datorează potențialului redus oferit de lege în identificarea și sancționarea încălcărilor în domeniu.

Analiza argumentării documentului

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.

Nota informativă la proiect conține:

- temeiul inițierii procesului de elaborare, autorul proiectului;
- principalele prevederi ale proiectului;
- mențiunea privind faptul că proiectul nu necesită alocarea mijloacelor financiare din bugetul de stat;
- mențiunea privind faptul că proiectul urmează să fie supus expertizei anticorupție și expertizei juridice;
- mențiunea referitor la plasarea anunțului privind inițierea procesului de elaborare a proiectului.

² <http://www.cancelaria.gov.md/public/files/noutati/2013/4aprilie/Raport-succint-RAPC-2012-0904.doc>

³ <http://www.e-democracy.md/files/raport-monitorizare-parlament-2011.pdf>

⁴ <http://www.e-democracy.md/files/final-report-transparency-2011.pdf>

⁵ <http://www.e-democracy.md/files/td/transparența-decizionala-parlament-2013.pdf>

⁶ <http://www.acces-info.org.md/index.php?cid=146&lid=933>

⁷ <http://www.acces-info.org.md/index.php?cid=146&lid=1413>

Nota informativă la proiect nu conține referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză și nici la alte standarde internaționale. Mai grav, însă, este faptul că nota informativă nu conține o analiză a corelării proiectului cu legislația națională. Astfel, proiectul este confuz terminologic și limitativ.

Concluzii și recomandări

Conceptual, prevederile din proiect răspund anumitor necesități de perfecționare a Legii nr. 239/2008.

Totuși, reținând toate cele menționate la compartimentul Analiza conținutului proiectului de document, proiectul poate fi îmbunătățit. Necesitatea intervenirii cu modificări și completări în conținutul Legii nr. 239/2008 este notorie, însă această intervenire ar trebui să fie mai cuprinzătoare, răspunzând tuturor deficiențelor de drept, deficiențe remarcate și de organizațiile non-guvernamentale în procesul de monitorizare a procesului de implementare a prevederilor legale.

În mod special, insistăm asupra:

- necesității ajustării terminologice. Altfel, în eventualitatea adoptării în actuala redacție a proiectului, prevederile Legii nr. 239/2008 poate să devină și mai confuze decât sînt;
- inadmisibilitatea limitării cercului de subiecți, cărora se aplică Legea nr. 239/2008. Această limitare este și mai gravă în lipsa unei justificări în nota informativă;
- necesitatea clarificării mecanismului de control și sancțiuni, în lipsa căruia eficiența Legii nr. 239/2008 ar putea fi compromisă.