

Propuneri de modificare a legislației în domeniul transparenței procesului decizional

Data: 23 noiembrie 2016

Subiect: Propuneri de modificare a legislației în domeniul transparenței procesului decizional

Adresată: Parlamentului Republicii Moldova, Direcția Informațional Analitică, Irina Serebreanschi, e-mail: Irina.Serebreanschi@parlament.md

Prezentată de: Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM, www.crjm.org), Consiliul ONG, persoană de contact: Sorina MACRINICI, consilier juridic, e-mail: sorina.macrinici@crjm.org

EXPEDIATĂ PRIN E-MAIL

I. **Proiectul de lege nr. 407 cu privire la actele normative și Legea nr. 239 din 11 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional**

La 21 octombrie 2016, Parlamentul a înregistrat proiectul de lege nr. 407 cu privire la actele normative¹. Acesta prevede reguli unificate de elaborare a actelor normative prevăzute la momentul actual de 2 legi, și anume: Legea nr. 780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative și Legea nr. 317 din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale. Acesta va reglementa adoptarea tuturor tipurilor de acte normative de către orice tip de autoritate publică. De asemenea, sunt prevăzute reguli și pentru elaborarea și adoptarea documentelor de politici. În același timp, actualmente există o lege separată care reglementează procesul de consultare în procesul de elaborare a actelor normative - Legea nr. 239 din 11 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional. Considerăm că procesul de elaborare și adoptare a actelor normative include inerent și procesul de consultare publică la fiecare etapă a procesului. Nu putem vorbi despre elaborarea actelor normative fără a vorbi de consultarea publică la toate etapele de elaborare. Consultarea publică în procesul de elaborare a actelor normative nu este un proces separat, dar face parte integrantă din elaborarea actelor normative. În cazul în care pentru elaborarea actelor normative ar exista mai multe legi pentru diferite tipuri de acte normative, într-adevăr este justificată reglementarea regulilor de consultare într-o lege separată, așa cum a fost în Moldova până acum. Totuși, având în vedere că autoritățile doresc să unifice aceste reguli pentru toate actele normative, ar fi mai rațional ca în această lege unificată să fie reglementate și reguli privind transparența și consultarea publică. Aceasta ar ușura și ar clarifica inclusiv lucrul funcționarilor publici care se ocupă de elaborarea actelor normative.

1. Prin urmare, propunerea noastră majoră și substanțială este de a modifica textul proiectului de lege nr. 407 cu privire la actele normative prin introducerea regulilor de transparență în procesul decizional la fiecare etapă de elaborare a actelor normative, prevăzute de Legea nr. 239 din 11 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.

În afară de aceasta, mai avem și alte propuneri de îmbunătățire a acestui proiect, și anume:

2. La art. 25 de reglementat consultarea analizei *ex-ante* cu societatea civilă;
3. În capitolul III de reglementat în detalii etapa publicării anunțului privind inițierea unui proiect de act normativ;
4. La art. 39 alin. (3) de instituit obligativitatea organizării dezbaterilor atunci când există divergențe conceptuale în urma avizării și a consultării publice;
5. La art. 40 de instituit regula publicării dosarului de însoțire a proiectului de act normativ.

În cazul în care se va decide păstrarea formulei actuale de reglementare a regulilor de consultare publică, propunem să fie modificată Legea transparenței în procesul decizional. În ambele cazuri, regulile de consultare publică la nivel de Executiv urmează să fie îmbunătățite. Venim cu următoarele propuneri:

1. Proiectul de lege nr. 407 cu privire la actele normative prevede elaborarea studiului de cercetare și a analizei *ex-ante*, care vor fi parte componentă din nota informativă. Legea transparenței în procesul decizional nu prevede consultarea publică a acestor documente. Recomandăm

¹ <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/3457/language/ro-RO/Default.aspx>.

- reglementarea consultării publice a studiului de cercetare și analizei ex-ante, în funcție de modelul acceptat (fie în proiectul nr. 407 sau în Legea transparenței în procesul decizional).
2. Potrivit art. 12 alin. (2) al Legii transparenței în procesul decizional, termenul de consultare publică este de 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice. Noțiunile folosite sunt confuze. Considerăm că ar trebui de specificat că este nevoie de publicarea proiectului de act normativ propriu-zis, nu doar a anunțului.
 3. La art. 12 al Legii transparenței în procesul decizional, termenul de consultare publică la nivel de Executiv este de 10 zile lucrătoare. Considerăm că termenul de 10 zile lucrătoare este prea redus și adesea nu permite depunerea comentariilor în termen. Propunem ca acesta să fie mărit la 15 zile lucrătoare, similar termenului oferit pentru depunerea comentariilor societății civile (p. 4.3.1. al Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă), a comentariilor comisiilor parlamentare (art. 53 alin. (1) al Regulamentului Parlamentului) și Direcției Juridice a Parlamentului (art. 54 al Regulamentului Parlamentului);
 4. Legea nr. 780 privind actele legislative din 27.12.2001, articolul 20 (e) prevede „*Concomitent cu elaborarea proiectului de act legislativ, grupul de lucru întocmește o notă informativă care include: e) 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*”. De fapt, analiza impactului de reglementare în esență este o analiză *ex-ante* privind impactul legislației respective asupra activității de întreprinzător. Considerăm că nu este necesară reglementarea separată a acesteia, dar ar putea fi reglementată pentru situațiile când analiza *ex-ante* ar fi obligatorie (a se vedea punctul următor).
 5. Recomandăm instituirea unui articol separat care ar reglementa cerințele speciale de asigurare a transparenței decizionale în cazul adoptării deciziilor cu un caracter esențial cum ar fi: adoptarea bugetului, aprobarea strategiilor sectoriale, numiri în cadrul instituțiilor independente, reforma instituțională, înstrăinarea patrimoniului, legislația de mediu, legislația muncii, legislația electorală, sectorul justiției, domeniul luptei cu corupția, prestații și servicii sociale, adoptarea/modificarea legilor organice, legislație care afectează activitatea de întreprinzător etc. Condițiile speciale de asigurare a transparenței vor presupune un set minim de condiții obligatorii suplimentare cum ar fi: (i) elaborarea și consultarea studiilor de impact cu părțile interesate, (ii) o perioadă minimă de 30 de zile de consultări publice, (iii) organizarea din oficiu a dezbaterilor publice cu părțile interesate,
 6. Legea transparenței în procesul decizional reglementează publicarea sintezei recomandărilor (art. 12 (5)). Totuși, legea nu indică vreun termen limită de publicare a sintezei. În practică, publicarea sintezei la nivel de Executiv are loc în foarte puține cazuri (doar la Ministerul Justiției). Recomandăm reglementarea expresă în lege a unui termen-limită pentru publicarea sintezei după ce consultarea publică s-a încheiat.
 7. Legea transparenței în procesul decizional nu reglementează necesitatea argumentării în sinteza recomandărilor acceptarea comentariilor, dar doar respingerea acestora. Recomandăm reglementarea expresă că sinteza recomandărilor trebuie să conțină argumentare atât pentru respingerea comentariilor primite pe parcursul consultării publice, cât și pentru admiterea acestora.
 8. Articolul 7 al Legii să fie completat cu obligațiunea autorităților publice de a elabora și a publica planul anual de asigurare a transparenței decizionale. Acest document se va referi la: deciziile pe care autoritatea urmează să le elaboreze, o descriere a acestora, perioada în timp a procesului de elaborare, descrierea părților interesate și pentru fiecare din deciziile care urmează a fi elaborate datele de contact ale persoanelor din cadrul autorității publice responsabile.
 9. Articolul 16 al Legii trebuie să fie modificat pentru a reglementa mai bine caracterul rapoartelor anuale cu privire la transparența decizională. Adicional, raportul anual ar trebui să se refere la: gradul de realizare a planului anual cu privire la asigurarea transparenței decizionale, analiza statistică a deciziilor adoptate și a celor consultate conform prevederilor legale sub aspectul

cerințelor speciale de asigurare a transparenței decizionale, sancțiunile aplicate în caz de nerespectare a regulilor de transparență decizională.

II. Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797 din 2 aprilie 1996

1. Potrivit art. 49¹ alin. (2) din Regulamentul Parlamentului, procedura de consultare este lăsată la discreția comisiilor parlamentare. Recomandăm reglementarea detaliată a procesului de consultare publică a proiectelor de acte normative în Regulamentul Parlamentului, similar felului în care acesta este reglementat în Legea nr. 239 din 11 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional;
2. Reglementarea expresă a faptului că comisiile parlamentare expediază proiectul înregistrat listei părților interesate - simpla publicare a proiectelor actelor normative pe pagina web, de la care se pornește termenul pentru depunerea comentariilor, nu este suficientă pentru o consultare veritabilă. Fiecare Comisie parlamentară urmează să notifice organizațiile înscrise în lista părților interesate întocmită de Parlament despre înregistrarea unui anumit proiect și să solicite comentarii;
3. Termenul de consultare publică de 15 zile lucrătoare pentru actele normative examinate în Parlament ar trebui să fie indicat în Regulamentul Parlamentului, nu doar în Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă (p. 4.3.1. din Hotărârea Parlamentului nr. 373 din 29.12.2005 pentru aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă).
4. Art. 65 al Regulamentului Parlamentului prevede că deputații pot prezenta amendamente la proiectele de acte normative. Reglementarea publicării acestor amendamente înainte de votarea în lectură finală de Parlament, precum și consultarea publică a acestor amendamente, cu stabilirea termenului-limită pentru publicarea amendamentelor, depunerea comentariilor și publicarea sintezei comentariilor.
5. Art. 65 al Regulamentului Parlamentului prevede că, înainte de lectura a doua, deputații pot prezenta amendamente la proiectul votat în prima lectură, dar nu reglementează expres dacă acele amendamente pot fi sau nu de natură conceptuală sau de natură să modifice esențial proiectul. Recomandăm revizuirea Regulamentului Parlamentului prin excluderea posibilității deputaților de a veni cu amendamente conceptuale în a doua lectură a proiectului de act normativ. În cazul în care deputații doresc modificarea conceptuală sau de natură să modifice esențial proiectul, acesta trebuie să fie trimis autorității care l-a elaborat, cu indicarea modificărilor necesare și cu organizarea consultărilor publice repetate.
6. Parlamentul poate adopta proiecte de acte legislative în regim de urgență (art. 44 din Regulamentul Parlamentului). Decizia de recurgere la această procedură se ia de Biroul Permanent. Această decizie nu se publică. De asemenea, părțile interesate nu sunt informate despre adoptarea în regim de urgență și reducerea termenilor de consultare. Recomandăm reglementarea procedurii detaliate de adoptare în regim de urgență prin prevederea criteriilor de recurgere la această procedură, publicarea deciziei, informarea părților interesate despre reducerea termenilor de consultare publică.

Semnături:

Centrul de Resurse Juridice din Moldova

Consiliul Național al ONG-urilor