

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

### la proiectului legii pentru modificarea și completarea Legii nr.239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional (art.3, 7, 9, ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 164 din 25 Aprilie 2014)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului legii pentru modificarea și completarea Legii nr.239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional (art.3, 7, 9, ș.a.) prin prisma drepturilor omului.

### Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). 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.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare suficientă a promovării proiectului.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

#### **Drepturi și libertăți social-politice:**

Dreptul la administrare (art. 39 din Constituția RM)

Dreptul la informație (art. 34 din Constituția RM)

### Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată suficient. Pornind de la faptul că proiectul are drept scop dezvoltarea unor prevederi din Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul

decizional (Legea nr. 239/2008), principiul transparenței este asigurat suficient.

7. Respectarea principiului participării este asigurată suficient. Proiectul conține prevederi, care stabilesc un mecanism ce va permite exprimarea opiniei. Totuși, termenul oferit în acest sens (10 zile lucrătoare) ar putea fi unul insuficient. Obiecțiile și recomandările în acest sens sînt expuse în Analiza detaliată a textului proiectului.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată suficient. În opinia noastră, pornind de la specificul său, proiectul asigură suficient respectarea principiului responsabilizării prin propunerea de a completa Legea nr. 239/2008 cu un articol separat (art. 16/1), care stabilește răspunderea pentru nerespectarea transparenței în procesul decizional.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. În proiect, nu au fost identificate necorespunderi vis-a-vis de normele constituționale.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. La general, proiectul este conform legislației corelative.

Totuși, pot fi semnalate probleme legate de terminologia utilizată.

Astfel, potrivit autorului, în scopul de a clarifica cercul de subiecți, proiectele de decizii ale cărora urmează a fi supuse transparenței decizionale, se propune o nouă redacție a alin. (2) din art. 3 din Legea nr. 239/2008 astfel încît 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, utilizîndu-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 descentralizate 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.

O altă problemă ține de propunerea de modificare a alin. (4) din art. 3 din Legea nr. 239/2008. Potrivit autorului propunerea este determinată de necesitatea de a lărgi sfera de aplicare a prevederilor Legii nr. 239/2008 și de a elimina 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. În opinia noastră, ar fi mai reușită substituirea, în articolul menționat, a sintagmei "acte legislative, administrative" prin sintagma "acte cu caracter normativ și individual".

De altfel, 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, încît 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, cînd 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.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Atît dreptul la informații, cît și dreptul la administrare, sînt corespondente prevederilor mai multor acte internaționale importante, cum ar fi: Declarația Universală a Drepturilor Omului (articolele 19 și 21); Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (articolele 19 și 25); Recomandarea Rec (2002) 2 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele membre privind accesul la documentele publice. Totodată, transparența în procesul decizional este o exigență solicitată prin mai multe standarde, cum ar fi cele ale Comisiei Europene:

Cartea Albă a Bunei Guvernări; Spre o cultură consolidată a consultării și dialogului – propunere cu privire la principii generale și norme minime aplicabile consultărilor angajate de Comisie cu părți interesate. Standardele internaționale în domeniu abordează conceptul transparenței la general, lăsându-se la discreția statelor-părți reglementările propriu-zise. În acest sens, proiectul este compatibil standardelor.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Nu există jurisprudență a Curții Constituționale în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. Urmare a expertizei, nu a fost identificată jurisprudență a Curții Constituționale care ar fi relevantă domeniului de reglementare a proiectului de act normativ expertizat.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Nu există jurisprudență a CtEDO în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. Urmare a expertizei, nu a fost identificată jurisprudență a CtEDO care ar fi relevantă domeniului de reglementare a proiectului de act normativ expertizat.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. La general, proiectul respectă drepturile/libertățile omului. Totuși, termenul oferit persoanelor interesate pentru expunerea opiniei asupra proiectelor de acte, ar putea fi unul limitativ. Obiecțiile și recomandările în acest sens sînt expuse în Analiza detaliată a textului proiectului.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru.

#### 16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulnerabilitate		
1		Art. I, pct. 6, redacția propusă art. 12 alin. (2) din Legea nr. 239/2008	Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice. La solicitarea părților interesate, autoritatea poate prelungi termenul de prezentare a	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	<b>Vulnerabilitate</b> Termen insuficient pentru a garanta dreptul persoanelor interesate de a se expune.	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.

		recomandărilor.	<p>pentru un proiect de decizie voluminos și complex sau dacă analiza proiectului cere studierea mai multor materiale suplimentare.</p> <p>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.</p>		
--	--	-----------------	---	--	--

## Concluzii

Proiectul a fost elaborat nemijlocit de către Ministerul Justiției, drept temei servind 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.

Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare suficientă a promovării proiectului.

Într-o manieră suficientă este asigurată respectarea principiului transparenței, participării și responsabilizării.

Proiectul este conform Constituției și legislației corelative. Totuși, pot fi semnalate probleme legate de terminologia utilizată, recomandările în acest sens fiind expuse în raport.

Proiectul este conform standardelor internaționale. Nu a fost identificată jurisprudență a Curții

Constituționale și CtEDO în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat.

La general, proiectul respectă drepturile/libertățile omului. Totuși, termenul oferit persoanelor interesate pentru expunerea opiniei asupra proiectelor de acte, ar putea fi unul limitativ. Obiecțiile și recomandările în acest sens sînt expuse în Analiza detaliată a textului proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**