

Evaluarea transparenței în procesul decizional

Elaborat în baza Opiniilor CNP expediate în atenția Prim-ministrului RM
în perioada aprilie-decembrie 2012.¹

Consiliul Național pentru Participare (CNP) are ca scop dezvoltarea și promovarea parteneriatului strategic între autoritățile publice, societatea civilă și sectorul privat în vederea consolidării democrației participative în Republica Moldova, prin facilitarea comunicării și participării părților interesate în identificarea și realizarea priorităților strategice de dezvoltare a țării la toate etapele și crearea cadrului și capacităților instituționale de asigurare a implicării plene a părților interesate în procesul de luare a deciziilor.

Web: www.cnp.md

¹ Perioada de monitorizare începe din momentul în care a 2-a ediție a CNP (constituită din martie 2011) a început activitatea sa

Introducere

Respectarea principiului și procedurii de transparență în procesul decizional este o componentă de bază a misiunii Consiliului Național pentru Participare (CNP) în calitate sa de organ consultativ constituit din reprezentanții societății civile. Una din atribuțiile CNP este evaluarea din perspectiva transparenței a subiectelor incluse în ordinea de zi a ședințelor Cabinetului de Miniștri. Rezultatele, precum și comentariile privind conținutul obiectului de reglementare sunt prezentate în Opiniile CNP.² Opiniile CNP, în partea evaluării respectării transparenței decizionale, este relizată în baza contribuțiilor grupurilor de lucru. În acest brief, vom prezenta concluziile din primele 8 luni (aprilie-decembrie 2012) de activitate a celui de-al doilea mandat al CNP (martie 2012-martie 2014).

Transparența în procesul decizional

Conform Art.8 din Legea Nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, autoritățile publice trebuie să respecte următoarele etape ale asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor:

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate

Etapa finală a procesului decizional la nivelul Guvernului este aprobarea proiectului de decizie în cadrul **ședinței Cabinetului de Miniștri**. Conform principiilor de transparență, Cancelaria de stat face publică ordinea de zi a acestor ședințe și materiale suplimentare (proiecte ce urmează a fi discutate cu nota informativă și tabelul divergențelor) cu câteva zile înainte de data desfășurării.

Art. 14 din Legea privind transparența în procesul decizional stabilește că adoptarea deciziilor în regim de urgență fără respectarea procedurii de transparență decizională este permisă doar în cazul situațiilor excepționale, al căror regim este stabilit de lege, precum și în cazul actelor ce adoptate de Comisia Electorală Centrală în perioada electorală. În asemenea cazuri, argumentarea necesității de a adopta decizia în regim de urgență fără consultarea cetățenilor trebuie adusă la cunoștința publicului în termen de cel mult 10 zile de la adoptare.

² Opiniile CNP pentru ședințele Cabinetului de Miniștri pot fi accesate aici: <http://www.cnp.md/ro/sedinte-de-guvern>.

Rezultatele monitorizării

În perioada între 18 aprilie și 6 decembrie 2012³ au avut loc **28** ședințe ale Cabinetului de Miniștri, în cadrul cărora au fost discutate în jur de **700** subiecte.⁴

*1. Neîncadrarea deplină în procedura de transparență decizională. 176, sau 25% din subiectele incluse pe ordinea de zi a ședințelor Guvernului nu s-au încadrat pe deplin în procedura de transparență decizională.*⁵

Unele dintre acestea au fost documente de politici sau proiecte de legi organice deosebit de importante, cum ar fi:

- Reforma structurii **Ministerului Afacerilor Interne, reforma Poliției;**
- Modificarea **Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului** pe anii 2011-2014 (PNADO);
- Proiectul de lege cu privire la Activitatea **Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității;**
- Modificarea legislației secundare pentru aplicarea **Legii cu privire la asigurarea egalității;**
- Aprobarea structurii și efectivului limită a **Inspectoratului General de Poliție;**
- Aprobarea **Programului de reformare a serviciilor publice** pentru anii 2012-2015;
- Aprobarea proiectului legii **BUGETULUI DE STAT** pe anul 2013;
- Aprobarea proiectului de Lege cu privire la **activitatea poliției și statutul polițistului;**
- Aprobarea proiectului de Lege cu privire la **Corpul de carabinieri;**
- Aprobarea **Planului de acțiuni privind onorarea angajamentelor Republicii Moldova față de Consiliul Europei;**
- Planul de acțiuni al **GUVERNULUI 2012-2015**, etc.

2. Evitarea procedurii de transparență prin intermediul avizelor la inițiativele deputaților. 60 de subiecte, sau **8.5%** din total, au constituit avize la inițiativele legislative ale deputaților în Parlament, pentru care actualmente nu este instituit un mecanism neunivoc de transparență decizională⁶, prin urmare autoritățile publice centrale evită supunerea acestor avize procedurilor de transparență, astfel promovând pe agenda Cabinetului de Miniștri proiecte de legi importante. În opinia CNP, toate avizele trebuie să parcurgă obligatoriu procedură de transparență.

Unele exemple ale proiectelor de acte decizionale colegiale în forma de avize care nu au fost supuse transparenței sunt:

³ Perioada de monitorizare începe din momentul în care a 2-a ediție a CNP (constituită din martie 2011) a început activitatea sa.

⁴ Acesta este numărul de subiecte indicate pe situl Guvernului (<http://www.gov.md/sedinte.php?l=ro&idc=495>). De facto, unele subiecte puteau fi excluse și altele introduse în agendă pe parcursul ședințelor.

⁵ Adică, nu au fost identificate pe situl instituției responsabile sau portalul www.particip.gov, sau nu au fost plasate pe un termen de 15 zile prevăzut în Legea privind transparența în procesul decizional Nr.239 din 13.11.2008.

⁶ Acest număr este inclus în numărul total de subiecte care nu au trecut procedura de transparență decizională

- Avizul asupra proiectului de lege privind completarea **Legii privind societățile pe acțiuni**;
- Avizul la proiectul de lege cu privire la modificarea articolului 19 din **Legea cu privire la activitatea farmaceutică** (excluderea principiului geografic și demografic de amplasare a farmaciilor);
- Avizul la proiectul de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative (**interzicerea publicității produselor farmaceutice** eliberate fără rețeta medicului);
- Avizul asupra proiectului de lege pentru completarea articolului 20 din Legea privind deșeurile de producție și menajere (**legalizarea arderii deșeurilor**), etc.

3. Anunțarea subiectelor pe agenda Cabinetului de Miniștri în ziua ședinței. **128** de subiecte, sau **18%**, au fost expediate suplimentar în ziua desfășurării Ședinței Cabinetului de Miniștri sau cu câteva ore înainte de ședința. Acest lucru nu permite timpul suficient pentru analiza și expedierea comentariilor, în special dacă documentul nu a fost supus transparenței.

Astfel au fost aprobate în ședința Cabinetului de Miniștri proiectul Legii **Bugetului de Stat**, Legea cu privire la **activitatea poliției și statutul polițistului**, Legea cu privire la **Corpul de Carabinieri**, Legea cu privire la **activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității** + modificarea legislației secundare în domeniu, modificări la **PNADO**, structura și efectivul limită ale **Inspectoratului General de Poliție**, modificările în modul de repartizare a **fondului de subvenții agricole**, etc.

53 de subiecte sau **7.5%**, au fost incluse agenda în decursul ședinței Cabinetului de Miniștri la inițiativa miniștrilor. În asemenea cazuri, părțile interesate nu au posibilitatea de a evalua din timp respectarea principiilor de transparență și de a pregăti comentarii și recomandări.

Astfel, fără de a respecta procedura de transparență decizională, au fost aprobate modificări și completări la **Legii privind piața produselor petroliere**, modificări la **Legea privind administrația publică locală**, precum și lista **candidaților la postul de judecător la CEDO**.⁷

⁷ Sursa: Extrasele din procesele verbale ale ședințelor Cabinetului de Miniștri al Republicii Moldova.

Concluzii

Aspectele pozitive constatate:

- Începînd cu luna iunie 2012, o buna parte a subiectelor de pe agenda cabinetului de Miniștri sunt expediate deja cu câteva zile înainte de data ședinței,
- Extrasele din procesele verbale ale tuturor ședințelor Cabinetului de Miniștri sunt expediate părților interesate,
- Prezentarea întregului set de documente către ședința Cabinetului de Miniștri,

Enumerarea îngrijorărilor identificate care permit ocolirea procedurii de transparență decizională:

- Autoritățile publice centrale plasează proiecte de documente de politici și a proiectelor de legi pe paginile electronice ale autorităților publice centrale imediat înainte ca ele să fie discutate la ședința Cabinetului de Miniștri.
- Cabinetul de Miniștri aproba proiecte de acte legislative prin avizarea pozitivă a inițiativelor deputaților, ce permite evitarea procedurii de transparență.
- Comunicarea subiectelor suplimentare cu câteva ore înainte de ședința Cabinetului de Miniștri.
- Includerea subiectelor pe ordinea de zi în decursul ședinței Cabinetului de Miniștri la inițiativa miniștrilor,
- Extrasele (sumarul procesului verbal) ședințelor Cabinetului de Miniștri nu sunt publicate pe pagina electronică a Guvernului.

Recomandări

- Acordarea fiecărui proiect de act legislativ, normativ sau document de politici a unui cod unic, prin care acesta urmează a fi identificat la toate etapele procesului decizional (începînd cu includerea în planul de acțiuni al Guvernului și a ministerului, pe parcursul procesului de elaborare, avizare și consultări publice, și până la aprobarea proiectului final în ședința Cabinetului de Miniștri).
- Supunerea avizelor pe marginea inițiativelor deputaților procedurii de transparență decizională,
- Disponerea întregii ordinii de zi a Cabinetului de Miniștri și a informațiilor aferente cu câteva zile înainte de ședința ședinței,
- Publicarea pe site-ul Guvernului a întregului set de materiale relevante pentru subiectele examinate în cadrul ședințelor Cabinetului de Miniștri (proiect, nota informativă, tabelul divergențelor, etc.),
- Publicarea integrală a extraselor ședințelor Cabinetului de Miniștri,
- Discutarea subiectelor tehnice în cadrul formatului secretarilor de stat, iar în cadrul ședințelor Cabinetului de Miniștri a subiectelor de politici și a subiectelor importante care nu și-au găsit aprobarea la ședința prealabilă a secretarilor de stat.