

Nota informativă: Transparența activității parlamentare – precondiție a legitimității puterii

Standarde și lege

Potrivit standardelor general acceptate, Parlamentul, în întreaga sa activitate, trebuie să se ghideze de câteva principii-cheie, și anume:¹ reprezentativitatea; transparența; accesibilitatea; responsabilitatea; eficiența.

Transparența, de rând cu accesibilitatea, sporesc credibilitatea și, în final, legitimitatea Legislativului. Un Parlament transparent este deschis cetățenilor și responsabil public. Un Legislativ accesibil antrenează cetățenii în procesul de legiferare. Un Parlament netransparent și inaccesibil eșuează în a-și realiza misiunea de a reprezenta cetățenii, precum și de a sta la garda aspirațiilor, intereselor și necesităților acestora.

De altfel, prin transparență și accesibilitate, sunt garantate efectiv drepturi fundamentale – dreptul la informație (art. 34 din Constituția Republicii Moldova) și dreptul la administrare (art. 39 din Constituția Republicii Moldova).

Mai mult, în virtutea art. 10 alin. (1) literele j) și k) din Legea integrității, nr. 82/2017, asigurarea transparenței în procesul decizional și accesului la informații de interes public sunt măsuri care trebuie să fie aplicate de către toate entitățile publice în asigurarea integrității instituționale.

În mod cert, în temeiul art. 3 alin. (2) din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, Parlamentul este obligat să asigure transparența activității. Mai mult, în condițiile art. 11 alin. (3) din legea citată, pornind de la specificul activității, Legislativul avea obligația să-și reglementeze procedurile pe care le aplică în procesul de consultare publică. Cu regret, Parlamentul nu-și execută cu diligență obligațiile.

În vederea asigurării transparenței decizionale, există anumite prevederi în Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996. Însă, aceste reglementări sunt insuficiente și ineficiente. Prevederile tratează transparența tangențial, în fapt ținând de:

- atribuțiile comisiilor permanente (art. 27);
- prezentarea rapoartelor și avizelor aprobate de comisiile permanente (art. 29);
- condițiile exercitării dreptului de inițiativă legislativă și subiecților acestui drept (art. 47);
- organizarea de către comisia permanentă sesizată în fond a procedurilor de consultare publică (art. 49/1);
- termenul pentru dezbaterile proiectelor de acte legislative și dezbaterile propunerilor legislative de către comisia permanentă sesizată în fond (art. 52);
- înscrierea proiectelor de acte legislative pe ordinea de zi și transmiterea către deputați și autori a raportului comisiei sesizate în fond a avizelor (art. 57).

Potrivit reglementărilor, comisia permanentă sesizată în fond este organul care trebuie să asigure consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Comisia urmează să stabilească procedura de consultare a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative ținând cont de caracterul proiectului, de preocuparea părților interesate pentru subiectul abordat, de alte aspecte relevante. În cazul organizării unor întruniri publice în scopul consultării, comisia urmează să stabilească regulile de organizare și de desfășurare a acestora. La fel, comisia este cea care dispune plasarea pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice.

¹ Inter-Parliamentary Union, Parliament and democracy in the twenty-first century – a guide to good practice, 2006, p. 10, <https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/parliament-and-democracy-in-twenty-first-century-guide-good-practice>

În mod evident, prevederile nu sunt cuprinzătoare și nu asigură consultarea, efectivă și eficientă, a proiectelor de acte legislative. Lipsa unor reglementări clare privind procedurile aplicabile, delegarea comisiilor parlamentare a competenței de reglementare – toate aceste lacune fac Parlamentul imprevizibil în interacțiunea cu părțile interesate.

Așteptarea rămâne ca Legislativul să respecte Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 373/2005. Chiar dacă actul, din perspectiva Legii privind transparența în procesul decizional, trebuie revizuit, totuși acesta oferă standarde minime de cooperare.

Practici

Până la urmă, practicile descurajează - Legislativul nu reușește să se afirme ca autoritate transparentă, suscitând critici din partea organizațiilor naționale și internaționale, cele mai recente aparținând Grupului de State contra Corupției (GRECO) în cea de-a patra rundă de evaluare.² GRECO a recomandat Republicii Moldova: (i) publicarea în timp oportun a tuturor proiectelor de acte legislative, a amendamentelor parvenite și documentelor de însoțire, prevăzute de lege; (ii) respectarea termenelor adecvate pentru a permite consultarea publică și dezbateri parlamentare veritabile, procedura de urgență nefiind utilizată decât în circumstanțe excepționale și corespunzător justificate.³

Cu regret, recomandarea rămâne valabilă și pentru actuala legislatură a Parlamentului. Cu titlu de exemplu ne vom referi la recente inițiative anticorupție, și anume:

- Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative, nr. 169/2021;⁴
- Proiectul de lege pentru modificarea articolului 8 din Legea nr. 1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, nr. 178/2021;⁵
- Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative, nr. 180/2021;⁶
- Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, nr. 181/2021.⁷

Toate proiectele au fost promovate cu încălcarea exigențelor legii. Mai mult, proiectele au conținut prevederi discutabile, motiv pentru care chiar necesitau consultări veritabile.

Proiectul de lege nr. 169/2021 propunea amendamente la mai multe acte normative, cele mai esențiale ținând de Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și Legea nr. 133/2016

² Grupul de State contra Corupției este un organism al Consiliului Europei, înființat în anul 1999, pentru a spori capacitatea anticorupție a statelor membre printr-un proces dinamic de evaluare și de presiune reciprocă. Runda a IV-a de evaluare a GRECO a fost dedicată Prevenirii corupției în rândul deputaților, judecătorilor și procurorilor, subiecte de evaluare constituind: Principiile etice și regulile deontologice; Conflictul de interese; Interdicția sau limitarea anumitor activități; Declararea activelor, veniturilor, obligațiilor și intereselor; Controlul aplicării regulilor referitoare la conflictele de interese; Sensibilizarea.

³ Group of States against Corruption, Fourth evaluation round, Second compliance report, Republic of Moldova, 2020, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809fec2b>

⁴ Parlamentul Republicii Moldova, Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate; Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale), <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5561/language/ro-RO/Default.aspx>

⁵ Parlamentul Republicii Moldova, Proiectul de lege pentru modificarea articolului 8 din Legea nr. 1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5563/language/ro-RO/Default.aspx>

⁶ Parlamentul Republicii Moldova, Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii; Legea nr. 514/1995 privind organizarea judecătorească; Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură), <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5571/language/ro-RO/Default.aspx>

⁷ Parlamentul Republicii Moldova, Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5572/language/ro-RO/Default.aspx>

privind declararea averii și intereselor personale. Proiectul cuprindea mai multe aspecte controversate, acestea referindu-se la:⁸

- declararea și controlul cheltuielilor;
- suspendarea din funcție a subiectului declarării pentru o anumită perioadă;
- modificarea componenței și mandatului Consiliului de integritate;
- cota de 40% din declarațiile verificate și controalele efectuate;
- birocratizarea excesivă a procedurilor de control;
- inițierea controlului averii și intereselor personale în baza petițiilor anonime;
- extinderea controlului asupra altor persoane decât subiecții declarării;
- declararea și determinarea valorii de piață a bunurilor.

Proiectului i s-a reproșat și o fundamentare insuficientă economico-financiară. Astfel, contrar exigențelor stabilite prin art. 30 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, proiectul nu era fundamentat economico-financiar, deși implementarea necesită alocării suplimentare de la bugetul de stat - se propunea acordarea inspectorului de integritate a dreptului de a solicita efectuarea unor expertize sau evaluări pentru determinarea valorii de piață a bunurilor supuse controlului, cheltuielile urmând să fie acoperite de bugetul de stat.

Cel de-al doilea proiect, Proiectul de lege pentru modificarea articolului 8 din Legea nr. 1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, nefiind suficient fundamentat, este contrar standardelor internaționale în domeniu, jurisprudenței Curții Constituționale, cadrului național de politici publice, exigențelor tehnicii legislative.⁹

Cel de-al treilea proiect - Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative, nr. 180/2021 - chiar dacă nu suscita probleme de țin de conformitate și constituționalitate, totuși putea fi îmbunătățit.¹⁰

În ceea ce privește Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, acesta tocmai suscita probleme majore de conformitate cu standardele internaționale, dar și de constituționalitate.¹¹

În privința tuturor proiectelor menționate, este de reproșat graba cu care s-au examinat. În corespundere cu punctele 3.5 lit. b) și 4.3.1 din Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, una din formele de cooperare constituie consultarea permanentă. Parlamentul se obligă să pună la dispoziția societății civile proiectele de acte legislative, plasându-le pe web-site. În așa fel, organizațiile societății civile pot accesa liber informația și prezenta expertize, analize de impact, comentarii, opinii, evaluări, propuneri și alte materiale în termen de 15 zile lucrătoare de la data plasării. În cazul proiectelor la care ne referim, Parlamentul nu a respectat acest termen, neoferit părților interesate timp util pentru a se expune asupra inițiativelor legislative. Toate proiectele au fost dezbătute în prima lectură în scurt timp după înregistrare. Chiar dacă, la insistența asociațiilor obștești¹², au fost organizate consultări publice, totuși acestea s-au desfășurat după adoptarea

⁸ A se vedea: Transparency International – Moldova, *Aviz la Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative* (nr. 169/2021), http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2021/08/TI_Moldova_Aviz_la_proiectul_de_lege_ANI.pdf

⁹ A se vedea: Transparency International – Moldova, *Aviz la Proiectul de lege pentru modificarea articolului 8 din Legea nr. 1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție*, http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2021/08/TI_Moldova_Aviz_la_proiectul_de_lege_CNA.pdf

¹⁰ A se vedea: Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției, *Opinie cu privire la proiectul de lege nr. 180 din 10.08.2021*, https://www.capc.md/wp-content/uploads/2021/08/Scris-Opinie-CAPC-proiect-nr.180_CSP_aug-2021.pdf

¹¹ A se vedea: Transparency International – Moldova, *Observator de politici publice*, nr. 32, august 2021, *Aviz la Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură*, nr. 181 din 10.08.2021, http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2021/08/TI_Moldova_Observator_32.pdf

¹² A se vedea *Apelul public: Organizațiile societății civile solicită Parlamentului să respecte transparența decizională*, https://crjm.org/wp-content/uploads/2021/09/2021-08-13_declaratie_Parlament_transparenta.pdf

proiectelor în prima lectură, în scurt timp (1-2 zile) după anunțarea consultărilor.¹³ Astfel, părților interesate nu li s-a oferit timp rezonabil pentru a-și argumenta opiniile.

	Înregistrare	Adoptare în prima lectură	Consultare publică	Adoptare în lectura a doua
Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative, nr. 169/2021	04.08.2021	06.08.2021	09.08.2021	08.10.2021
Proiectul de lege pentru modificarea articolului 8 din Legea nr. 1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, nr. 178/2021	01.08.2021	06.08.2021	09.08.2021	04.08.2021
Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative, nr. 180/2021	01.08.2021	06.08.2021	08.08.2021	04.08.2021
Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, nr. 181/2021	01.08.2021	06.08.2021	08.08.2021	04.08.2021

Este de notat, că în condițiile pct. 4.3.2 din Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, termenul de 15 zile lucrătoare poate fi redus, însă doar în caz de urgență sau în cazul când este evident că organizațiile societății civile pot să-și exprime punctul de vedere mai operativ.

Nu poate fi reținut plenar argumentul autorilor inițiativelor legislative precum că proiectele sunt urgente, fiind elaborate întru executarea Memorandumului de înțelegere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană privind asistența macrofinanciară pentru Republica Moldova, ratificat prin Legea nr. 167/2020. Or, buna parte a amendamentelor legislative promovate nu au ținut de Memorandum.

Potrivit Memorandumului, Moldova își asumase obligații ce țin de:

- Gestionarea finanțelor publice;
- Buna guvernare și lupta împotriva corupției;
- Climatul de afaceri.

În partea ce ține de Buna guvernare și lupta împotriva corupției:

- Guvernul urma să aprobe proiectul de lege privind modificarea Constituției Republicii Moldova (prevederile privind Consiliul Superior al Magistraturii), revizuit în conformitate cu recomandările Comisiei de la Veneția;
- Parlamentul urma să adopte modificări la cadrul legal aferent declarării și controlului averii și intereselor personale, pentru a extinde competențele inspectorilor de integritate permițându-le să solicite evaluarea activelor în procedurile de control de la evaluatori independenți, pentru a extinde domeniul controlului persoanelor afiliate în caz de suspiciune justificată, pentru a obliga subiecții declarării a averilor și a conflictelor de interese să declare prețul de piață al activelor;
- Autoritățile urmau să actualizeze Strategia de recuperare a mijloacelor financiare sustrate din sistemul bancar pentru a stabili un nou mecanism de recuperare a activelor.

De altfel, potrivit pct. 17 din Memorandum, acesta poate fi modificat prin acordul părților printr-un amendament în formă scrisă.

¹³ A se vedea: Parlamentul Republicii Moldova, Anunțurile cu privire la organizarea consultărilor publice, <https://www.parlament.md/Actualitate/Anun%c8%9buri/tabid/285/ContentId/6306/Page/1/language/ro-RO/Default.aspx>, <https://www.parlament.md/Actualitate/Anun%c8%9buri/tabid/285/ContentId/6305/Page/1/language/ro-RO/Default.aspx>

În fond, prin felul în care au fost dezbătute proiectele, s-a încălcat nu numai exigențele menite să se asigure transparența decizională, dar și exigențele procesului de legiferare în general. Astfel, contrar mai multor prevederi din Regulamentul Parlamentului, proiectele de legi au fost incluse în ordinea de zi, dezbătute și adoptate în prima lectură în lipsa avizului Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului, expertizei anticorupție, avizului Guvernului – lacune ce nu pot să nu aducă atingere autenticității dezbaterilor parlamentare.

	Avizul Direcției generale juridice : Secretariatului Parlamentului	Expertiza anticorupție	Avizul Guvernului
Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative, nr. 169/2021	25.08.2021	19.08.2021	22.08.2021
Proiectul de lege pentru modificarea articolului 8 din Legea nr. 1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, nr. 178/2021	11.08.2021	20.08.2021	-
Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative, nr. 180/2021	12.08.2021	23.08.2021	19.08.2021
Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, nr. 181/2021	12.08.2021	21.08.2021	19.08.2021

Recomandări

Încălcarea exigențelor procesului de legiferare, inclusiv a celor menite să asigure transparența decizională, devastează întregul proces. Or, nu numai părțile interesate, dar și deputații, comisiile permanente, Secretariatul Parlamentului (Direcția generală juridică), Guvernul, sunt privați de posibilitatea de a se expune în prealabil asupra proiectelor de acte legislative. Grăbirea procedurilor semnaleză probleme în activitatea parlamentară. Încălcarea exigențelor procesului de legiferare erodează încrederea cetățenilor în buna intenție a legiuitorului, care nu ia în calcul așteptările legitime ale cetățenilor de a beneficia de un Legislativ reprezentativ, transparent, accesibil, responsabil și eficient. Legile trebuie să fie bine elaborate, corespunzător fundamentate, consultate public, dezbătute veritabil, votate conștient și asumate responsabil.

Parlamentul ar trebui să insiste asupra câtorva lucruri importante:

- îmbunătățirea procedurilor interne menite să asigure transparența în procesul decizional: fie prin completarea Regulamentului Parlamentului cu prevederi cuprinzătoare, fie prin sistematizarea normelor într-un act normativ separat - un eventual Regulament privind asigurarea transparenței decizionale parlamentare;
- prevederile privind transparența decizională ar trebui să conțină reglementări privind: formele și procedurile consultărilor publice; recepționarea, analiza și sinteza recomandărilor; întocmirea și publicarea Raportului cu privire la transparența în procesul decizional; responsabilitățile actorilor-cheie; lista exhaustivă a documentelor obligatorii pentru plasare pe web-site, inclusiv a documentelor ce vizează activitatea fracțiunilor parlamentare, Biroului permanent și comisiilor permanente; termene exprese; mecanisme de control etc.;
- respectarea cu strictețe a exigențelor procesului de legiferare.

Documentul a fost realizat în cadrul proiectului „Consolidarea statului democratic de drept: contribuția societății civile” implementat de Transparency International – Moldova și susținut financiar de Ambasada Regatului Țărilor de Jos. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.