

**ASIGURAREA TRANSPARENȚEI ÎN PREGĂTIREA ȘI
DESFĂȘURAREA ȘEDINȚELOR AUTORITĂȚILOR
REPREZENTATIVE ȘI DELIBERATIVE DE NIVELUL DOI
(semestrul I 2019) ¹**

**PROVIDING TRANSPARENCY IN PREPARING AND HOLDING
THE MEETINGS OF LEVEL-TWO LOCAL REPRESENTATIVE AND
DELIBERATIVE AUTHORITIES
(the first semester of 2019)**

DOI: 10.5281/zenodo.3821348

UDC: 352.9(478-29)

Igor BUCATARU

Universitatea de Stat din Moldova

igorbucataru@yahoo.com

Rezumat: *Transparența ședințelor autorităților publice locale deliberative și reprezentative de nivelul doi reprezintă un principiu fundamental pentru asigurarea unui proces decizional participativ și democratic. Articolul prezent include analiza gradului de respectare de către consiliile raionale, municipale, de către Adunarea populară a UTAG a prevederilor legale în baza activității acestora în semestrul întâi al anului 2019.*

Criteriile de analiză sunt: anunțarea despre desfășurarea ședințelor; caracterul deliberativ al ședinței; aprobarea ordinii de zi în cadrul ședințelor autorităților deliberative; participarea și observarea liberă a ședințelor, transmiterea live a ședințelor și publicarea deciziilor adoptate.

Concluziile monitorizării sunt în primul rând un suport metodologic și practic pentru autoritățile publice locale vizate în vederea soluționării problemelor identificate.

Cuvinte cheie: *transparență decizională, ședințe deliberative, anunț privind ședința, publicarea deciziilor*

Abstract: *The transparency of the meetings of level-two local representative and deliberative authorities is a fundamental principle for ensuring a participatory and democratic decision-making process. The present article includes the analysis of the degree of respect by the district, municipal councils, by the Popular Assembly of the ATU Gagauzia of the legal provisions based on their activity in the first semester of*

¹ Articolul reprezintă o sinteză a efortului de monitorizare a transparenței decizionale realizat de către Asociația Promo-LEX în semestrul I al anului 2019 pe subiectul publicității ședințelor autorităților deliberative de nivelul doi. Pentru detalii a se vedea: Raportul nr. 5. Monitorizarea transparenței activității administrației publice locale de nivelul II și a UTAG. (01.01.2019-30.06.2019) https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/08/Raport-APL_nr.5_sem.I_2019.pdf (accesat - 02.03.2020).

2019.

The criteria for analysis are: announcement of the meetings; deliberative nature of the meeting; approval of the agenda during the meetings of the deliberative authorities; free participation and observation of the meetings, live broadcasting and publication of the adopted decisions.

The conclusions of the monitoring are first of all a methodological and practical support for the targeted local public authorities in order to solve the identified problems.

Keywords: *decision transparency, deliberative meetings, announcement of the meeting, publication of decisions*

Aspecte metodologice

Identificarea gradului de transparență a pregătirii și desfășurării ședințelor autorităților deliberative ale administrației publice locale (APL) de nivelul doi (32 consilii raionale, două consilii municipale și Adunarea populară a Unității teritoriale autonome Găgăuzia (UTAG)) pentru semestrul I 2019 s-a realizat în baza următoarelor proceduri: *anunțarea despre desfășurarea ședințelor; caracterul deliberativ al ședinței; aprobarea ordinii de zi în cadrul ședințelor autorităților deliberative; participarea și observarea liberă a ședințelor, transmiterea live a ședințelor și publicarea deciziilor adoptate.*

În calitate de metode ale monitorizării s-au utilizat: observarea directă a ședințelor prin participarea la ședințe a monitorilor Promo-LEX, comunicarea cu funcționarii APL și părțile interesate, precum și scanarea resurselor online. Monitorizarea ședințelor a avut loc prin utilizarea în calitate de instrument de lucru a unei Fișe de monitorizare care conține mai mulți indicatori de corespundere a procedurilor de organizare și desfășurare a ședințelor: *tipul ședinței; gradul de asigurare a publicității; prezentarea informației despre ordinea de zi; prezența la ședință; publicarea deciziilor.*

Analiza constatărilor

Pe parcursul primului semestru 2019 autoritățile deliberative ale APL s-au întrunit în cel puțin 89 de ședințe, cu 49 ședințe mai puține decât în semestrul II 2018. Cele mai multe ședințe au fost organizate în UTAG Găgăuzia (10), Ungheni și Glodeni (câte 4 în fiecare APL). Cele mai puține ședințe au fost organizate în Ocnița, Edineț și Rezina (câte 1 în fiecare APL). În Basarabeasca nu a fost organizată nici o ședință, ca urmare a dizolvării Consiliului raional¹.

Potrivit Legii nr. 436 privind administrația publică locală², art. 45 alin. (1) consiliile raionale se întrunesc în ședințe ordinare o dată la 3 luni (valabil și

¹ La 25 septembrie 2018, Consiliul raional Basarabeasca, a fost dizolvat de drept înainte de expirarea termenului mandatului consiliului, din motiv că pe parcursul a 6 luni consecutiv nu a fost convocat în ședințe și nu a adoptat nici o decizie.

² Lege nr. 436 din 28-12-2006 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial Nr. 32-35 din 09.03.2007.

pentru consiliile municipale Chișinău și Bălți). Respectiv, în decursul unui semestru, fiecare din cele 35 de organe reprezentative, cu excepția Adunării Populare a UTAG și a Consiliului raional Basarabeasca, ar fi trebuit să se întrunească în 2 ședințe ordinare. Cu toate acestea, constatăm că consiliile raionale Ocnița, Edineț și Rezina s-au întrunit doar în câte o ședință ordinară.

Caracterul deliberativ al ședințelor. Conform art. 13 din Legea nr. 436 privind administrația publică locală, ședința consiliului este deliberativă dacă la ea participă cel puțin două treimi din numărul consilierilor aleși. Din totalul de 89 ședințe monitorizate, 87 au fost deliberative (97,75%) și doar 2 cazuri (2,24%) (mun. Chișinău și UTA Găgăuzia) când numărul consilierilor nu a fost suficient pentru ca ședința să se desfășoare. Astfel, constatăm o rată de participare mai activă a aleșilor locali, în comparație cu semestrul II 2018¹, unde au fost 6 (4,31%) ședințe la care s-a înregistrat lipsa de cvorum.

Anunțarea despre desfășurarea ședințelor. Conform prevederilor art. 13 alin. (2) din Legea nr. 239 privind transparența în procesul decizional prevede, anunțul referitor la desfășurarea ședinței publice trebuie să conțină data, ora și locul desfășurării ședinței publice, ordinea de zi a acesteia, precum și să fie:

- plasat pe pagina web oficială a autorității publice;
- expediat prin intermediul poștei electronice părților interesate;
- afișat la sediul autorității publice într-un spațiu accesibil publicului;
- și/sau să fie difuzat în mass-media centrală sau locală, după caz.

În procesul de monitorizare, s-a evaluat în ce măsură APL au publicat anunțurile privind desfășurarea ședințelor pe pagina web, panou informativ și în mass-media. Astfel, din cele 89 de ședințe organizate, în cazul a 71 (79,77%) de ședințe anunțurile au fost plasate pe pagina web, în cazul a 61 (68,53%) – pe panoul informativ și în cazul a 35 (39,32%) – în mass-media (a se vedea Graficul 21). Comparativ cu semestrul II 2018, a crescut rata de publicare a anunțurilor pe pagina web (+13,11%) și în mass-media (+13,24%), însă a scăzut rata de publicare a anunțurilor pe panoul informativ (-2,98%).

Menționăm că, în cazul a 19 (21,34%) ședințe anunțul a fost plasat pe toate cele 3 surse monitorizate, în comparație cu semestrul II 2018, a crescut rata de publicare a anunțului în toate cele 3 surse cu (+4,68%). Normele legale de plasare a anunțurilor (plasarea obligatorie pe pagina web și pe panoul informativ) au fost respectate în cazul a 45 (50,56%) ședințe și în comparație cu semestrul II 2018, a crescut rata respectării prevederilor cu (+3,46%). În semestrul I 2019, toate APL-urile cu excepția Consiliului raional Basarabeasca (dizolvat în semestrul II 2018), a publicat anunțurile cel puțin într-o sursă, pe când în semestrul II 2018 au fost 13 ședințe la care anunțul nu a fost plasat pe nici o sursă monitorizată.

¹ Raportul nr. 4 Monitorizarea transparenței activității administrației publice locale de nivelul II și a UTAG. (01.07.2018-31.12.2019) <https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/06/RaportAPLsem.II19.06.2019.pdf>

Per APL, doar în cazul mun. Bălți, Ungheni, Cahul și UTA Găgăuzia, anunțurile privind desfășurarea tuturor ședințelor au fost plasate pe toate cele 3 surse monitorizate (pagina web, panou informativ și mass-media). Iar în cazul APL Ocnița, Rîșcani, Edineț, Fălești, Florești, mun. Bălți, Rezina, Hîncești, Ungheni, Cahul, Leova și UTA Găgăuzia, anunțurile privind desfășurarea tuturor ședințelor au fost plasate pe pagina web și pe panoul informativ, respectând astfel normele legale.

Din cele constatate, față de semestrul II, 2018 observăm o creștere a numărului de anunțuri plasate pe pagina web, contrar tendințelor din semestrul II 2018 – în care prioritate în comunicarea cu mediul extern îl avea panoul informativ de la sediul APL-urilor. De asemenea, constatăm că plasarea anunțurilor în mass-media continuă să fie mai puțin populară și în acest sens atestăm o îmbunătățire, în comparație cu semestrul II 2018, rata publicării anunțurilor în mass-media locală/regională a crescut cu (+3,46%). Menționăm că, mass-media reprezintă una dintre sursele de comunicare și informare preferate de părțile interesate.

Un alt criteriu de corespundere a procedurilor de organizare și desfășurare a ședințelor cu legislația privind transparența în procesul decizional este termenul în care anunțurile privind desfășurarea ședințelor trebuie să fie făcute publice. Articolul 13 alin. (2) din Legea nr. 239 privind transparența în procesul decizional stabilește că anunțul referitor la desfășurarea ședinței publice se face public cu cel puțin 3 zile lucrătoare înainte de data desfășurării ședinței.

Examinând informațiile colectate pentru cele 89 ședințe monitorizate, care au avut loc în semestrul I 2019, constatăm că în 84 (94,38%) cazuri termenul a fost respectat. Comparativ cu perioada precedentă de monitorizare, la acest capitol s-a înregistrat o creștere (+5,25%).

Aprobarea ordinii de zi în cadrul ședințelor autorităților deliberative printr-un caracter public și deschis, de asemenea, constituie o procedură iminentă unei administrații transparente. Atât art. 13 alin. (2) din Legea nr. 239 privind transparența în procesul decizional¹, cât și art. 17 alin. (3) lit. b) din Legea nr. 436 privind administrația publică locală garantează accesul publicului la subiectele incluse pe ordinea de zi și care urmează a fi dezbătute în ședință. De menționat, că ședința consiliului se desfășoară conform ordinii de zi propuse de primar (situația mun. Chișinău și mun. Bălți) sau de consilierii care au solicitat convocarea ei. Modificarea sau completarea ordinii de zi se admite numai la începutul ședinței și se efectuează cu votul majorității consilierilor prezenți.

Astfel, în toate 87 de ședințe deliberative desfășurate în perioada monitorizată, ordinea de zi a fost supusă aprobării la începutul ședinței, și doar în cazul a 2 (2,24%) ședințe acest lucru nu a fost făcut deoarece nu a fost întrunit

¹ Legea nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional. În: Monitorul Oficial nr. 215-217 din 05.12.2008.

cvorumul. Astfel, tendința pozitivă de aprobare a ordinii de zi la începutul ședințelor s-a menținut și în acest semestru.

În cazuri excepționale, proiectele de decizii urgente pot fi supuse elaborării și adoptării fără respectarea etapelor prevăzute de legea privind transparența în procesul decizional. Totuși, legea impune ca argumentarea necesității de a adopta decizia în regim de urgență, fără consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate, să fie adusă la cunoștința publicului în termen de cel mult 10 zile lucrătoare de la adoptare, prin plasarea pe pagina web a autorității publice, prin afișarea la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului și/sau prin difuzarea în mass-media centrală sau locală.

Astfel, din 87 ședințe deliberative, în cazul a 5 (5,74%) ședințe pe ordinea de zi au fost incluse proiecte de decizii ce urmau a fi aprobate în regim de urgență. Însă doar în 2 (2,29%) cazuri s-au respectat prevederile legale și anume argumentarea necesității de a adopta decizia în regim de urgență. Printre APL care nu au respectat aceste prevederi legale se numără Leova (2 ședințe) și Taraclia (1 ședință). Atragem atenția că, practica de a include pe ordinea de zi subiecte urgente fără argumentare în APL Leova se repetă și în semestrul I 2019.

Participarea și observarea liberă a ședințelor este un aspect fundamental pentru exercițiul de monitorizare. Ținem să remarcăm în acest context că ședințele consiliilor raionale, municipale și ale Adunării Populare a Găgăuziei au fost deschise pentru monitori și nu au fost înregistrate impedimente pentru accesul liber la ședință. De asemenea, și în ședințele care s-au dovedit a fi în lipsă de cvorum, monitorii au fost liberi să asiste și să observe activitatea consilierilor. În același context, s-a sesizat o activitate sporită a subdiviziunilor consiliilor, reprezentanții acestora, de asemenea, fiind prezenți în ședințe, alături de primari, șefi ai oficiilor teritoriale ale Cancelariei de stat, precum și ai altor instituții.

Transmiterea live a ședințelor este un element ce sporește transparența procesului decizional. Deși este un procedeu relativ nou pentru Republica Moldova, unele consilii raionale, cele municipale precum și Adunarea Populară folosesc pe larg transmiterea live a ședințelor fie prin intermediul portalurilor online fie live pe TV. Astfel, 26 (29,21%) din 89 ședințe au fost transmise live și cetățenii au putut urmări activitatea organelor deliberative locale. Comparativ cu semestrul II 2018, procentul transmisiunilor live a scăzut cu (-1,94%). Printre APL care folosesc pe larg transmisiunea live se numără: mun. Bălți, mun. Chișinău, Fălești Soroca, Taraclia, UTA Găgăuzia, Nisporeni, Soroca și Drochia.

Publicarea deciziilor adoptate. Autoritățile publice sunt obligate să asigure accesul la deciziile adoptate prin publicarea acestora în modul stabilit de lege, prin plasarea acestora pe pagina web oficială, prin includerea în Registrul de stat al actelor locale (RSAL), prin afișare la sediul autorităților într-un spațiu accesibil publicului și/sau prin difuzare în mass-media centrală sau locală, după caz,

precum și prin alte modalități stabilite de lege¹.

Astfel, din 87 ședințe deliberative, în 69 (79,31%) ședințe, APL au publicat deciziile adoptate pe pagina web oficială (a se vedea Graficul 26). În comparație cu semestrul II 2018, rata publicării ședințelor pe pagina web a crescut cu (+2,8%).

Ce ține de RSAL, din 87 ședințe deliberative, în 75 (86,20%) ședințe APL au inclus deciziile adoptate pe site-ul www.actelocale.gov.md. Comparativ cu pagina web oficială a APL-urilor, în semestrul I 2019, au fost incluse deciziile mai multor ședințe pe site-ul RSAL cu (+6,89%).

În proporție de 20,69% deciziile ședințelor deliberative nu au fost publicate pe pagina web oficială, iar acest fapt îl considerăm a fi unul alarmant pentru transparența procesului decizional, or, conform art. 15 din Legea privind transparența în procesul decizional, APL sunt obligate să asigure accesul la deciziile adoptate *inclusiv prin publicarea acestora pe pagina web oficială*. Printre APL care nu au publicat deciziile pe paginile web oficiale, sunt: Briceni, Cantemir, Anenii Noi, Drochia, Rîșcani și Taraclia, iar printre APL care le-au publicat parțial, se numără: Dondușeni, Florești, UTA Găgăuzia. Printre APL care nu au inclus deciziile în RSAL sunt: Briceni și UTA Găgăuzia.

Conform datelor raportate de monitori, pe pagina web oficială APL au publicat deciziile unele din deciziile adoptate, în termeni variați, începând cu publicarea în aceeași zi (Criuleni și UTA Găgăuzia) și terminând cu 18-20 zile care constituie cea mai tardivă publicare (mun. Bălți și UTA Găgăuzia).

Pe platforma RSAL, de asemenea unele din deciziile adoptate au fost incluse în termeni variați, începând cu 1 zi diferență (Glodeni, Fălești, Criuleni și Ungheni) și cu 78 zile distanță de la adoptarea deciziilor (Călărași), sau 23, 43 zile întârziere cum este cazul APL Dubăsari.

Termenul stabilit în art. 46 din Legea 436/2006 termenul maxim de 5 zile pentru publicarea deciziilor, a intrat în vigoare încă de la 28 octombrie 2018, iar în semestrul I 2019, atestăm că pe pagina web oficială a autorităților au respectat acest termen pentru toate ședințele monitorizate doar APL: Soroca, Ocnîța, Edineț, Ștefan Vodă, Criuleni, Ungheni și Strășeni. În RSAL au respectat termenul de includere în maxim 5 zile a deciziilor adoptate, pentru toate ședințele

¹ Art. 15 din Legea privind transparența în procesul decizional, Autoritățile publice vor asigura accesul la deciziile adoptate prin publicarea acestora în modul stabilit de lege, prin plasarea acestora pe pagina web oficială, prin afișare la sediul lor într-un spațiu accesibil publicului și/sau prin difuzare în mass-media centrală sau locală, după caz, precum și prin alte modalități stabilite de lege. Iar conform Art. 46 din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006, (2) Deciziile se semnează de președintele ședinței și se contrasemnează de secretarul consiliului în termen de cel mult 5 zile de la data desfășurării ședinței consiliului raional. (3) În termen de cel mult 5 zile de la data semnării, secretarul consiliului raional asigură includerea deciziilor consiliului în Registrul de stat al actelor locale, precum și afișează deciziile cu caracter normativ ale consiliului în locuri publice.

monitorizate doar APL: Glodeni, Criuleni și Strășeni.

În acest context, menționăm că datele referitoare la termenul de publicare a deciziilor nu se referă și la UTAG, întrucât deciziile Adunării Populare se publică în cadrul unei publicații locale oficiale conform unei proceduri separate.

Totodată, ținem să menționăm că formatul publicării deciziilor în RSAL este uniform, în format PDF, scanat cu semnătura președintelui ședinței și a secretarului consiliului, fiind ușor de accesat.

În pofida tuturor încălcărilor constatate la acest capitol care se referă a nepublicarea deciziilor aprobate în cadrul APL sau încălcarea termenelor de publicare a deciziilor, nu sunt cunoscute cazuri de sancționare a persoanelor responsabile de respectare principiului transparenței procesului decizional, or, conform art. 16¹ din Legea nr. 239 privind transparența în procesul decizional, nerespectarea prevederilor legii constituie abatere disciplinară și se sancționează conform prevederilor Codului muncii sau ale legislației speciale. Persoanele fizice și persoanele cu funcții de răspundere poartă răspundere contravențională în conformitate cu Codul contravențional al Republicii Moldova.¹

Concluzii

Conform analizei, în semestru I 2019, autoritățile deliberative ale APL s-au întrunit în cel puțin 89 de ședințe (dintre care 87 deliberative, 61 ședințe ordinare și 28 ședințe extraordinare). Toate ședințele au fost accesibile monitorizării.

Plasarea anunțurilor referitoare la desfășurarea ședințelor s-a efectuat, prioritar pe pagina web oficială a autorității (79,77%). Comparativ cu semestrul II 2018, a crescut rata de publicare a anunțurilor pe pagina web (+13,11%) și în mass-media (+13,24%), însă a scăzut rata de publicare a anunțurilor pe panoul informativ (-2,98%). Termenul de publicare a anunțurilor de 3 zile în 94,38% cazuri a fost respectat. Comparativ cu perioada precedentă de monitorizare, la acest capitol s-a înregistrat o creștere (+5,25%).

În semestrul I 2019, toate APL-urile cu excepția Consiliului raional Basarabeasca (dizolvat în semestrul II 2018), a publicat anunțurile cel puțin într-o sursă, pe când în semestrul II 2018 au fost 13 ședințe la care anunțul nu a fost plasat pe nici o sursă monitorizată.

Deciziile aprobate au fost făcute publice pe pagina web oficială a autorităților, doar în cazul a 69 (79,31%) ședințe. În comparație cu semestrul II

¹ Art. 326 1 din Codul contravențional ... (2) Omiterea de către persoana responsabilă a termenului prevăzut de lege privind includerea actelor emise de autoritățile administrației publice locale, inclusiv a proceselor-verbale ale ședințelor consiliului local, a documentelor și informațiilor prevăzute de lege, în Registrul de stat al actelor locale se sancționează cu amendă de la 6 la 12 unități convenționale. Cod Nr. 218 din 24.10.2008. Codul Contravențional al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial nr. 78-84 din 17.03.2017.

2018, rata publicării ședințelor pe pagina web a crescut cu (+2,8%). Situația este mai puțin îngrijorătoare pe portalul www.actelocale.gov.md. În Registrul de Stat al Actelor Locale deciziile aprobate au fost incluse în cazul a 75 (86,20%) ședințe. Comparativ cu rata publicării deciziilor pe pagina web oficială a APL-urilor, în RSAL au fost incluse cu (+6,89%) mai mult. Termenul de 5 zile pentru publicarea deciziilor, reglementarea căruia a intrat în vigoare încă la 28 octombrie 2018, nu a fost respectat nici în semestrul I 2019. Pentru toate ședințele monitorizate, la publicarea deciziilor pe pagina web oficială au respectat termenul de 5 zile doar APL: Soroca, Ocnîța, Edineț, Ștefan Vodă, Criuleni, Ungheni și Strășeni. Iar la includerea deciziilor în RSAL, au respectat termenul doar APL: Glodeni, Criuleni și Strășeni.

Printre APL care nu au publicat deciziile pe paginile web oficiale, sunt: Briceni, Cantemir, Anenii Noi, Drochia, Rîșcani și Taraclia, iar printre APL care au publicat parțial deciziile ședințelor, se numără: Dondușeni, Florești, UTA Găgăuzia. Printre APL care nu au inclus deciziile în RSAL sunt: Briceni și UTA Găgăuzia.

Trebuie apreciată transmiterea live a ședințelor autorităților deliberative de nivelul II, considerând acesta un element de maximă transparență a procesului decizional. Un număr de 26 (29,21%) din 89 ședințe au fost transmise live și cetățenii au putut urmări activitatea organelor deliberative locale (Graficul 25). Comparativ cu semestrul II 2018, procentul transmisiunilor live a scăzut cu (-1,94%). Printre APL care folosesc pe larg transmisiunea live se numără: mun. Bălți, mun. Chișinău, Fălești Soroca, Taraclia, UTA Găgăuzia, Nisporeni, Soroca și Drochia (toate ședințele au fost transmise live).

Generalizând performanțele la capitolul transparenței ședințelor, constatăm că pentru semestrul I 2019, APL Soroca, Edineț, Ocnîța, mun. Bălți, Glodeni, Criuleni, Ștefan Vodă, Ungheni și Strășeni, au înregistrat cel mai mare scor.

Referințe bibliografice:

1. Cod Nr. 218 din 24.10.2008. Codul Contravențional al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial nr. 78-84 din 17.03.2017.
2. Lege nr. 436 din 28-12-2006 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial Nr. 32-35 din 09.03.2007.
3. Legea nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional. În: Monitorul Oficial nr. 215-217 din 05.12.2008.
4. Raportul nr. 5. Monitorizarea transparenței activității administrației publice locale de nivelul II și a UTAG. (01.01.2019-30.06.2019). https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/08/Raport-APL_nr.5_sem.I_2019.pdf
5. Raportul nr. 4 Monitorizarea transparenței activității administrației publice locale de nivelul II și a UTAG. (01.07.2018-31.12.2019). https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/06/Raport_APL_sem.II_19.06.2019.pdf