



*ip*

**EVALUAREA POST-ADOPTARE  
A ACTELOR LEGISLATIVE**

**Practici, experiențe și recomandări**

**Chișinău, Ianuarie 2017**

*Acest Raport a fost elaborat în cadrul proiectului “Evaluarea măsurii legislative adoptate: sporirea controlului parlamentar privind monitorizarea și evaluarea implementării legislației”, care a avut drept scop consolidarea controlul parlamentar care este una dintre funcțiile de bază ale Parlamentului. În mod special proiectul a vizat consolidarea aptitudinilor și cunoștințelor deputaților și personalului din Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova cu privire la examinarea ex-post a legislației adoptate.*

*Raportul analizează realizările și provocările ce țin de implementarea funcției de control parlamentar și oferă recomandări privind consolidarea procesului de evaluare post-legislativă adaptată condițiilor din Republica Moldova.*

*Acest Raport urmează să sprijine conducerea și membrii Parlamentului Republicii Moldova, precum și conducerea și personalul Secretariatului Parlamentului în definirea mai bună a priorităților, elaborarea planurilor de acțiuni și ajustarea cadrului normativ ce reglementează implementarea funcției de control parlamentar.*

*Proiectul a fost implementat de către Institutul de Politici Publice (IPP), Republica Moldova, Centrul pentru Studii de Securitate Europeană (CESS), Țările de Jos, și Centrul pentru Guvernare Democratică și Participativă (CDPG), Belgia, în cooperare cu Parlamentul Republicii Moldova.*

Autori:

**Iurie Pîntea**  
**Peter Vanhoutte**



Kingdom of the Netherlands

Acest proiect este sprijinit financiar de Ambasada Olandei în România în cadrul Programului Drepturile Omului. Opiniile exprimate în cadrul acestui raport aparțin autorilor și nu reprezintă neapărat poziția oficială a Ambasadei Olandei în România.

# CUPRINS

1. SUMAR .....	4
2. INTRODUCERE .....	5
2.1 Importanța evaluării post-legislative .....	5
3. CONTROLUL PARLAMENTAR ASUPRA LEGISLAȚIEI ADOPTATE ÎN PRACTICI INTERNAȚIONALE .....	9
3.1 Context .....	9
3.2 Practici de evaluare post-legislativă în Parlamentul Marii Britanii .....	10
Proceduri actuale .....	11
Realizări și provocări .....	12
Constatări .....	12
3.3 Practici de evaluare post-legislativă în Parlamentul Suediei .....	12
Practici de examinare a actelor legislative adoptate .....	13
Constatări .....	15
3.4 Concluzii .....	15
4. CADRUL LEGISLATIV AL CONTROLULUI PARLAMENTAR DIN REPUBLICA MOLDOVA .....	16
4.1 Atribuțiile de control parlamentar din Regulamentul Parlamentului.....	16
4.2 Rolul și atribuțiile Comisiilor permanente în exercitarea controlului parlamentar .....	17
4.3 Practicile de exercitare a funcției de control parlamentar .....	17
4.4 Deficiențe conceptuale în exercitarea controlului democratic .....	20
4.5 Constatări .....	21
4.6 Recomandări .....	22
5. PROPUNERI PRIVIND METODOLOGIA DE EVALUARE EX-POST A LEGISLAȚIEI .....	24
5.1 Necesitatea metodologiei de evaluare .....	24
5.2 Ce este o evaluare post-legislativă .....	24
5.3 Necesitatea evaluării .....	24
5.4 Etapele de bază ale evaluării .....	24
5.5 Criterii de selectare a actelor legislative .....	25
5.6 Selectarea modelului de evaluare .....	26
5.7 Indicatori .....	26
5.8 Inițierea evaluării .....	27
5.9 Stabilirea scopului și obiectivelor evaluării .....	27
5.10 Identificarea implementatorilor, părților implicate, grupurilor țintă .....	28
5.11 Informațiile necesare pentru evaluare și sursele de informații .....	29
5.12 Durata evaluării .....	30
5.13 Organizare, roluri și responsabilități .....	30
6. CONCLUZII .....	32

# 1. SUMAR

Cu scopul de a sprijini consolidarea funcției de control parlamentar ca una dintre funcțiile cheie ale Parlamentului Republicii Moldova acest raport analizează în detalii perspectivele introducerii unui sistem funcțional de evaluare post-legislativă și se bazează pe exemple de practici internaționale avansate, pe rezultatele consultărilor cu membrii parlamentului, precum și pe rezultatele unor seminare cu consultanții parlamentari.

Conceptul „evaluarea post-legislativă”, sau „evaluarea ex-post”, a fost inițiat în anii 1990 în urma revizuirii practicilor legislative utilizate de către mai multe guverne și organizații internaționale, inclusiv Uniunea Europeană.

Supravegherea procesului de implementare a legislației și de realizare a obiectivelor politice care au stat la baza acestei legislații contribuie la o mai mare eficiență și transparență a guvernării. Totodată, aceasta permite aplicarea, în caz de necesitate, a unor mecanisme de ajustare a legislației, inclusiv pentru a răspunde la îngrijorările beneficiarilor.

Experiențele din alte parlamente în cadrul cărora evaluarea post-legislativă a fost implementată, cum sunt Marea Britanie și Suedia, demonstrează că o asemenea abordare sporește eficiența controlului parlamentar în general și contribuie la o implementare mai consistentă a legislației.

Procesul de integrare europeană, bazat pe implementarea Acordului de Asociere semnat în 2014, presupune revizuirea comprehensivă a legislației și introducerea unui set impunător de legi noi. Totodată, deseori este cu mult mai importantă calitatea implementării legislației și politicilor conexe. După cum demonstrează exemplele din Marea Britanie și Suedia, Parlamentul poate juca un rol cheie în acest proces. Bazându-se pe un set de constatări care rezultă din analiza situației actuale din Parlamentul Republicii Moldova, raportul recomandă consolidarea practicilor și procedurilor legate de monitorizarea și evaluarea legislației adoptate prin introducerea și aplicarea unui proces actualizat de evaluare post-legislativă.

## 2. INTRODUCERE

Cu scopul de a consolida supravegherea parlamentară în Republica Moldova ca una din sarcinile cheie ale parlamentarilor și ținând cont de sprijinul președinților comisiilor parlamentare permanente care au exprimat interesul pentru consolidarea supravegherii parlamentare asupra legislației aprobate, a fost efectuată o analiză a unor domenii în care impactul unei supravegheri mai bune ar fi cel mai util, ținând cont de existența unor metodologii actualizate din alte instituții parlamentare. În continuare au fost organizate trei seminare cu personalul parlamentar cu privire la controlul post legislativ.

Acest raport analizează situația actuală privind evaluarea post-legislativă în Republica Moldova, oferă câteva studii de caz în baza exemplelor oferite de alte instituții parlamentare care scot în evidență eficiența și importanța controlului post-legislativ și se încheie cu o serie de recomandări cu privire la o eventuală implementare a evaluării post-legislative de către parlamentul Republicii Moldova. Suplimentar, raportul conține un ghid pentru acțiunile care urmează a fi întreprinse în cadrul procesului de implementare a evaluării post-legislative.

### ***Cu privire la Supravegherea Parlamentară***

Supravegherea parlamentară este „revizuirea, monitorizarea și supravegherea acțiunilor Guvernului și agențiilor publice, inclusiv punerea în aplicare a politicilor și a legislației”. Această definiție pune accentul mai mult pe natura și scopul supravegherii, decât pe procedurile de supraveghere. Monitorizarea eficientă a executivului de către Parlament este un indicator al bunei guvernări. Obiectivele cheie ale supravegherii parlamentare pot fi rezumate după cum urmează (International Parliamentary Union (IPU), 2007):

- De a asigura transparența și deschiderea executivului prin examinarea publică a activităților desfășurate de guvern. Acesta oferă o arena publică în care politicile și acțiunile guvernului sunt dezbătute, evaluate și supuse opiniei publice.
- De a identifica și preveni abuzuri, comportamente și acțiuni arbitrare, ilegale sau neconstituționale din partea guvernului și agențiile publice.
- De a asigura responsabilitatea financiară. Parlamentul aprobă și monitorizează cheltuielile guvernului prin identificarea risipei și abuzului în utilizarea banilor publici.
- De a asigura implementarea și realizarea obiectivelor politicilor asumate de Guvern și autorizate de parlament. Această funcție include monitorizarea realizării obiectivelor stabilite prin legislație și programele de acțiuni aprobate de Guvern.

[https://www.academia.edu/1271115/Parliamentary\\_Oversight\\_and\\_Social\\_Accountability\\_Discussion\\_Note](https://www.academia.edu/1271115/Parliamentary_Oversight_and_Social_Accountability_Discussion_Note)

## **2.1 Importanța evaluării post - legislative**

În ciuda importanței pe care o acordăm statului de drept, este destul de cunoscut faptul că procesul de implementare a legislației este deseori trecut cu vederea. Deseori, în acest proces sunt create precedente periculoase atunci când legile sunt votate, dar nu sunt aplicate, atunci când legislația secundară nu este adoptată sau atunci când nu există informații despre implementarea legislației și consecințele acesteia.

Dezvoltarea rapidă a legislației, efectuată fără suficientă planificare și programare poate avea ca efect implicații sociale și bugetare neașteptate, deseori negative. Mai mult ca atât, prevederile legislative prost elaborate pot periclita regulile și principiile de bază ale unui stat de drept, inclusiv principiul certitudinii juridice, potrivit căruia aplicarea legii trebuie să fie previzibilă, iar acest lucru se poate realiza numai dacă prevederile legislative sunt clare, bine fundamentate, accesibile și înțelese de către toate părțile implicate.

Din experiența legislativă a mai multor state europene s-a constatat că legislația deseori a devenit mult prea complexă, iar aplicarea acesteia a devenit în multe cazuri dificilă datorită interpretărilor neconvergente sau contradictorii conținute în multitudinea de acte juridice adoptate în funcție de obiective și procese politice în permanentă schimbare.

În acest context, un număr tot mai mare de parlamente sunt interesate în a monitoriza și evalua procesul de implementare a legislației și realizarea obiectivelor acesteia. În general, acesta urmărește două obiective: (1) monitorizarea aplicării legislației și, în special, adoptarea legilor secundare necesare și (2) evaluarea mai amplă a politicilor, a rezultatelor și efectelor legislației.

Necesitatea monitorizării procesului de punere în aplicare a legislației și a evaluării impactului legislației adoptate se bazează pe patru argumente principale:

1. cerințele față de guvernarea democratică și necesitatea de a aplica legislația adoptată de Parlament în conformitate cu principiile legalității și certitudinii juridice;
2. necesitatea de a acționa preventiv cu privire la posibilele efecte adverse, în special în ceea ce privește drepturile omului, ca urmare a adoptării unei legislații noi;
3. necesitatea unei evaluări consecvente despre gradul de impact ale legislației asupra problemelor și fenomenelor identificate;
4. necesitatea de a învăța din experiența anterioară, atât în ceea ce privește acțiunile care asigură, cât și cele care nu asigură realizarea obiectivelor stabilite, inclusiv din punctul de vedere al perfecționării

cadrelui legislativ în viitor și reducerii nevoii unor măsuri corective repetate.<sup>1</sup>

În ultima perioadă în tot mai multe țări, parlamentele tind să se implice din ce în ce mai mult în acest proces de evaluare și monitorizare. Cu acest scop parlamentele fie instituie comisii specializate în vederea monitorizării și evaluării procesului de implementare a legislației adoptate, fie atribuie acest rol comisiilor deja existente.

Implementarea legislației este un proces mult prea complex, iar monitorizarea și evaluarea procesului de implementare a legislației adoptate impune, pe de o parte, o voință politică clară și capacități instituționale și organizaționale ale Parlamentului, iar pe de altă parte o cooperare strânsă dintre Parlament și Guvern. Datorită rolului diferit al acestor instituții în sistemul de guvernare, Parlamentul și Guvernul au posibilități, instrumente și mecanisme diferite care pot și trebuie utilizate în procesul de evaluare a implementării unui act legislativ.

Guvernul, fiind responsabil de punerea în aplicare a legislației, dispune de mecanisme și instrumente mult mai complexe și operative pentru a colecta informații despre modul în care legile sunt puse în aplicare.

La rândul său, Parlamentul, având mandatul constituțional de a controla acest proces, se va baza, într-o anumită măsură, pe informațiile și rapoartele prezentate de către Guvern, generând în același timp, implicarea unor mecanisme proprii de monitorizare și evaluare prin intermediul audierilor, cercetărilor autorizate, evaluărilor solicitate în exterior, etc.

Parlamentul actual din Republica Moldova și-a început activitatea pe 29 decembrie 2014. Unul dintre principalele obiective declarate pentru perioada de guvernare este punerea în aplicare a Acordului de Asociere cu UE semnat în 2014. Realizarea acestui obiectiv presupune o creștere considerabilă a numărului de acte legislative, care trebuie să fie elaborate, revizuite, aprobate și puse în aplicare.

Chiar dacă pe parcursul timpului activitatea Parlamentului Republicii Moldova și comisiilor sale parlamentare devine tot mai profesionistă și mai activă, aceasta continue să se confrunte cu un șir de provocări substanțiale. Pe de o parte, există un șir de deficiențe conceptuale, de organizare și de capacități care afectează calitatea activității parlamentare. Pe de altă parte, cerințele și așteptările față de calitatea activității parlamentare și actelor legislative au crescut substanțial.

---

<sup>1</sup> The Law Commission, Post-Legislative Scrutiny, Published as LAW COM No 302, London, October 2006, 62 p. Post-legislative Scrutiny – The Government’s Approach. Updating and improving the legislative process, Presented to Parliament By the Lord Privy Seal, Leader of the House of Commons and Minister for Women and Equality, March 2008. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/228516/7320.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228516/7320.pdf)

Complexitatea proceselor de realizare a obiectivului strategic de integrare europeană presupune că Membrii Parlamentului trebuie să stăpânească un număr tot mai mare de aptitudini de analiză a politicilor. Aceasta urmează să permită parlamentarilor să ajusteze cât mai eficient cadrul legislativ din Republica Moldova la cerințele aquis-ului comunitar. Totodată aceasta presupune o concentrare mai mare pe supraveghere, monitorizare și evaluare a legislației adoptate<sup>2</sup>. Procesul de implementare a Acordului de Asociere cu UE nu este numai elaborarea, aprobarea și introducerea amendamentelor în legislație și, cu atât mai mult, nu este copierea și preluarea exactă a unor acte și prevederi legislative. Pe departe mult mai important este faptul cum legislația este implementată și cum problemele ce țin de implementare sunt identificate și corectate. Toate acestea sunt o misiune-cheie pentru Parlament. Prin introducerea unui sistem de evaluare post-legislativă este posibil de a monitoriza efectiv implementarea legislației și politicilor corespunzătoare.

În aceste condiții cresc substanțial așteptările față de activitatea comisiilor parlamentare, subdiviziunilor Parlamentului și staff-ului parlamentar, față de cunoștințele și capacitatea acestora de a acorda asistență tehnică necesară parlamentarilor.

În capitolele următoare sunt explicate în mod detaliat modul în care evaluarea post-legislativă funcționează în alte parlamente și care ar putea fi eventualele soluții pentru Republica Moldova. Totodată, sunt formulate un șir de recomandări pentru crearea și implementarea rapidă a unui sistem de evaluare post-legislativă în cadrulului Parlamentului Republicii Moldova.

---

2

Planul de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere pentru anii 2014-2016. Aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 808 din 07.10.2014 și completat prin Hotărârea Guvernului nr.713 din 12.10.2015, inclusiv consolidarea mecanismului de coordonare inter-instituțională și monitorizare.



## 3. CONTROLUL PARLAMENTAR ASUPRA LEGISLAȚIEI ADOPTATE ÎN PRACTICI INTERNAȚIONALE

### 3.1 Context

Conceptul „evaluarea post legislativă”, sau „evaluarea ex-post” a fost inițiat în anii 1990 în urma examinării practicilor legislative de către un șir de guverne și organizații internaționale, inclusiv Uniunea Europeană<sup>3</sup>.

Inițial, eforturile de perfecționare a practicilor de reglementare au fost concentrate pe fazele preparatorii ale procesului legislativ și au rezultat în dezvoltarea și răspândirea largă a metodologiilor de evaluare a impactului regulator. Deși foarte importante, s-a constatat că utilizarea numai a unor asemenea metodologii și practici nu poate asigura efectele și calitatea dorită a politicilor și actelor legislative.

Pentru a asigura o abordare mai comprehensivă în asigurarea calității textelor legislative a fost necesar de a extinde aria de examinare asupra întregului ciclu de elaborare și implementare a acestora, inclusiv asupra fazelor de conceptualizare, elaborare, implementare, evaluare și revizuire. Pe parcurs tot mai multe țări au început să pună accentul în evaluarea practicilor legislative pe conceptul de evaluare post-legislativă sau pe evaluarea ex-post.

Evaluarea ex-post are ca scop „de a evalua dacă obiectivele, efectele, costurile și beneficiile anticipate de un act legislativ au fost realizate și de a identifica orice dificultăți sau efecte nedorite apărute din legislație. Evaluarea ex-post este un element crucial în garantarea faptului că legislația primară și cea secundară sunt puse în aplicare în modul cel mai eficient și că acestea sunt, după caz, revizuite”<sup>4</sup>.

În plus, evaluarea ex-post ajută la:

- *identificarea rezultatelor reglementării;*
- *măsurarea impactului socio-economic sau de mediu generat de legi;*
- *furnizarea de dovezi privind efectele pozitive ale legii;*
- *furnizarea de dovezi privind aspectele legislației care trebuie revizuite; și*
- *identificarea problemelor de implementare și altor probleme potențiale.*

<sup>3</sup> „O reglementare bună trebuie: (i) să servească unor obiective politice clar identificate și să fie eficientă în realizarea acestor obiective; (ii) să aibă o bază juridică și empirică solidă; (iii) să producă beneficii care justifică costurile, având în vedere impactul asupra întregii societăți și luând în considerație efectele economice, ecologice și sociale; (iv) să minimizeze costurile și efectele negative ale economiei de piață; (v) să promoveze inovări prin stimulente și abordări bazate pe rezultat; (vi) să fie clară, simplă și practică pentru utilizatori; (vii) să fie compatibilă cu alte regulamente și politici; și (viii) să fie compatibilă pe cât este posibil cu principiile de concurență, comerț liber și facilitare a investițiilor la nivel național și internațional”. (Recomandări privind îmbunătățirea calității actului guvernamental. OECD. 1995) <http://www.oecd.org/>

<sup>4</sup> L. Mader, L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation, Payot, 1985.

Pe lângă furnizarea unei analize despre eficiența legislației și necesitatea reformei, evaluarea ex-post, de asemenea, permite consolidarea unui principiu fundamental de guvernare democratică și state de drept: responsabilitatea guvernării.

În diferite țări europene evaluarea post-legislativă are o abordare și o concentrare pe aspecte diferite:

- *Evaluarea periodică cu caracter obligatoriu, care presupune stabilirea prin lege a termenilor de evaluare (Franța)*
- *Proceduri standardizate de evaluare, bazate pe o metodologie și practici stabilite (Germania, Marea Britanie);*
- *Revizuirea complexă (tematică), care vizează nu numai un singur act legislativ, dar și alte legi adoptate de-a lungul anilor cu referință la același domeniu.*
- *Evaluarea de final, care este impusă de practica de stabilire a unui termen concret de acțiune a legii, repunerea în acțiune a acestuia fiind condiționată de rezultatele evaluării.*

### **3.2 Practici de evaluare post-legislativă în Parlamentul Marii Britanii**

Examinarea post-legislativă a actelor juridice este o practică relativ recentă, care a fost introdusă în activitatea Parlamentului Britanic în 2004 după un Raport al Comisiei Constituționale din Camera Lorzilor.

În acest raport Comisia a constatat că odată cu adoptarea actelor legislative acestea nu mai revin în atenția Parlamentului, iar gradul în care acestea au atins obiectivele propuse nu mai este examinat, cu excepția unor cazuri în care efectele legii au fost extrem de negative. Comisia a considerat că evaluarea post-legislativă va încuraja Guvernul să-și măsoare succesele sale nu numai prin faptul că proiectele înaintate au fost aprobate de Parlament, dar și prin măsurarea efectelor pe care aceste legi le-au obținut. Comisia a stabilit că scopul urmărit de această examinare trebuie să fie de a afla dacă legislația funcționează precum a intenționat Parlamentul, dacă legislația a produs o diferență, dacă a fost realizat obiectivul urmărit de politică publică și dacă legislația este cunoscută, înțeleasă și implementată în modul necesar.

În acest context, Comisia Constituțională a recomandat ca toate departamentele Guvernului să efectueze o evaluare post legislativă a tuturor actelor juridice primare după trei ani de la intrarea în vigoare a acestora și să prezinte rapoartele (memorandumurile) de implementare comisiilor permanente din Camera Comunelor. Aceste rapoarte (memorandumuri) urmau să fie examinate de comisiile din Camera Comunelor și utilizate pentru a conduce (iniția) propria evaluare, scopul căreia este de a asigura faptul că legislația adoptată

realizează obiectivele politice stabilite. În cazul în care Camera Comunelor nu recurge la o anchetă asupra efectelor actului legislativ, Camera Lorzilor poate desemna o comisie proprie pentru a efectua examinarea post-legislativă.

Recomandările Comisiei Constituționale au fost acceptate de Guvern, care, însă, a insistat asupra faptului că evaluarea post-legislativă nu este necesară pentru toate actele legislative primare și va fi efectuată doar o evaluare selectivă. Începând cu anul 2005, departamentele Guvernului au început să elaboreze rapoarte de evaluare pentru o parte din actele legislative, după 3-5 ani de la intrarea în vigoare a acestora, iar unele dintre acestea au devenit subiect al unor evaluări complete de către Camera Comunelor.

Practicile de evaluare post-legislativă au fost în continuare dezvoltate și extinse de Comisia Juridică din Camera Comunelor care în 2008 a propus un șir de modele și mecanisme de evaluare, inclusiv crearea unei Comisii Mixte pentru Evaluarea Post-legislativă, formată din membri ai Camerei Comunelor și Camerei Lorzilor și extinderea prerogativelor Scrutinity Unit (subdiviziune de evaluare a actelor legislative creată în 2005) de la evaluarea proiectelor actelor legislative înaintate în Parlament (evaluarea ex-ante) la evaluarea actelor legislative adoptate (evaluarea ex-post).

### **Proceduri actuale**

În prezent, practicile de evaluare post-legislativă sunt bazate pe crearea unor comisii ad-hoc, care au un mandat concret și o durată de activitate limitată (de obicei, până la 9 luni). Comisia este de obicei asistată de un Secretariat format din 3 asistenți parlamentari, inclusiv un consultant expert în domeniul supus evaluării și subdiviziunea de evaluare din cadrul aparatului parlamentar. Activitatea comisiei se consideră ca finalizată odată cu prezentarea raportului de evaluare în care sunt formulate concluzii despre implementarea actului juridic, realizarea obiectivelor politice urmărite și recomandări la adresa Guvernului și/sau Parlamentului.

În următoarele două luni Guvernul este obligat să prezinte un răspuns în scris la raportul de evaluare elaborat de comisia ad-hoc, în care trebuie să fie stipulat dacă recomandările comisiei sunt acceptate sau nu și care sunt acțiunile ulterioare ale Guvernului.

Pentru moment, partea mai puțin dezvoltată a procesului de evaluare post-legislativă constă în modul de acțiuni care urmează după răspunsul Guvernului. În mod normal, la această dată Comisia de-facto nu mai există și reconvoacarea acesteia devine dificilă. Astfel, se constată o capacitate limitată de a analiza în ce măsură Guvernul se conformează cu recomandările Comisiei stipulate în raportul de evaluare și ulterior le îndeplinește.

## Realizări și provocări

Practicile de evaluare post-legislativă au scos în evidență un șir de puncte forte și provocări ale procesului de evaluare. Astfel, se constată că evaluarea are un impact pozitiv asupra calității legislației și asupra eficienței procesului de implementare, permite luarea în considerație și revizuirea practicilor de elaborare și implementare a legilor și oferă posibilitatea unor examinări și cercetări minuțioase, multilaterale, bazate pe dovezi și analize ample. Totodată, evaluarea nu este impusă de Guvern și depinde mai mult de voința politică a Parlamentului.

Pe de altă parte, cele mai importante provocări înregistrate până în prezent constau în faptul că evaluarea are nevoie de asistență din partea Guvernului (1), care poate fi diferită din punct de vedere a consistenței și calității, că evaluarea are un nivel de continuitate redus (2), precum și faptul că capacitatea de măsurare a impactului este limitată (3).

## Constatări

- Practicile de evaluare post-legislativă din Parlamentul Marii Britanii sunt bazate pe crearea unor comisii ad-hoc, care au un mandat concret și o durată de activitate limitată (de obicei până la 9 luni). Pe lângă avantajele oferite, acest mecanism oferă o capabilitate limitată de a analiza în ce măsură Guvernul se conformează cu recomandările Comisiei stipulate în raportul de evaluare și ulterior le îndeplinește.
- Comisia ad-hoc este de obicei asistată de un Secretariat format din asistenți parlamentari și de o subdiviziune de evaluare (Scrutinity Unit) din cadrul aparatului parlamentar. Această combinație din două subdiviziuni s-a dovedit a fi foarte eficientă și capabilă să ofere expertiza necesară în domeniile specifice și în procesul de evaluare în general.
- Ministerele sunt obligate să prezinte comisiilor permanente un memorandum cu o evaluare prealabilă a modului în care legea a fost implementată și a efectelor acesteia după 3-5 ani de la adoptarea legii. Perioada de 3-5 ani este considerată cea mai adecvată pentru a permite o evaluare obiectivă și calitativă a efectelor legislației.

### ***3.3 Practici de evaluare post-legislativă în Parlamentul Suediei***

Parlamentul Suediei (Riksdag) are 15 comisii parlamentare cu 17 membri fiecare. Fiecare comisie are un Secretariat propriu condus de Secretarul Comisiei și format de cinci-zece consultanți parlamentari, care asistă membrii comisiei în elaborarea rapoartelor cu privire la proiectele de decizii care urmează a fi examinate de Parlament. Comisiile au sarcina de a asigura faptul că toate cerințele activității parlamentare sunt respectate cu exactitate înainte ca

vre-o decizie să fie adoptată. Totodată, comisiile monitorizează și evaluează procesul de implementare a deciziilor adoptate de Parlament și conduc activități de cercetare, planificare și dezvoltare în domeniile atribuite.

Ședințele comisiilor sunt convocate în zilele de marți și joi. Membrii comisiei sunt obligați să consulte cu fracțiunea din care fac parte subiectele examinate de comisie și să prezinte în cadrul ședinței poziția fracțiunii (partidului politic) respective.

## **Practici de examinare a actelor legislative adoptate**

În Suedia evaluarea ex-post a fost introdusă în administrația publică la mijlocul anilor 1980. În anul 2001, Parlamentul Suediei a introdus evaluarea post-legislativă ca o misiune obligatorie a comisiilor parlamentare și a aprobat primul plan de acțiune al comisiilor parlamentare în acest domeniu. După anul 2011 obligația de evaluare post-legislativă a devenit o normă constituțională.

Misiunea de evaluare nu este legată de vreun indicator de cost sau de impact financiar al legii și nici nu are careva specificări despre termenii în care legile aprobate urmează a fi evaluate.

Obligația de evaluare a post-legislativă, de asemenea, există la nivel de executiv. Aceasta este stabilită prin „Ordonanța de Guvern privind analiza impactului de reglementare” din 2007, care specifică termenii în care este efectuată analiza de impact a unui act de reglementare, ce trebuie să conțină o astfel de analiză și modul în care această evaluare este efectuată.

Responsabilitatea pentru evaluarea actelor parlamentare adoptate este atribuită Comisiilor parlamentare permanente. Evaluările sunt inițiate de Comisiile parlamentare, iar ideea din spatele acestei hotărâri este că acea comisie care a pregătit o anumită lege este, de asemenea, responsabilă pentru evaluarea rezultatelor și impactului acestei legi.

Evaluările sunt efectuate fie de către comisii cu forțe proprii, fie cu implicarea experților. Unele comisii au stabilit grupuri speciale de evaluare care includ și alți membri ai parlamentului. În plus, comisiile pot utiliza fonduri speciale pentru efectuarea evaluării de către evaluatori din exterior.

În anul 2002 a fost creată Unitatea (secția) de evaluare și cercetare, care face parte din aparatul Parlamentului și are misiunea de a sprijini comisiile parlamentare în exercitarea funcției de evaluare post-legislativă. Această unitate are următoarele atribuții:

- acordarea de sprijin comisiilor în planificarea, executarea și utilizarea evaluărilor;

- identificarea și contractarea experților externi;
- elaborarea materialelor de analiză primară la solicitarea comisiilor, desfășurarea activităților de cercetare pentru utilizarea ulterioară în cadrul procesului de evaluare;
- asigurarea legăturii dintre agențiile responsabile de implementarea actelor legislative,
- asigurarea calității evaluărilor (elaborarea termenilor de referință, a criteriilor și indicatorilor pentru cercetări și analize, a metodelor și subiectelor de evaluare, etc.).

În cazul în care o comisie decide să evalueze o lege, se face diferențierea între două tipuri de evaluare: evaluarea simplă sau evaluarea tematică „în profunzime”. Primul tip de evaluare este efectuat atunci când sunt pregătite noi acte legislative pe același domeniu sau atunci când este în curs de pregătire bugetul și își propune să ajute comisiile în stabilirea priorităților și pentru discuții cu guvernul. Scopul evaluărilor tematice în profunzime este de a analiza dacă obiectivele propuse printr-o lege au fost atinse. Rezultatele evaluării sunt publice și sunt publicate pe site-ul oficial al Parlamentului.

Auditul performanței efectuat de Oficiul Național de Audit este un aspect important în contextul misiunii de evaluare a comisiilor parlamentare. Din ianuarie 2011 Oficiul Național de Audit a început să prezinte rapoartele sale de evaluare a performanțelor direct Parlamentului. Guvernul este obligat să răspundă în scris la raportul emis de Oficiul Național de Audit în termen de patru luni.

Sistemul de evaluare *ex-post* din Suedia de asemenea include următorii actori:

- Comisiile de anchetă - formate de guvern/ministere pentru a răspunde la întrebări tehnice specifice care necesită cunoștințe de specialitate. Aceste comisii sunt de regulă formate din experți departamentali. Dacă Guvernul decide că un anumit domeniu legislativ trebuie să fie evaluat, acesta poate crea o Comisie de anchetă. Comisiile de evaluare (anchetă) sunt, de asemenea, create pentru a elabora propuneri legislative.
- Agenția pentru Management Public (Statskontoret) - efectuează evaluarea legislației și activităților finanțate din fonduri publice la solicitarea guvernului și ministerelor.
- Agențiile guvernamentale și instituțiile mici specializate în evaluare, cărora guvernul le poate solicita să efectueze evaluări.
- Consiliul Regulator al Industriei și Comerțului și Consiliul Regulator Național - efectuează analiza de impact a proiectelor actelor legislative. (Domeniul de activitate al acestor consilii nu include evaluarea *ex-post*).

- Oficiul Național de Audit, prin intermediul auditului performanței raportat direct parlamentului.

## **Constatări**

- Un aspect important din experiența organizării activității parlamentare în Suedia, care urmează a fi examinat cu atenție, este rolul central al Unității de evaluare și cercetare care este o unitate de coordonare interdepartamentală a Parlamentului. Prin introducerea acestei funcții de sprijin, Parlamentul suedez asigură competența metodologică de evaluare, care nu poate fi menținută la un nivel suficient de către comisiile parlamentare permanente.
- Sistemul suedez de evaluare se bazează pe o abordare mulți-instituțională, ori pe existența mai multor instituții care pot efectua evaluări. Acestea includ Parlamentul, Agenția pentru Management Public, institute specializate, comisii de anchetă a Guvernului și desigur Oficiul Național de Audit. Fiecare dintre aceste instituții are un rol și atribuții în exercitarea evaluării ex-post, fapt care contribuie la o eficiență sporită a acestei evaluări, la asigurarea calității actelor legislative și eficiența procesului de implementare.

## **3.4 Concluzii**

Cele două cazuri prezentate mai sus demonstrează că o evaluare post-legislativă eficientă este posibilă cu condiția că comisia de evaluare beneficiază de un suport suficient. Acest suport trebuie să includă asistență tehnică pe subiectul evaluat, dar și asistență de expertiză cu privire la modul în care o evaluare urmează a fi organizată și implementată. Suplimentar, comisia de evaluare trebuie să poată să utilizeze toată informația disponibilă care a fost colectată în cadrul celor mai diverse evaluări efectuate de agențiile guvernamentale și cele independente. Pentru a fi obiective și calitative evaluările ar urma să fie efectuate după o perioadă de 3-5 ani de la adoptarea actului legislativ. La final, pentru eficacitatea evaluării este foarte important ca implementarea de către Executiv a recomandărilor formulate în raportul de evaluare să fie monitorizată.

## 4. CADRUL LEGISLATIV AL CONTROLULUI PARLAMETAR DIN REPUBLICA MOLDOVA

### 4.1 Atribuțiile de control parlamentar din Regulamentul Parlamentului

Instrumentele și mecanismele de exercitare a funcției de control parlamentar sunt desfășurate și concretizate în Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova<sup>5</sup>. În acest sens unul dintre principalele articole ale regulamentului este Articolul 111 „Efectuarea controalelor și prezentarea rapoartelor privind executarea legilor”, care oferă detalieri importante cu privire la modul de exercitare a funcției de control parlamentar asupra legislației adoptate:

- „(1) Controlul asupra executării legii (publicarea în termenele stabilite, organizarea studierii prevederilor legii, etc.) de către organele și persoanele competente, precum și determinarea eficienței acțiunii legii revin, de regulă, comisiei permanente de profil, asistată de Direcția Juridică a Secretariatului Parlamentului, altor comisii, create în acest scop de Parlament.
- (2) În urma controlului efectuat, comisia parlamentară va prezenta recomandări Guvernului și/sau altor autorități publice și, după caz, va prezenta Parlamentului rapoarte privind executarea legilor, de regulă, după 6 luni de la intrarea în vigoare a legii respective.
- (3) În textul legii Parlamentul poate stabili un termen mai redus sau mai mare pentru prezentarea raportului privind executarea legii.”

Articolul 111 „Efectuarea controalelor și prezentarea rapoartelor privind executarea legilor” este unicul articol din Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova care se referă în mod expres la controlul parlamentar asupra legislației adoptate.

Din analiza prevederilor acestui articol rezultă că există cel puțin două elemente cheie care într-o oarecare măsură determină deficiențele controlului parlamentar asupra executării legislației. În primul rând, Articolul 111 nu conține norme cu caracter imperativ. Totodată, acest Articol stabilește că rapoartele privind executarea legilor vor fi prezentate Parlamentului, „de regulă, după 6 luni de la intrarea în vigoare a legii respective”. O asemenea formulă concentrează atenția asupra unui termen scurt de la adoptarea legii, când o evaluare ar putea fi concentrată mai mult asupra modului de organizare a procesului de implementare, decât asupra efectelor implementării actului juridic, care, deseori, într-un termen atât de restrâns, ar putea să nu apară.

---

5

Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului Nr. 797-XIII din 02.04.1996



## **4.2 Rolul și atribuțiile Comisiilor permanente în exercitarea controlului parlamentar.**

Principalul organ parlamentar responsabil de exercitarea controlului parlamentar este comisia parlamentară. Acestea reprezintă „organele de lucru ale Parlamentului, create pentru realizarea activității parlamentare”.<sup>6</sup> Din această perspectivă, stabilirea atribuțiilor comisiilor permanente este îndeosebi de importantă pentru asigurarea eficienței și eficacității Parlamentului în general. Anume prin intermediul comisiilor parlamentarii pot realiza funcția de control parlamentar într-un mod mai consistent și mai precis.

În conformitate cu legislația națională atribuțiile generale ale comisiilor permanente sunt stabilite de Regulamentul Parlamentului (Legea Nr. 797-XIII din 02.04.1996).

Analiza definiției atribuțiilor (mandatului) comisiilor permanente relevă faptul că Legea nu specifică un șir de funcții importante ale comisiilor, cum ar fi rolul acestora în procesul de elaborare a legislației ce ține de domeniul (sectorul) lor de responsabilitate pînă la prezentarea proiectelor în Parlament, modul de exercitare a funcției de control parlamentar asupra instituțiilor puterii executive cu atribuții în domeniul lor de responsabilitate și nici careva responsabilități cu privire la calitatea cadrului legislativ sectorial și impactul legilor adoptate.

Un asemenea mod de definire a atribuțiilor comisiilor permanente de fapt nu conține „motivații” pentru o atitudine pro-activă în exercitarea controlului parlamentar și asumarea responsabilității pentru situația din sectorul/domeniul atribuit. Cu siguranță acesta este subiectul-cheie care sugerează o prioritate reală de îmbunătățire.

## **4.3 Practicile de exercitare a funcției de control parlamentar**

Evaluarea practicilor de exercitare a funcției de control parlamentar de către Parlamentul Republicii Moldova este un exercițiu dificil din motivul insuficienței sau lipsei complete a unor informații analitice exhaustive și relevante la acest subiect. Din informațiile limitate care sunt publice poate fi constatat numai faptul utilizării unora dintre instrumentele disponibile, ce pun accentul pe exercitarea funcției de control parlamentar la general, dar nu se referă la exercitarea funcției de control parlamentar asupra legislației adoptate.

Există o practică comună de a măsura performanța funcției de control parlamentar prin numărul de audieri publice, rapoarte, întrebări și/sau vizite în teritoriu, inițiate de parlamentari pentru exercitarea rolului de control. O asemenea metodă de evaluare cantitativă a activității parlamentare este deseori utilizată în rapoartele și discursurile publice despre activitatea parlamentului sau comisiilor parlamentare din diferite țări.

<sup>6</sup>

Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului Nr. 797-XIII din 02.04.1996

În cazul Parlamentului Republicii Moldova, cu utilizarea unui asemenea set de indicatori nu poate fi măsurată nici performanța Parlamentului în general și nici performanța comisiilor parlamentare. Pe de o parte, vom găsi un număr nesemnificativ de cazuri de utilizare a instrumentelor de control care au fost incluse în ordinea de zi a ședințelor Parlamentului sau comisiilor parlamentare, iar pe de altă parte nu există informații publice despre rezultatele de facto ale utilizării acestor instrumente.

Pe pagina web a Parlamentului, la rubrica dedicată controlului parlamentar sunt enumerate următoarele instrumente: Comisii speciale, Comisii de anchetă, Moțiuni, Întrebări, Interpelări, Audieri, Impactul legislativ și analiza eficienței legilor, Avize consultative pentru aplicarea legislației, Rapoarte ale instituțiilor de stat. Din analiza informației disponibile pe această pagină web constatăm că pe parcurs de doi ani (01.11.2014 – 01.11.2016) au fost efectuate următoarele acțiuni de control parlamentar:

- 3 comisii speciale;
- 1 comisie de anchetă (elucidarea situației pe piața financiară);
- 3 moțiuni de cenzură a Guvernului și 9 moțiuni simple cu privire la activitatea unor miniștri;
- 12 ședințe ale Parlamentului în care în ordinea de zi a fost inclus subiectul „întrebări”;
- 5 ședințe ale Parlamentului în care în ordinea de zi a fost inclus subiectul „interpelări”;
- 2 ședințe ale Parlamentului în care în ordinea de zi a fost inclus subiectul „audieri”;
- 26 rapoarte prezentate Parlamentului de către instituții de stat (ANRE, Procuratura Generală, Curtea de Conturi, Consiliul Coordonator al Audiovizualului, etc.).

Pentru această perioadă nu există nici o referință sau acțiune la compartimentul „Impactul legislativ și analiza eficienței legilor” și nici o referință/acțiune la compartimentul „Avize consultative pentru aplicarea legislației”.

Nici rapoartele statistice cu privire la procesul legislativ<sup>7</sup> și nici rapoartele asupra activității desfășurate de Secretariatul Parlamentului<sup>8</sup> nu conțin referințe la acțiuni de evaluare a eficienței/impactului legislației adoptate. În aceste rapoarte se operează cu aceiași indicatori cantitativi (numărul de ședințe, numărul de acte legislative adoptate, numărul de rapoarte, avize, amenda-

<sup>7</sup> "RAPORT statistic cu privire la procesul legislativ pe parcursul primei sesiuni a anului 2016" <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=4QCMKqMDNA%3d&tabid=109&language=ro-RO>

<sup>8</sup> "Raport asupra activității desfășurate de Secretariatul Parlamentului în anul 2014". <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=3zFFSeKcO6o%3D&tabid=211&language=ro-RO>

mente, întrebări și interpelări, etc.), însă există nici o referință cu privire la activitatea de monitorizare/evaluare a legislației adoptate.

Din analiza stenogramelor ședințelor în care au fost incluse subiectele de control parlamentar observăm că acestea au fost interpretate mai degrabă ca un instrument de presiune politică, decât ca un exercițiu de examinare tehnică, profesionistă și detaliată a procesului/modului de implementare a legislației și rezultatelor obținute.

Din analiza rapoartelor prezentate Parlamentului de către instituții de stat s-a constatat că aceste rapoarte, de cele mai multe ori, se referă la acțiunile întreprinse de Guvern sau de alte instituții pentru realizarea obiectivelor politice și planurilor de acțiuni (de guvernare) și pun accentul mai mult pe intenții și pe succesele obținute, dar nu se referă la carențele cadrului legislativ și nu conțin evaluări de impact ale politicilor și legislației aprobate.

Deficiențele practicilor de control parlamentar sunt mai vizibile la nivel de comisie parlamentare permanente, în mod special atunci când este vorba de articolul 111 din Regulamentul Parlamentului, care stipulează obligațiile de control și raportare ale comisiilor cu privire la implementarea actelor legale. Pe parcursul cercetării nu a fost găsit nici un raport sau referință la acțiuni ale comisiilor permanente care s-ar fi referit la prevederile articolului 111 ce țin de „controlul asupra executării legii de către organele și persoanele competente”, „determinarea eficienței acțiunii legii” și „recomandări Guvernului și/sau altor autorități publice”, „rapoarte privind executarea legilor prezentate Parlamentului”.

Din analiza activității comisiilor parlamentare, s-a constatat, de asemenea, că eficiența comisiilor parlamentare este limitată de modul de operare a acestora. Pe parcursul evaluării a fost relevată practica – contrară celor din alte parlamente – de a nu consemna cele discutate în ședințele comisiilor în procese verbale. Absența acestor procese verbale este în detrimentul eficacității și continuității comisiilor, ținând cont și de necesitatea de a lăsa evidențe în scris pentru scopuri legale și de a sprijini o claritate în obiectivele reale, opiniile și prioritățile de politici ale diferitor partide. Este un subiect de bună practică parlamentară de a consemna în scris dezbaterile din comisiile parlamentare și de a lăsa evidențe pentru procesul legislativ, dar și un element obligatoriu din punct de vedere a transparenței și responsabilității parlamentare – dreptul cetățenilor de a cunoaște – pentru a asigura referințe clare în definirea obiectivelor, priorităților politicilor și opiniilor diferitor părți.

Un alt aspect al activității comisiilor parlamentare care afectează capacitatea de exercitare a controlului parlamentar este practica defectuoasă de solicitare a comisiilor permanente să avizeze proiecte de acte legislative care nu țin de domeniul de responsabilitate a comisiilor respective. Din analiza agende-

lor de lucru ale diferitelor comisii parlamentare s-a constatat că pe ordinea de zi a unor dintre aceste comisii ponderea proiectelor care nu țin de mandatul direct al comisiei, dar sunt supuse avizării, poate depăși 80% din totalul proiectelor examinate. O asemenea practică nu sprijină concentrarea comisiilor pe un sector determinat și nici profesionalizarea și consolidarea capacităților tehnice și de expertiză ale staff-ului parlamentar, sau specializarea acestora pe domenii specifice (justiție, mediu, securitate, sănătate, etc.).

Capacitatea comisiilor parlamentare de a exercita eficient funcția de control asupra legislației adoptate este determinată în mare măsură și de calitatea și eficiența susținerii oferite de consultanții comisiei. În mod tradițional consultanții comisiilor parlamentare au misiunea de a susține activitatea comisiilor în ceea ce privește stabilirea agendei, analiza și evaluarea prealabilă a proiectelor actelor legislative, elaborarea proceselor verbale și proiectelor deciziilor comisiei, organizarea audierilor, vizitelor de documentare, etc. De fapt, practicile actuale de activitate a comisiilor permanente pun un accent mai mare în activitatea consultanților pe activități de suport și servicii administrative, decât consilierea și oferirea de expertiză în domeniile de responsabilitate ale Comisiei<sup>9</sup>.

Este evident faptul că o atenție mai mare în exercitarea controlului parlamentar va impune necesitatea ca colaboratorii să fie instruiți în mai multe domenii pentru a permite o activitate eficientă a Comisiei în exercitarea controlului parlamentar (de exemplu, metodologii de evaluare ex-post, analiză cost-beneficiu, cercetare legislativă, etc.). În acest context va fi necesară elaborarea unui program de dezvoltare profesională pentru consultanții parlamentari care ar include cursuri și ateliere practice, inclusiv cu participarea membrilor comisiei (de exemplu, cu utilizarea programelor de schimb parlamentar).

#### **4.4 Deficiențe conceptuale în exercitarea controlului democratic**

O deficiență conceptuală care generează o parte importantă dintre problemele constatate este faptul că, deseori, termenul „control democratic” este înțeles în mod eronat și este promovat într-o manieră foarte simplistă fără a atinge esența noțiunii, fără a fi corelat cu transparență, responsabilitatea parlamentului și parlamentarilor față de cetățenii care i-au ales pentru a le proteja interesele, toate aceste înțelesuri fiind în egală măsură valabile în conceptul original.

Această interpretare este promovată de-a lungul anilor și, în consecință, astăzi rolul legislativului este limitat la aprobarea legilor, care, pentru a fi considerate bune și adecvate, deseori au nevoie doar de o expertiză din punct de vedere a corespunderii procedurilor legislative sau tradițiilor și practicilor

<sup>9</sup> Rapoartele PNUD „Analiza funcțională a Aparatului Parlamentului Republicii Moldova și evaluarea capacităților instituționale”

europene. Constatăm că practicile de lucru înrădăcinate în cadrul legislativului nu mai readuc legile aprobate în atenția legislatorilor pentru evaluare și revizuire. Odată ce legea a fost aprobată, problema implementării acesteia nu mai este considerată ca o misiune relevantă pentru Parlament.

În cel mai bun caz, activitatea de control parlamentar se limitează la examinarea unor rapoarte generale, prezentate anual de câteva instituții care sunt obligate prin lege să prezinte rapoarte de activitate. Vom constata că deseori aceste rapoarte sunt formale, nu se referă la implementarea legislației sectoriale sau rezultatele procesului de implementare și nu sunt examinate în detalii în ședințele comisiilor permanente sau ședințele în plen.

Astfel, Legislativul nu poartă de fapt nici o responsabilitate pentru deciziile primite eronat, sau pentru deciziile pe care trebuie să le adopte, însă nu o face. Totodată, Executivul nu are nici responsabilități și nici interesul concret de a solicita Legislativului altceva mai mult decât aprobarea legilor și bugetului.

Această situație distorsionată nicidecum nu poate contribui la crearea unui mediu favorabil de încredere reciprocă și colaborare eficientă dintre Legislativ și Executiv. Cu atât mai mult, asemenea relații nu pot contribui la consolidarea unui stat de drept, democratic și prosper și implementarea de-facto a principiilor guvernării democratice.

#### **4.5 Constatări**

- Articolul 111 „Efectuarea controalelor și prezentarea rapoartelor privind executarea legilor” este unicul articol din Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova care se referă în mod expres la controlul parlamentar asupra legislației adoptate. Din analiza prevederilor acestui articol rezultă că există cel puțin două elemente cheie care determină deficiențele controlului parlamentar asupra executării legislației. În primul rând, articolul 111 nu conține norme clare cu caracter imperativ. În al doilea rând, acest articol stabilește că rapoartele privind executarea legilor vor fi prezentate Parlamentului, „de regulă, după 6 luni de la intrarea în vigoare a legii respective”. Lipsa unei motivații formale sau obligații de evaluare a legislației adoptate, sau obligația de a evalua legislația la scurt timp după aprobare – în comparație cu practica de evaluare din parlamentul Marii Britanii care presupune o perioadă de 3-5 ani de implementare – în mare parte explică de ce asemenea evaluări nu au loc în mod sistematic.
- Regulamentul conține un șir de prevederi suplimentare ce extind posibilitățile Parlamentului în exercitarea funcției de control parlamentar asupra legislației adoptate, însă acestea nu sunt utilizate de facto în practica parlamentară.

- Deși comisiile parlamentare sunt principalul organ parlamentar prin care se realizează funcția de control parlamentar, Regulamentul Parlamentului nu conține prevederi care să stabilească și să oficializeze responsabilitatea comisiilor cu privire la calitatea cadrului legislativ sectorial și la impactul legilor adoptate.
- Aceste carențe ale cadrului normativ contribuie la formarea și înrădăcinarea unor practici parlamentare deficitare în domeniul controlului parlamentar asupra legislației adoptate. Astfel, legislația adoptată, de regulă, nu revine în atenția legiuitorului, calitatea cadrului legislativ sectorial și implementarea legislației nefind considerată o misiune importantă a Parlamentului, iar normele juridice cu privire la controlul parlamentar prevăzute în Regulament sunt interpretate în practica parlamentară mai degrabă ca norme facultative și nu ca norme imperative.
- Legislația în vigoare, cu unele excepții, nu prevede termene concrete pentru prezentarea rapoartelor de activitate de către instituții. O asemenea situație rezultă în lipsa unei supravegheri parlamentare de facto.

## **4.6 Recomandări**

Pentru a îmbunătăți calitatea exercitării funcțiilor de supraveghere parlamentară, în special asupra legislației adoptate, un șir de acțiuni pot fi inițiate de către Parlament și comisiile parlamentare:

1. *De a examina și revizui recomandările din acest raport cu scopul de a determina toate acțiunile necesare pentru modificarea Regulamentului Parlamentului, practicilor și mecanismelor de exercitare a funcției de supraveghere parlamentară (control parlamentar).*
2. *De a modifica și completa Legea cu privire la Regulamentul Parlamentului și a Legii cu privire la elaborarea actelor legislative cu norme specifice care vor conține reglementări procedurale cu privire la revizuirea periodică a modului și efectelor de implementare a legislației adoptate, precum și evaluarea periodică a conformității actelor secundare în raport cu legile adoptate de către Parlament.*
3. *De a consolida atribuțiile comisiilor parlamentare cu norme privind responsabilitatea comisiilor privind evaluarea periodică a calității cadrului legislativ în domeniile de responsabilitate și evaluarea modului și efectelor de implementare a legislației adoptate.*
4. *De a revizui modul și practicile de repartizare și examinare a proiectelor actelor legislative de către comisiile parlamentare prin excluderea din agenda de lucru a comisiilor parlamentare a proiectelor care nu corespund mandatului și domeniilor de responsabilitate.*

5. *De a îmbunătăți practicile de examinare a proiectelor actelor legislative de către comisiile parlamentare prin stabilirea caracterului imperativ al proceselor verbale al ședințelor comisiilor parlamentare.*
6. *De a elabora și aproba de către Parlament un Plan de activitate privind controlul parlamentar. Acest plan ar trebui să includă activități specifice cu privire la planificarea și desfășurarea evaluărilor și elaborarea rapoartelor anuale de evaluare a performanței în exercitarea funcției de control de către fiecare comisie parlamentară în parte.*
7. *De a introduce norme imperative cu privire la termenii și regulile de examinare a calității cadrului legislativ și impactul legilor adoptate în domeniile supuse supravegherii parlamentare. Aceste norme trebuie să conțină prevederi imperative privind desfășurarea audierilor publice ca parte a procesului de evaluare post-legislativă.*
8. *De a elabora și aproba o metodologie (ghid) pentru evaluarea post-legislativă. Ca surse de referință pentru o asemenea metodologie ar putea fi utilizate propunerile cu privire la metodologia de evaluare din capitolul V al acestui raport. Această metodologie urmează să conțină îndrumări privind modul de pregătire și desfășurare a procesului de evaluare post-legislativă, modul de analiză a impactului legislației adoptate, cerințe față de rapoartele de evaluare și sugestii privind acțiunile care urmează a fi realizate după finalizarea evaluării.*
9. *De a elabora un plan de dezvoltare a capacităților profesionale în domeniul evaluării legislației adoptate pentru consultanții din cadrul comisiilor parlamentare și Secretariatul Parlamentului. Această instruire va fi concentrată pe metodologiile de evaluare ex-post, tehnicile de evaluare și raportare, analiza cost-beneficiu, cercetarea legislativă, etc., și va avea ca obiectiv perfecționarea capacităților de asistență acordate în exercitarea funcției de control parlamentar.*
10. *De a modifica funcțiile Secretariatului Parlamentului prin introducerea responsabilității pentru evaluarea post-legislativă, pentru coordonarea interministerială a procesului de evaluare și pentru elaborarea, în strânsă legătură cu comisiile parlamentare, a planului anual de evaluare.*
11. *De a crea exemple de referință pentru evaluarea post-legislativă prin implementarea în cadrul Parlamentului Republicii Moldova a unui proiect-pilot cu evaluarea unor acte legislative selectate din domeniul de responsabilitate a fiecărei comisii parlamentare. În cadrul acestui proiect-pilot, de preferință cu susținerea partenerilor externi, ar putea fi elaborată și testată metodologia de evaluare post-legislativă adaptată la modul de organizare și responsabilitățile instituțiilor din Republica Moldova.*

## **5. PROPUNERI PRIVIND METODOLOGIA DE EVALUARE EX-POST A LEGISLAȚIEI**

### **5.1 Necesitatea metodologiei de evaluare.**

Metodologia de evaluare este necesară pentru:

- *a stabili reguli și indicatori clari pentru evaluare și activitatea evaluatorilor;*
- *a proiecta un proces clar și o divizare clară a responsabilităților;*
- *a stabili un mecanism eficient de raportare care permite obținerea unor informații aprofundate cu privire la succesele și eșecurile implementării;*
- *a asigura o alocare suficientă de resurse proiectării și desfășurării evaluării;*
- *a asigura utilizarea eficientă a rezultatelor evaluării în deciziile viitoare.*

### **5.2 Ce este o evaluare post-legislativă**

Evaluarea post-legislativă este un instrument de îmbunătățire a politicii de reglementare. Aceasta permite colectarea datelor despre cum a fost implementat un act legislativ, dacă obiectivele stabilite au fost realizate, dacă legislația este cost-eficientă, precum și care sunt eventualele motive care au cauzat efecte sau dificultăți neintenționate. Această informație urmează să permită Parlamentului, Guvernului și agențiilor guvernamentale să decidă dacă actul legislativ ar trebui să fie modificat, abrogat sau înlocuit cu un act nou.

O evaluare post legislativă completă permite identificarea raporturilor cauzale dintre cadrul juridic și toate consecințele posibile ale acestuia, inclusiv efectele economice, sociale, administrative dorite și cele nedorite.

### **5.3 Necesitatea evaluării**

Evaluarea post-legislativă este efectuată pentru a informa autoritățile publice cu privire la următoarelor aspecte ale legislației:

- a) Cost-eficiența (analiza cost/beneficii în implementarea actului legislativ, auditul performanței);*
- b) Eficacitatea (dacă și în ce măsură legea a realizat scopul/obiectivele stipulate și a soluționat problemele identificate);*
- c) Relevanța (dacă legea corespunde contextului socio-economic);*
- d) Norme legale inconsistente;*



- e) *Cazuri de violare sau de neconformare;*
- f) *Efecte dezirabil-indezirabile care rezultă din implementarea prevederilor legii*

## **5.4 Etapele de bază ale evaluării**

Procesul de evaluare ex-post implică câteva etape principale: programarea, proiectarea, evaluarea propriu-zisă și elaborarea concluziilor.

- La etapa de programare sunt identificate actele legislative care urmează a fi evaluate, sunt determinate obiectivele preliminare ale evaluării, sunt schițate condițiile necesare și termenii evaluării.
- La etapa de proiectare sunt stabilite în mod detaliat procesul de organizare și desfășurare a evaluării, scopul, obiectivele și întrebările cheie, participanții, părțile implicate și responsabilitățile, modul de colectare și analiză a informațiilor, de elaborare a raportului de evaluare și acțiunile ulterioare, etc.
- Înainte de a începe evaluarea Parlamentul trebuie să decidă următoarele:
  - *actele legislative sau setul de acte legislative care sunt supuse evaluării;*
  - *scopul și obiectivele evaluării;*
  - *implementatorii, părțile implicate, grupurile țintă;*
  - *informațiile necesare pentru evaluare și sursele de informații;*
  - *calendarul activităților de evaluare.*

## **5.5 Criterii de selectare a actelor legislative**

Toate actele legislative pot fi supuse evaluării ex-post, însă nu în toate cazurile această evaluare este necesară sau oportună. Selectarea legilor sau setului

### **Exemplu de definiție:**

Exemplu de definiție: Evaluarea post-legislativă este un program sistematic de revizuire a cadrului legislativ în raport cu obiective politice clar definite, luând în considerare costurile, beneficiile și actualitatea actelor juridice. Evaluarea include analiza impactului economic, social, de mediu, etc. Evaluarea post-legislativă include atât analize cantitative, cât și analize calitative, inclusiv cercetări, studii, rapoarte, date statistice, etc.

de acte legislative pentru a fi evaluate se bazează pe un șir de criterii care țin cont de natura și complexitatea actului legislativ, durata de acțiune, impactul vizat sau constatat, obiective politice strategice sau de moment, etc. De obicei, legea bugetului nu se înscrie în acest mod de abordare și are un mecanism de evaluare special. La fel, deseori nu este necesară evaluarea post adoptare a unor legi cu impact minor asupra cetățenilor, mediului, economiei, etc.

Din contra, evaluarea este absolut necesară atunci când este vorba de legi cu un impact major asupra drepturilor fundamentale ale omului sau care implică reforme majore. Totodată, criteriile de selectare a legilor ar putea fi stabilirea nemijlocit în textul legii adoptate a termenilor de evaluare, constatarea unor dificultăți importante în procesul de implementare, apariția unor noi riscuri și amenințări în urma implementării legii, etc.

### **5.6 Selectarea modelului de evaluare**

Există diferite modele de evaluare ex-post, care pot fi folosite în procesul de evaluare a legislației adoptate. Unul dintre cel mai des utilizate modele de evaluare a politicilor de reglementare este analiza cost-beneficiu. Deși deseori este foarte util a evalua eficiența actelor legislative din punctul de vedere al costurilor, acest model este unul incomplet pentru evaluarea actelor legislative adoptate, care urmează să răspundă nu numai la întrebări legate de cost-beneficiu, dar și la impactul general al actelor legislative examinate. Evaluarea ex-post trebuie să examineze:

- eficiența (atingerea obiectivelor la costuri rezonabile),
- eficacitatea și impactul prevederilor legale;
- impactul neintenționat;
- motivele eșecurilor
- factorii care au contribuit la realizarea succeselor, etc.

O asemenea evaluare trebuie să conțină mai multe analize cantitative și calitative.

### **5.7 Indicatori**

În procesul de evaluare post-legislativă pot fi utilizate diferite tipuri de indicatori, precum:

- Indicatori de eficacitate. Acest tip de indicatori urmărește comparația dintre obiective și rezultate și permite a răspunde la întrebarea „In ce măsură obiectivele inițiale ale actului legislativ au fost realizate?”;
- Indicatori de eficiență. Acest tip de indicatori urmărește comparația dintre obiectivele inițiale, rezultatele obținute și costurile suportate și

permite a răspunde la întrebarea „În ce măsură sunt justificate costurile în raport cu schimbările realizate?”;

- Indicatori de coerență. Acest tip de indicatori urmărește evaluarea consistenței în aplicarea prevederilor actului legislativ și oferă răspunsul la întrebarea dacă toate prevederile au fost implementate într-un mod sistemic, logic, coordonat de către toate părțile implicate și dacă nu au existat discrepanțe între diferite instituții;
- Indicatori de oportunitate, relevanță, utilitate. Acest tip de indicatori urmărește să răspundă la întrebarea dacă actul legislativ și prevederile concrete au fost adoptate și implementate la momentul potrivit, sunt necesare și adecvate situației și împrejurărilor, sunt corelate cu problemele identificate și nevoile reale, etc.

### **5.8 Inițierea evaluării**

Evaluarea ar putea fi inițiată după un minimum de trei până la cinci ani de la adoptarea legii. Alegerea acestui moment, în general, se bazează pe faptul că evaluarea trebuie să fie inițiată atunci când prevederile legii au generat efecte vizibile și suficiente. Desigur, o evaluare post-legislativă poate fi efectuată mai devreme în cazul în care legea, sau unele prevederi ale acesteia, a/au generat efecte negative neprevăzute.

### **5.9 Stabilirea scopului și obiectivelor evaluării**

În vederea definirii scopului evaluării este important de a decide dacă urmează de a evalua:

- *legea în întregime;*
- *numai o parte din prevederile legii (un domeniu specific reglementat de lege);*
- *un set de legi care reglementează un anumit domeniu (de exemplu, asistența socială, sănătatea, mediul de afaceri, etc.);*
- *acte juridice secundare care asigură aplicarea legii.*

Decizia privind aria evaluării depinde de prioritățile și obiectivele strategice ale Parlamentului și Guvernului, de complexitatea și costurile evaluării, de efectele juridice, politice, economice și sociale, de impactul bugetar, de caracterul inovativ al legii sau al unor prevederi aparte, etc.

În general, toate prevederile legii care produc efecte juridice, politice, economice și sociale asupra cetățeanului, populației și mediului de afaceri ar trebui evaluate. Totodată, există legi care conțin numai câteva prevederi cu impact imediat, sau numai câteva prevederi noi, care nu au existat anterior în cadrul legislativ. În această situație ar fi logic ca evaluarea să fie concentrată numai pe aceste legi sau norme legale.

Este important de a ține cont de faptul că unele efecte juridice, politice, economice și sociale sunt cumulative și rezultă din aplicarea concomitentă a mai multor legi și/sau acte legislative secundare. (de exemplu, efectele aplicării Codului Penal nu pot fi analizate uneori fără evaluarea Codului de Procedură Penală, evaluarea efectelor Legii cu privire la Poliție trebuie să fie susținută de evaluarea Legii cu privire la statutul polițistului sau a Codului de Procedură Administrativă, etc.) O situație similară poate fi atunci când legea primară este mai mult un „cadru legislativ”, iar efectele sale sunt într-o măsură mai mare generate de legislația secundară.

Scopul, obiectivele și subiectele evaluării pot fi determinate în baza scopului și obiectivelor urmărite prin adoptarea legii. Acestea pot fi extrase din prevederile conținute în legea ca atare (prevederi generale, obiectivele și scopul legii, etc), din notele informative și din alte documente de argumentare care au descris problemele care făceau necesară adoptarea legii și efectele pe care legea urma să le obțină.

Evaluarea ar urma să examineze:

- *impactul juridic, politic, social, economic, etc.;*
- *dacă legislația primară și cea secundară sunt puse în aplicare în modul cel mai eficient;*
- *dacă obiectivele legii au fost atinse;*
- *dacă obiectivele de politici au fost atinse;*
- *dacă au fost realizate efectele, costurile și beneficiile preconizate;*
- *dacă sunt necesare alte măsuri pentru a îmbunătăți situația;*
- *dacă legislația a avut consecințe neintenționate – economice, sociale, sau de altă natură;*
- *dacă există dificultăți în procesul de implementare;*
- *dacă actul normativ mai este necesar;*
- *dacă legea trebuie să fie modificată, sau un cadru normativ secundar este necesar.*

### **5.10 Identificarea implementatorilor, părților implicate, grupurilor țintă**

Implementarea unor prevederi legale implică un număr mare de implementatori (inclusiv autorități ale administrației publice centrale și locale) și beneficiari finali (cetățeni, comunități, medii de afaceri, etc). Calitate de părți implicate în procesul de evaluare pot avea cei care dețin și pot oferi informații despre implementarea și impactul legii, precum și cei asupra cărora legea are impact. În acest scop sunt luate considerarea următoarele:

- *Ce grupuri sociale sunt afectate?*
- *Cât de mari sunt aceste grupuri?*
- *Care este natura impactului asupra fiecărui grup?*
- *Cât de considerabile sunt aceste efecte?*
- *Cât vor persista aceste efecte?*

### **5.11 Informațiile necesare pentru evaluare și sursele de informații**

Fiecare evaluare în parte necesită un set specific de informații care urmează a fi colectate și analizate. Este important de a determina cât mai devreme posibil ce fel de informații sunt necesare și care sunt sursele (publice și/sau private) de unde aceste informații pot fi colectate sau solicitate. Identificarea surselor de informații poate fi mai bună dacă în acest proces vor fi implicați implementatorii și beneficiarii.

De regulă, cea mai mare parte a informațiilor poate fi obținută de la autoritățile de administrație publică centrale și locale, de la instituții independente și de la agenții de implementare ce utilizează, colectează și analizează informații din cele mai diverse surse, statistici și baze de date. Totodată, la această etapă poate fi identificată necesitatea unor cercetări și analize aprofundate, care au fost elaborate sau pot fi elaborate de organizații internaționale, organizații neguvernamentale, experți internaționali sau naționali, etc.

Un subiect aparte la această etapă este identificarea datelor și analizelor inexistente momentan, dar sunt necesare pentru evaluarea subiectelor cheie. În acest caz este important de a identifica modul în care asemenea date pot fi colectate.

La etapa de planificare a colectării informațiilor sunt examinate următoarele:

- *Ce fel de informații trebuie colectate pentru a asigura o măsurare credibilă și consistentă în raport cu obiectivele stabilite;*
- *Ce informații urmează a fi prezentate în scris și ce informații vor fi solicitate oral;*
- *Care sunt indicatorii la care urmează să răspundă informațiile colectate;*
- *Ce instituții trebuie implicate în colectarea și analiza primară a datelor;*
- *Care sunt termenii de colectare și analiză primară a datelor;*
- *Cine va fi responsabil de colectarea datelor;*
- *Cum vor fi asigurate calitatea și consistența informațiilor în raport de cerințele evaluării;*
- *Ce audieri sunt necesare și cine trebuie să fie audiat (reprezentanți ai guvernului, administrației publice, societății civile, martori, victime, etc.);*
- *Ce vizite în teritoriu sunt necesare pentru colectarea datelor și validarea concluziilor, etc.*

## **5.12 Durata evaluării**

Durata evaluării depinde de mai mulți factori: complexitatea obiectivelor stabilite, volumul și aria evaluării, modul de organizare, frecvența întrunirilor și planul de lucru ale comisiei, resursele alocate, calitatea analizelor și experților, etc. În mod ideal, întregul proces ar trebui să fie finalizat în 3 - 6 luni.

## **5.13 Organizare, roluri și responsabilități**

Înainte de a lansa procesul de evaluare ca atare este important de a stabili toate părțile responsabile de efectuarea evaluării, toate părțile implicate, rolurile și responsabilitățile acestora, termenii și finalitatea procesului, etc.

Ținând cont de structura, organizarea, funcțiile și practicile de control parlamentar stabilite în Parlamentul Republicii Moldova evaluarea post-legislativă ar putea fi condusă de o comisie parlamentară permanentă sau de o comisie ad-hoc special creată pentru acest scop, care ar fi asistate de o subdiviziune specială din cadrul Secretariatului Parlamentului.

Organizarea procesului de evaluare. Rolurile și responsabilitățile părților implicate:

### **1. Parlamentul**

- Aprobă planul anual de evaluare post-legislativă;
- Creează comisii de evaluare ad-hoc sau decide efectuarea evaluării de către comisiile permanente;
- Aprobă crearea unei subdiviziuni speciale cu misiune de suport în evaluare în cadrul Secretariatului Parlamentului (de exemplu, Unitatea/Secția de Evaluare Post-legislativă);
- Aprobă alocarea resurselor financiare pentru contractarea experților din exterior;

### **2. Comisiile parlamentare permanente și comisiile ad-hoc**

- Elaborează propuneri pentru evaluarea actelor legislative adoptate;
- Emit decizii cu privire la organizarea și desfășurarea procesului de evaluare;
- Stabilesc criteriile de selectare a actelor legislative supuse evaluării, calendarul de evaluare, a legislației, scopul și obiectivele evaluării, informațiile și analizele necesare pentru desfășurarea evaluării, rolul și responsabilitățile părților implicate.
- Organizează și conduc procesul de evaluare, convoacă ședințe,

organizează audieri;

- Formulează constatări cu privire la rezultatele evaluării, propuneri și recomandări pentru proiectul raportului de evaluare;
- Aprobă proiectul raportului de evaluare.

### **3. *Secretariatul comisiei de evaluare***

- Acordă asistență în organizarea activității comisiei și desfășurarea evaluării;
- Asigură documentarea, corespondența și contactele interdepartamentale;
- Elaborează procesele verbale și proiectul raportului de evaluare.

### **4. *Unitatea de Evaluare Post-legislativă***

- Asigură asistența metodologică a procesului de evaluare
- Elaborează propuneri cu privire la conținutul raportului de evaluare
- Elaborează propunerilor cu privire la recomandările raportului de evaluare

## 6. CONCLUZII

Evaluarea post legislativă, implementată în conformitate cu metodologiile elaborate de parlamentele europene, oferă o ocazie excelentă de a consolida în continuare supravegherea parlamentară ca una din sarcinile cheie ale Parlamentului Republicii Moldova. Ca parte a procesului de integrare europeană, evaluarea post-legislativă permite de a evalua calitatea punerii în aplicare a legislației noi și celei modificate și de a asigura progresul necesar în procesul de asociere. Pentru membrii Parlamentului, evaluarea post-legislativă va oferi oportunități adiționale pentru interacțiunea cu cetățenii pe care aceștia îi reprezintă, precum și un instrument pentru supravegherea eficientă a executivului. Pentru Guvern, aceasta poate oferi un instrument suplimentar pentru a măsura eficacitatea aplicării legislației și politicilor în general și va crea vizibilitate acțiunilor sale. În baza concluziilor acestui raport, în special celor din analiza situației actuale în Parlament în ceea ce privește supravegherea post-legislativă, este posibilă și recomandată introducerea unui mecanism de control post-legislativ în Parlamentul Republicii Moldova. Acest mecanism se va baza pe o analiză aprofundată a procedurilor de supraveghere existente sau celor lipsă, precum și pe o modificare a Regulamentului Parlamentului. În plus, studiile de caz demonstrează că în acest context sunt necesare crearea unei unități/subdiviziuni de sprijin specifice în cadrul Parlamentului, care poate oferi suportul logistic necesar și un suport substanțial de expertiză, precum și alocarea de fonduri suficiente pentru organizarea audierilor publice și organizarea unor vizite de teren. În cele din urmă, ca parte dintr-un vast program de instruire asistată, se propune organizarea unei serii inițiale de evaluări pilotate. Acest lucru va permite Parlamentului să determine necesitatea concretă pentru capacități suplimentare și să ajungă la un acord privind abordarea procedurală care va permite ca introducerea controlului post - legislativ să fie cu succes.







MD 2012, Chişinău, str. Puşkin 16/1,  
Tel.: +373 (22) 27 67 85;  
Fax: +373 (22) 27 67 86  
E-mail: [ipp@ipp.md](mailto:ipp@ipp.md)  
[www.ipp.md](http://www.ipp.md)