

Nr. 136 din 19 mai 2023

Expediat prin poștă electronică la adresa dsp@parlament.md; cji@parlament.md

Doamnei Olesea STAMATE

Președinta Comisiei juridică, numiri și imunități

Membrilor Comisiei juridică, numiri și imunități

Stimată doamnă Președintă, stimați membri ai Comisiei juridică, numiri și imunități

Asociația Promo-LEX, în temeiul Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional și Regulamentului Parlamentului aprobat prin Legea nr. 7979-XIII din 2 aprilie 1996, își manifestă interesul față de participarea la procesul de consultare publică a proiectului de hotărâre privind aprobarea Platformei de dialog și participare civică în procesul decizional al Parlamentului (numărul de înregistrare în Parlament: [123 din 02.05.2023](#))

Respectiv, Asociația Promo-LEX, în calitate de parte interesată, se adresează Comisiei permanente a Parlamentului juridică, numiri și imunități cu solicitarea de a fi examinate constatările, concluziile și recomandările Asociației vizavi de proiectul de hotărâre nr. 123 din 02.05.2023 înaintat pentru consultare publică, din cadrul prezentei Opinii.

CONSTATĂRI ȘI RECOMANDĂRI:

În urma analizei proiectului, **Asociația Promo-LEX prezintă următoarele constatări și recomandări:**

Cu caracter general

1. Se propune examinarea posibilității de substituire a termenului „dialog” cu termenul „cooperare”, or în conținutul său documentul face referire mai mult la cooperarea Parlament - societatea civilă și foarte puțin la dialog.
2. Propunem uniformizarea terminologiei în raport cu următoarele noțiuni „proces decizional” – „procesul de luare a deciziilor”; „procesul de participare civică” – „procesul de cooperare”.
3. În vederea atingerii scopului propus *de încurajare a inițiativelor civice, de eficientizare a aportului participativ al părților interesate în procesul de luare a deciziilor* considerăm că este indispensabilă o platformă permanentă/continuă de interacțiune cu societatea civilă și nu un format ad-hoc la necesitatea și/sau solicitarea Parlamentului. Aceasta poate fi asigurată inclusiv prin: ședințele lunare sau bilunare în cadrul comisiilor parlamentare în vederea abordării unor problematici de interes sporit; participarea reprezentanților Parlamentului la evenimentele organizate de organizațiile societății civile, or cooperarea nu poate fi asigurată și/sau limitată la sediul Parlamentului; organizarea, în cadrul vizitelor în teritoriu a deputaților, a discuțiilor și/sau ședințelor cu organizațiile societății civile din teritoriu în vederea abordării unor subiecte și problematici.
4. Propunem examinarea posibilității includerii unor mecanisme ce ar facilita cooperarea/ comunicarea dintre societate civilă și Parlament, în afara celor prevăzute de lege. Altfel, prezentul document nu ar fi altceva decât o compilare a prevederilor legale din diferite acte normative care au o forță juridică superioară Hotărârii de Parlament.

5. **Privind conținutul pct. 3. Dispoziții generale**
- În conformitate cu Legea privind transparența în procesul decizional, propunem adăugarea după cuvântul „consultare” a cuvântului „publică”.
 - Privind subpct 6), nu este clar de ce doar audierea parlamentară ca formă de consultare publică a fost definită. În acest sens, propunem reglementarea termenului prevăzut la pct. 5 lit. c) de întrunire ad-hoc.
6. **Privind conținutul pct. 4. Principiile de dialog și participare civică**
- **Subpct 1), principiul participării și implicării.** Recomandăm revizuirea sau excluderea acestui subpunct deoarece nu corespunde normelor de tehnică legislativă. În acest sens, conchidem că este o tautologie enunțul care prevede că dialogul și participarea civică se bazează pe „principiul participării și implicării” în procesul de cooperare.
 - **Subpct 2), principiul transparenței, inclusiv financiare.** Recomandăm detalierea principiului transparenței financiare. În această formulare nu este clar care elemente ale cooperării cu părțile interesate pot fi motivate financiar dar și cum va fi asigurată această transparență financiară. Putem prezuma că cheltuieli financiare ar putea fi suportate în cazul cooperării Parlamentului cu părți interesate pe dimensiunea evaluării ex-post de impact a legilor. Totuși, pentru elucidarea acestor aspecte, dar și pentru a nu crea confuzii în raport cu motivarea exclusiv financiară a cooperării dintre Parlament și părțile interesate, considerăm necesar dezvoltarea normei menționate.
 - **Subpct. 5) principiul egalității de șanse.** Propunem înlocuirea termenului „verbalizează” (exprimarea în cuvinte) cu cuvântul „exprimă. Or interesele și necesitățile diferitor grupuri sociale pot fi aduse la cunoștința legislativului și în formă scrisă.
7. **Privind conținutul pct. 5. Formele de participare civică**
- **lit. a) subpct. 4.** Pentru claritate se propune o nouă redacție a subpunctului: a hotărârilor Biroului permanent privind: planul de efectuare a audierilor de către comisiile permanente, programate pe sesiuni; privind aprobarea Planului anual de evaluare ex-post a actelor normative;
 - **lit. a) subpct. 6).** Propunem completarea acestui punct cu rezultatele consultării publice: procesele-verbale privind consultarea cetățenilor, opiniile/ recomandările/ propunerile parvenite și sinteza recomandărilor și obiecțiilor. Menționăm că obligativitatea existenței acestora și publicarea lor este prevăzută de Legea 239/2008 privind transparența în procesul decizional art. 12 alin. 4), 5).
 - **lit. a) subpct. 7 și 8.** Propunem completarea acestora cu hotărârile și procesele verbale ale ședințelor comisiilor permanente și ale Biroului permanent, stenogramele ședințelor plene;
 - **lit. c).** Evidențiem că conținutul nu cuprinde *memorandumul de cooperare*, reflectat în secțiunea 10.
8. **Privind conținutul pct. 6.** Așa cum formele participării active repetă într-o mare măsură modalitățile consultării publice prevăzută de art. 11 alin. (1), nu este clar dacă consultările ce vor fi efectuate (cu excepția conferinței anuale) se vor datora platformei instituite, sau doar ca urmare a aplicării Legii privind transparența în procesul decizional. Recomandăm desfășurarea normei, sau după caz, evaluarea necesității instituirii acestei platforme, dacă aceasta nu instituie mecanisme suplimentare Legii, sau nu facilitează mai mult cooperarea dintre Parlament și cetățeni.
9. **Privind conținutul pct. 7 subpct. 6).** Recomandăm desfășurarea acestui obiectiv, deoarece legislația Republicii Moldova acordă drept de inițiativă legislativă doar deputaților, Guvernului. Președintelui RM, Adunării populare a UTAG. În context, reamintim despre inițiativa deputaților R. Marian V. Roșca, D. Perciun, P. Frunze, D. Gherman privind modificarea Regulamentului Parlamentului și anume introducerea unui articol privind *înaintarea inițiativei civice* ([Proiectul de lege nr. 142/2019](#)). Proiectul respectiv de lege a fost respins de acea legislatură a Parlamentului, dar acum considerăm că este o oportunitate bună pentru înregistrarea din nou a acelei inițiative legislative, și adoptarea acesteia.
10. **Privind conținutul pct. 8.** Evidențiem că drepturile acordate prin această Platformă nu sunt mai extinse în raport cu drepturile acordate de Legea privind transparența în procesul decizional. În acest sens, reiterăm examinarea necesității și oportunității instituirii unei platforme de dialog și cooperare

care nu facilitează cooperarea și dialogul, și nu vine cu mai multe drepturi pentru părțile interesate, decât minimul prevăzut de lege.

11. **Privind conținutul pct. 10. Drepturile Parlamentului**

- **Subpct. 1.** Excluderea primului subpunct, or acesta nu-i un drept ci o obligație, conform Legii privind transparența în procesul decizional. Mai mult, această obligație se regăsește la pct. 11, subpct. 3.
- **Subpct. 3.** Propunem explicarea mai clară a conținutului, or nu este clar cărei forme de participare civică se aplică.
- **Subpct. 4.** Recomandăm completarea normei respective cu textul „*dar nu mai mic de 3 zile lucrătoare*”. Considerăm că este imperios necesar stabilirea unui termen minim, pe care Parlamentul nu va putea să-l diminueze pentru solicitarea recomandărilor părților interesate, inclusiv pentru proiectele urgente. Evidențiem că atât calitatea recomandărilor parvenite, dar și rata de participare a părților interesate depinde în mod direct de termenul acordat pentru consultare.

12. **Privind conținutul pct. 11. Obligațiile Parlamentului**

- Similar pct. 9, **pct. 11** trebuie să fie expus în următoarea formă: „*Parlamentul este obligat: (...)*”, deoarece documentul și așa reflectă participarea civică a părților interesate în procesul decizional, iar prin sintagma „după caz” se încearcă a transforma o normă imperativă în una dispozitivă. Iar în acest caz raporturile dintre Parlament și părțile interesate nu mai pot fi de cooperare.
- Similar pct. 8-10 formularea obligațiilor ar trebui să fie la modul conjunctiv: *să informeze; să consulte etc.*
- **Subpct. 2.** Propunem o nouă redacție: „*să consulte opinia părților interesate vizavi de inițiativele legislative, proiectele de acte normative sau alte documente înregistrate în Parlament*”.
- **Subpct. 3.** Propunem completarea conținutului cu sarcina de înregistrare și publicare a recomandărilor prevăzută la pct. 32 din document. Noua redacție: „*să recepționeze, înregistreze, publice și examineze recomandările parvenite din partea părților interesate asupra proiectelor actelor normative înregistrate în parlament.*”
- **Subpct. 4.** Recomandăm excluderea acestui subpunct, deoarece același conținut este prevăzut deja la subpct. 3.
- Propunem completarea cu **pct. 11** cu următoarele obligații:
 - „ 5) să organizeze și să desfășoare audieri parlamentare, dacă aceasta este solicitat de cel puțin 3 organizații înregistrate ca părți interesate, în domeniul relevant;
 - 6) să asigure disponibilitatea datelor publice pe pagina web într-un spațiu ușor identificabil de către părțile interesate și în format de date deschise;
 - 7) să dezvolte un mecanism care să permită părților interesate urmărirea amendamentelor operate la toate proiectele de legi;
 - 8) să dezvolte un mecanism care să permită participarea societății civile la elaborarea actelor normative, prin deschiderea Parlamentului în acest sens;
 - 9) să informeze în mod argumentat societatea și părțile interesate despre necesitatea adoptării fiecărui proiect în regim de urgență sau în mod prioritar, fără consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate, prin plasare pe pagina web a autorității publice, prin afișare la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului și/sau prin difuzare în mass-media centrală”.

În raport cu obligația propusă pentru subpct. 5), evidențiem că Legea privind transparența în procesul decizional la art. 11 obligă autoritatea publică responsabilă de elaborarea proiectului de decizie să organizeze consultări publice la propunerea cetățeanului, asociației constituite în corespundere cu legea, altei părți interesate. Totuși, pornind de la faptul că audierile parlamentare ar reprezenta doar o formă a consultării publice, și Parlamentul organizează și desfășoară audieri publice, inclusiv pentru proiectele a căror autor este altă autoritate, considerăm rezonabil includerea unei obligații de organizare a audierilor parlamentare în proiectul Platformei, dacă solicitarea vine din partea mai multor organizații.

13. **Privind conținutul pct. 13. Consultarea părților interesate**

Evidențiem că în forma expusă dar și pornind de la situația actuală, norma nu încurajează participarea activă în procesul decizional a părților interesate din următoarele motive:

- **Termenul instituit și perioada în care părțile interesate pot prezenta recomandări nu este una previzibilă**, deoarece pe pagina web a parlamentului poate fi văzută doar data înregistrării proiectului, nu și cea a publicării- care depinde de data intrării în procedură legislativă, care la fel nu neapărat coincide cu data înregistrării proiectului. Amintim că potrivit art. 48 alin. (2) din Regulamentul Parlamentului, *în cel mult 5 zile lucrătoare de la data includerii în procedura legislativă, proiectele de acte legislative, propunerile legislative, precum și documentele menționate la art.47 alin.(6) se plasează pe web site-ul Parlamentului.*
- **Pe pagina web a Parlamentului nu este scris expres perioada sau termenul limită pentru prezentarea recomandărilor părților interesate**, dar nici nu există vreun filtru care să permită identificarea proiectelor care sunt la moment disponibile pentru consultare publică, sau a căror termen expiră în scurt timp, așa cum este de ex. pe pagina www.particip.gov.md.
- **Comisiile parlamentare nu publică deciziile lor prin care stabilesc termen special pentru consultarea publică a proiectelor.**

În acest sens, recomandăm fie publicarea proiectelor care sunt expuse pentru consultări publice pe o altă platformă, care să permită identificarea facilă de către părțile interesate a proiectelor expuse pentru consultări dar și perioada limită în care pot fi transmise recomandările, fie ajustarea paginii parlamentului care să răspundă necesităților părților interesate, fie informarea tuturor părților interesate în mod activ (prin transmiterea mesajelor electronice) despre publicarea proiectelor de acte normative în ziua respectivă.

14. **Privind conținutul pct. 14; pct. 24, subpct. 5; pct. 25.** Propunem uniformizarea conținutului cu cel din obligația Parlamentului și anume de a *recepționa, înregistra și examina recomandările.*

15. **Privind conținutul pct. 18, pct. 20.** Nu este clar care este modul de cooperare a părților interesate cu Parlamentul în cazul audierilor pe marginea rapoartelor de evaluare ex-post a actelor normative, sau în cazul audierilor de anchetă.

16. **Privind conținutul pct. 21- 37.** Deși prevederile de la pct. 15- 20 par să facă diferență între diferite tipuri de audieri parlamentare, pct. 21-37 par să se refere în mod exclusiv la audierile parlamentare legislative. Propunem elucidarea acestui aspect, astfel încât să fie clar gradul și modul de implicare a părților interesate în audierile parlamentare.

17. **Privind conținutul pct. 22. Organizarea audierilor parlamentare**

Propunem adăugarea unei propoziții care să reflecte termenul de răspuns din partea Parlamentului privind propunerile de organizare a audierilor parlamentare parvenite din partea reprezentanților societății civile.

18. **Privind conținutul pct. 23.** Recomandăm stabilirea perioadei în care se desfășoară audierile parlamentare în raport cu aprobarea proiectului în prima lectură sau în a doua lectură. Evidențiem că aceasta este necesar pentru a uniformiza practicile Comisiilor parlamentare care desfășoară consultări publice în perioade diferite. În baza art. 32 alin. (3) al Legii privind actele normative, considerăm că consultările publice, inclusiv audierile parlamentare, trebuie desfășurate până la prima lectură, concomitent cu sau înainte de avizarea proiectului.

19. **Privind conținutul pct. 24 alin. (1).** În cadrul identificării proiectului de act normativ care urmează să fie supus consultărilor, considerăm necesar stabilirea, în mod special, a audierilor parlamentare, consultărilor publice asupra proiectelor de acte normative a căror inițiatori sunt deputații din Parlamentul Republicii Moldova, și ale altor autori, care însă nu au fost consultate public (ex. proiectele propuse de Președintele RM, proiectele Adunării Populare a UTAG).

20. **Privind conținutul pct. 25, 32 și 33.** Conform pct. 25 consultantul responsabil de pregătirea și **organizarea** audierilor *recepționează și examinează recomandările* părților interesate. În același timp pct. 32 prevede că consultantul *recepționează și înregistrează recomandările* părților interesate iar pct.

33 prevede că comisia permanentă *analizează recomandările*. Propunem delimitarea sarcinilor și uniformizarea conținutului.

21. **Privind conținutul pct. 28.** Recomandăm stabilirea termenului în care Comisia permanentă expediază anunțul despre organizarea audierilor parlamentare, agenda și materialele aferente părților interesate (de ex. cel târziu cu 3 zile lucrătoare înainte de audieri).
22. **Privind pct. 29, 31, 32.** Din conținutul acestor norme se desprinde ideea că recomandările trebuie prezentate exclusiv în formă scrisă. Atragem atenția că Legea privind transparența în procesul decizional, prevede că recomandare este orice sugestie, propunere sau opinie exprimat verbal sau în scris. Totodată art. 12 alin. (1) lit. a) din aceeași lege prevede că recomandările în formă verbală și scrisă prezentate în cadrul consultărilor vor fi reflectate în procesele verbale ale ședințelor respective. În acest sens dar și luând în considerare că audierile parlamentare se desfășoară inclusiv dezbateri, considerăm nejustificat impunerea condițiilor de transmitere a recomandărilor scrise, pentru ca acestea să fie examinate. Astfel, recomandăm ajustarea, în mod corespunzător a pct. 29, 31, 32.
23. **Privind pct. 35.** Recomandăm stabilirea expresă a termenului în care se publică sinteza recomandărilor în raport cu data desfășurării audierilor parlamentare, dar nu mai târziu de 3 zile lucrătoare până la data ședinței plenare în care urmează a fi dezbătut și adoptat proiectul.
24. **Privind conținutul pct. 37, 41, 44, 49.** Recomandăm completarea normelor cu un enunț care să prevadă transmiterea live/ publicarea înregistrării video a tuturor formelor de consultări publice desfășurate. Considerăm important asigurarea transparenței desfășurării consultărilor publice, în special pentru părțile interesate care din motive obiective nu pot participa la audierile, întrunirile anunțate.
25. **Privind conținutul pct. 40. Organizarea și desfășurarea întrunirilor ad-hoc.**
Nu este clar cum va fi asigurată desemnarea responsabilului de pregătirea și organizarea întrunirilor ad-hoc în cazul în care inițiatorul acesteia este partea interesată.
26. **Privind conținutul pct. 43. Crearea consiliilor de experți și grupuri de lucru**
Recomandăm reglementarea procedurii de includere în grupurile de lucru a părților interesate, la necesitatea și inițiativa Parlamentului și/sau la inițiativa părților interesate.
27. **Privind conținutul pct. 44.** Recomandăm completarea enunțului la final cu textul „și se publică pe pagina web a Parlamentului”.
28. **Privind conținutul pct. 47. Organizarea și desfășurarea conferinței anuale**
Propunem ca raportul prezentat de Parlament nu doar să totalizeze și evalueze gradul de participare a părților interesate în procesul decizional, ci să evalueze gradul de deschidere a Parlamentului, gradul de transparență în procesul decizional, gradul de accesibilitate a datelor de interes public pe pagina web, nivelul de atragere a părților interesate în procesul de luare a deciziilor, numărul organizațiilor societății civile care au participat la instrumentul de consultare publică, numărul reprezentanților societății civile care au participat în cadrul consiliilor de experți și grupurilor de lucru, numărul inițiativelor civice ale cetățenilor.
29. **Privind conținutul pct. 51. Memorandumul de cooperare**
Există rezerve în raport cu faptul că memorandumul de cooperare, ca document va contribui la calitatea actelor normative. Recomandăm examinarea oportunității revizuirii acestui punct.
30. **Privind conținutul pct. 51-54.** Nu este clar modul de expunere a normelor privind memorandumul de cooperare. Recomandăm includerea într-un singur punct a direcțiilor de cooperare, în care Parlamentul poate să încheie memorandumuri.

Cu respect,

Nicolae PANFIL

Director de program

Asociația Promo-LEX

