

Cum facem procesul decizional în Parlamentul Republicii Moldova mai transparent?

Sorina MACRINICI



DOCUMENT DE POLITICI PUBLICE

Cum facem procesul decizional în Parlamentul Republicii Moldova mai transparent?

Sorina MACRINICI



Această publicație este posibilă datorită ajutorului generos al poporului american, oferit prin intermediul Agenției SUA pentru Dezvoltare Internațională (USAID). Opiniile exprimate aparțin Centrului de Resurse Juridice din Moldova și nu reflectă în mod necesar poziția USAID sau a Guvernului SUA.

Chișinău, 2018

Cuprins:

Introducere	4
Cadrul pentru transparența decizională	5
Consultările publice	5
Cadrul legislativ.....	5
Practica consultărilor publice.....	7
Modificări conceptuale la proiectele de legi fără organizarea consultărilor publice.....	8
Accesul la informație	15
Programul legislativ al Parlamentului	15
Accesibilitatea informației privind proiectele actelor normative.....	16
Activitatea comisiilor parlamentare, ședințele publice ale Parlamentului și ale comisiilor parlamentare.....	17
Parlamentul Deschis	17
Examinarea proiectelor în regim de urgență	18
Implicarea activă și dialogul	20
Concluzii	21
Recomandări	22

Introducere

Transparența procesului decizional este o componentă importantă a statului de drept. Organizațiile societății civile (OSC-urile) aduc o contribuție esențială la dezvoltarea și realizarea democrației și a drepturilor omului, în special prin participarea la viața publică și asigurarea transparenței și responsabilității autorităților publice.

Există o serie de standarde internaționale și europene cu privire la participarea efectivă a societății civile în procesul de luare a deciziilor, cum ar fi Rezoluția pentru spațiul civic a Consiliului ONU pentru Drepturile Omului,¹ standardele Uniunii Europene privind Buna Guvernanță,² Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei cu privire la statutul legal al organizațiilor neguvernamentale în Europa,³ Codul de bune practici privind participarea societății civile în procesul decizional,⁴ Liniile directoare ale Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei pentru participarea civilă la procesul de luare a deciziilor politice⁵, Liniile directoare ale Consiliului ONU pentru Drepturile Omului pentru state privind punerea efectivă în aplicare a dreptului de a participa la afacerile publice⁶ ș.a.

Prezentul document de politici are scopul de a face o analiză a cadrului normativ și a practicii naționale cu privire la asigurarea transparenței decizionale la nivelul Parlamentului Republicii Moldova. În acest scop, a fost analizată legislația relevantă, informația publicată pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, precum și analizele existente la acest moment pe acest subiect. De asemenea, au fost efectuate câteva studii de caz privind proiectele de acte normative adoptate de Parlament. Autoarea documentului a realizat și un sondaj de opinie publică în rândul OSC-urilor privind transparența decizională în Parlament. Documentul prezintă principalele concluzii și recomandări pentru a îmbunătăți transparența decizională în Parlament.

-
- 1 Consiliul ONU pentru Drepturile Omului, Rezoluție: Spațiul societății civile: crearea și menținerea, în lege și în practică, a unui mediu sigur și propice, A/HRC/RES/24/21, 9 octombrie 2013, <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/RES/22/6&Lang=E>.
 - 2 Comisia Europeană, European Governance – a white Paper, COM(2001) 428, 25 iulie 2001, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm.
 - 3 Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, Recomandarea CM/Rec(2007)14 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind statutul legal al organizațiilor neguvernamentale în Europa, 10 octombrie 2007, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d534d.
 - 4 Conferința ONG-urilor Internaționale ale Consiliului Europei, Codul de bune practici privind participarea societății civile în procesul de luare a deciziilor, 2009, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eed5c>.
 - 5 Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, Liniile directoare pentru participarea civilă la procesul de luare a deciziilor politice, CM(2017)83-final, 27 septembrie 2017, <https://rm.coe.int/guidelines-for-civil-participation-in-political-decision-making-en/16807626cf>.
 - 6 Consiliul ONU pentru Drepturile Omului, Liniile directoare pentru state privind punerea efectivă în aplicare a dreptului de a participa la afacerile publice, A/HRC/39/28, 20 iulie 2018, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/230/45/PDF/G1823045.pdf?OpenElement>.

Cadrul pentru transparența decizională

În acest document de politici se va analiza atât legislația, cât și practica Parlamentului Republicii Moldova referitoare la respectarea transparenței decizionale la diferite niveluri de participare, și anume în cadrul consultărilor publice, a accesului la informație și a implicării active și dialogului cu societatea civilă.

Consultările publice

Consultările publice includ invitarea publicului să trimită avize, comentarii, opinii și răspunsuri cu privire la un document sau ordinea de zi a unei ședințe. În timp ce autoritatea publică ar defini în mod obișnuit problemele pentru consultare, procesul ar trebui să permită, de asemenea, contribuții cu privire la alte aspecte cuprinse în proiectul de document.⁷

Cadrul legislativ

Reglementarea juridică a consultărilor publice la nivel de Parlament se regăsește în mai multe acte normative. Acestea sunt, în principal, Legea privind transparența în procesul decizional, Regulamentul Parlamentului, Concepția dintre Parlament și societatea civilă, precum și Instrucțiunea privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament.

Inițial, Legea privind transparența în procesul decizional⁸ nr. 239 din 13 noiembrie 2008 prevedea că aceasta se aplică inclusiv asupra Parlamentului.⁹ Ulterior, în 2014, a fost introdusă o nouă normă, potrivit căreia transparența procesului decizional în cazul Parlamentului se asigură în conformitate cu Regulamentul acestuia.¹⁰

În 2010, Regulamentul Parlamentului¹¹ a fost modificat și a fost adăugat un articol nou, art. 49¹, „Organizarea de către comisia permanentă sesizată în fond a procedurilor de consultare publică”.¹² Totuși, art. 49¹ din Regulamentul Parlamentului nu stabilește niște norme clare și standarde minime privind procesul de consultare publică, care este lăsat în totalitate la discreția comisiilor parlamentare.

Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă (Concepția),¹³ deși se referă la mecanismul de cooperare, stabilește și câteva reguli minime de consultare publică. Termenul

7 Centrul European pentru Drept Necomercial (ECNL), Participarea civilă la procesele decizionale. O trecere în revistă a standardelor și practicilor din statele membre ale Consiliului Europei, pag. 33, <https://crjm.org/wp-content/uploads/2018/09/ECNL-Paper-WEB.pdf>.

8 Parlamentul Republicii Moldova, Legea nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, <http://www.legis.md/cautare/rezultate/106638>.

9 Art. 3 din Legea privind transparența în procesul decizional.

10 Art. 7 alin. (2) din Legea privind transparența în procesul decizional.

11 Parlamentul Republicii Moldova, Legea 797 din 2 aprilie 1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, <http://www.legis.md/cautare/rezultate/111777>.

12 Art. 49¹ din Regulamentul Parlamentului prevede:

„1) Comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional.

(2) Comisia permanentă sesizată în fond stabilește procedura de consultare a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative ținând cont de caracterul proiectului, de preocuparea părților interesate pentru subiectul abordat, de alte aspecte relevante.

(3) În cazul organizării unor întruniri publice în scopul consultării, comisia permanentă sesizată în fond stabilește regulile de organizare și de desfășurare a acestora.

(4) Comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional”.

13 Parlamentul Republicii Moldova, Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 373 din 29 decembrie 2005, <http://www.legis.md/cautare/rezultate/20911>.

general de consultare în interiorul căruia organizațiile societății civile (OSC) și părțile interesate pot depune comentarii este de 15 zile lucrătoare de la data publicării, care poate fi atât mărit, cât și redus în cazuri de urgență.¹⁴ Totuși, Concepția nu stabilește exact procedura de prelungire sau reducere a termenului de depunere a comentariilor și modul în care Parlamentul informează despre aceasta OSC-urile. De asemenea, Concepția indică faptul, că OSC-urile trebuie să fie anunțate despre data convocării întrunirilor ad-hoc cu cel puțin 10 zile înainte. Nici Regulamentul, nici Concepția nu indică termenul de înștiințare a OSC-urilor despre dezbaterile și audierile publice.

Un alt act al Parlamentului, care reglementează consultările publice, este Instrucțiunea privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament (Instrucțiunea).¹⁵ Aceasta stabilește, printre altele, etapele de pregătire a proiectelor de acte normative pentru dezbateri în plenul Parlamentului, indicând și etapele de consultări publice. Instrucțiunea reglementează la p. 3.6 procedura de consultare publică a proiectelor de către comisiile parlamentare, dar face referință la prevederile Regulamentului Parlamentului, care sunt destul de generale.

După cum menționa Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT” încă în 2013, cadrul legislativ privind organizarea consultărilor publice în Parlamentul Republicii Moldova este prea general pentru a fi explicit și aplicabil. Ca urmare, prevederile nu sunt puse în aplicare sau se aplică neuniform și inefficient.¹⁶ Și în opinia ONG-urilor există lacune în reglementarea cadrului normativ sus-menționat. În cadrul unui sondaj realizat în 2018 în rândul OSC-urilor privind transparența în procesul decizional în Parlament, circa 86% dintre respondenți cred că cadrul legislativ la acest subiect nu este reglementat suficient, 7% cred că este reglementat suficient, iar alte 7% nu cunosc prevederile respective.

La 2 noiembrie 2018, a fost înregistrată o inițiativă legislativă a trei deputați privind adoptarea unui Cod de reguli și proceduri parlamentare („Cod parlamentar”).¹⁷ În cazul adoptării, documentul ar urma să substituie Regulamentul Parlamentului. În mod paradoxal însă, documentul care urmează să reglementeze transparența în procesul decizional la nivelul Parlamentului a fost elaborat cu încălcarea rigorilor de transparență decizională. Pe pagina proiectului lipsește expertiza anticorupție, care este obligatorie potrivit Legii cu privire la actele normative nr. 100/2017, precum și avizul Guvernului potrivit art. 58 din Regulamentul Parlamentului nr. 797/1996. La 22 noiembrie 2018, proiectul a fost adoptat în prima lectură. O analiză a conținutului documentului scoate în evidență existența unor prevederi foarte vagi privind accesul la informație, transparența în procesul decizional și cooperarea cu societatea civilă.

Proiectul Codului parlamentar conține reglementări privind consultările publice care sunt și mai vagi decât cele menționate mai sus, care sunt actualmente în vigoare. Sunt reglementate destul de confuz și sporadic formele, etapele și termenii procesului de consultări publice, precum și obligațiile comisiilor parlamentare. Aceste reglementări se regăsesc în diferite secțiuni ale Codului parlamentar, ceea ce face și mai dificilă înțelegerea procesului de consultare publică în Parlament, inclusiv pentru angajații acestuia, care vor fi obligați să pună în aplicare noile reguli. Câteva reglementări privind consultările publice se regăsesc în capitolul XI „Colaborarea Parlamentului cu societatea civilă” (art. 211-216). Acestea sunt preluate din Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, din care au fost excluse însă unele prevederi importante. Este un moment oportun de a concentra toate normele privind consultarea publică

14 Idem, p. 4.3.

15 Instrucțiunea privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament, aprobată prin Hotărârea Biroului Permanent al Parlamentului nr. 30/2012, <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=LmMHXo6mDHg%3d&tabid=197&language=ro-RO>.

16 Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT”, Transparența decizională în activitatea Parlamentului: prevederi legale, aplicabilitate și aplicare, pag. 8-12, 2013, <http://www.e-democracy.md/files/td/transparența-decizionala-parlament-2013.pdf>.

17 Proiectul Codului de reguli și proceduri parlamentare nr. 374 din 2 noiembrie 2018, http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/Legislativ/443_w/language/ro-RO/Default.aspx?fbclid=IwAR2BiWrT_Osrolb9fsg55bqJ9IJEN0KI4o-Ruwu1aGuer_yaij6Ts1W08Yys.

la nivel de Parlament într-un singur capitol și de a reglementa detaliat procedurile de consultări publice și a indica obligațiile instituțiilor responsabile.¹⁸ Prin urmare, propunem fie reglementarea detaliată a transparenței decizionale în cadrul Codului parlamentar, prin redenumirea capitolului XI „Colaborarea Parlamentului cu societatea civilă” în „Transparența decizională”, cu reglementarea separată a procesului de consultări publice (forme, etape, termeni, obligații ale instituțiilor responsabile), ori să fie reglementat de Legea privind transparența procesului decizional nr. 239/2008, prin modificarea acesteia. În ambele situații, reglementările ar trebui să abordeze următoarele elemente:

- a.** termenul de depunere a comentariilor la proiectele actelor normative publicate pe pagina web a Parlamentului;
- b.** obligația comisiilor parlamentare de a consulta lista părților interesate pentru o informare direcționată;
- c.** reglementarea detaliată a tuturor formelor și etapelor de consultare publică, cu indicarea termenilor și a instituțiilor responsabile, similar reglementărilor din Legea privind transparența procesului decizional nr. 239/2008;
- d.** obligația comisiilor parlamentare de a organiza dezbateri publice atunci când comentariile primite de la societatea civilă ridică chestiuni argumentate destul de serios.
- e.** reglementarea sancțiunilor aplicate persoanelor responsabile pentru încălcarea cerințelor de transparență în procesul decizional.

Practica consultărilor publice

În practică, consultările publice în Parlament se rezumă la publicarea proiectelor de acte normative pe pagina web a Parlamentului.¹⁹ Deși publicarea proiectelor reprezintă o informare generală și este un pas înainte, pentru consultări publice autentice, aceasta nu este suficient. Listele părților interesate practic nu sunt folosite de comisiile parlamentare pentru o informare direcționată.

Sintezele recomandărilor sunt, de regulă, publicate înaintea adoptării proiectului în lectură finală, în formă de anexă la raportul comisiei parlamentare responsabile. Sinteza recomandărilor conține toate amendamentele propuse, dar publicarea tardivă a acestora împiedică reprezentanții societății civile și părțile interesate să le cunoască și să intervină, dacă este necesar. În același timp, de multe ori, sinteza recomandărilor este publicată într-un format care nu permite căutarea rapidă în text după cuvinte-cheie, adică este o fotocopie scanată a documentului original. În cazul unor sinteze voluminoase, acest lucru împiedică reprezentanții societății civile și părțile interesate să monitorizeze eficient toate modificările survenite în proiectul original.

Dintre 29 de respondenți în cadrul sondajului pentru OSC-uri privind transparența decizională în Parlament, la întrebarea de câte ori au primit solicitări de la comisiile parlamentare de a prezenta comentarii la un proiect de act normativ în ultimii 3 ani, 13 respondenți (45%) au răspuns că au primit solicitări de până la 3 ori inclusiv, alți 13 (45%) – niciodată și doar 4 (10%) – între 4 și 10 ori. La întrebarea cât de satisfăcuți sunt de rezultatele consultărilor publice,

¹⁸ A se vedea comentarii mai detaliate privind prevederile proiectului Codului parlamentar în ceea ce ține de consultarea publică în comentariile produse de CRJM și ADEPT din 22 noiembrie 2018, <https://crim.org/wp-content/uploads/2018/11/2018-11-22-coment-Cod-Parlam.pdf>.

¹⁹ Parlamentul Republicii Moldova, proiecte de acte legislative, <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/language/ro-RO/Default.aspx>.

9 respondenți (31%) au răspuns că nu cunosc rezultatul, deoarece nu a fost publicată sinteza obiectivelor și comentariilor; 5 (17%) au răspuns nesatisfăcut; 14 (48%) – mai degrabă nesatisfăcut; și doar 1 (3%) – satisfăcut.

Este important ca părțile interesate să fie asigurate cu posibilitatea unei implicări autentice și consultările publice să fie capabile să influențeze politicile publice, ca să nu se rezume doar la un exercițiu de relații publice.

Modificări conceptuale la proiectele de legi fără organizarea consultărilor publice

Potrivit Constituției Republicii Moldova, dreptul de inițiativă legislativă aparține deputaților în Parlament, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia.²⁰ Într-un număr de cazuri, inițiativele legislative ale Guvernului au fost modificate substanțial în Parlament, fără organizarea consultărilor publice. În alte situații, deputații au propus introducerea unor amendamente care nu aveau legătură cu subiectul proiectului înaintat de Guvern, care au fost votate fără consultarea Guvernului, fără consultarea publică și fără dezbateri în comisiile parlamentare sau în Plenul Parlamentului.

Potrivit art. 71 (1) din Regulamentul Parlamentului, dacă în timpul dezbaterilor proiectului de act normativ Parlamentul acceptă amendamente care modifică esențial textul proiectului, Parlamentul poate decide să-l trimită comisiei parlamentare responsabile pentru redactarea definitivă înainte de adoptarea finală. Totuși, la această etapă de legiferare, consultările publice au fost finalizate, iar cadrul normativ nu obligă comisiile parlamentare să consulte noile amendamente.

De regulă, în asemenea cazuri, proiectele de acte normative au fost anterior consultate public de către executiv. Totuși, în urma modificărilor esențiale suferite în lectură finală în Parlament, aceste consultări publice devin inutile, deoarece schimbă scopul și conținutul proiectelor. În consecință, Parlamentul poate modifica în esență un proiect de lege fără o consultare publică și fără a prezenta motive, făcând inutil procesul incluziv de elaborare a proiectului de lege organizat de executiv.

Această practică de modificare conceptuală a proiectelor de acte normative în lectura a doua fără a organiza consultări publice a devenit destul de des folosită în Parlamentul Republicii Moldova. În secțiunea de mai jos prezentăm șase proiecte de legi din domeniile monitorizate de CRJM din 2011 până în 2018, care au fost modificate conceptual în Parlament fără a organiza consultări publice, într-una din formele acesteia, deși în unele situații experții în domeniu au indicat că modificările nu erau potrivite și au solicitat organizarea dezbaterilor publice. În unele cazuri, modificările s-au făcut în absența unui avis al Guvernului sau chiar atunci când avizul Guvernului era negativ. Considerăm că este o practică negativă, care afectează principiul transparenței decizionale și al statului de drept. Parlamentul ar trebui să renunțe la această practică vicioasă.

De asemenea, este nevoie de reglementarea situațiilor când Parlamentul intervine substanțial în proiectele actelor normative fie în Regulamentul actual al Parlamentului, fie în proiectul Codului de proceduri și reguli parlamentare, despre care s-a anunțat că este elaborat în prezent în Parlament. Atunci când proiectele înaintate de Guvern sau deputați nu corespund rigorilor și este nevoie de intervenit cu modificări esențiale, recomandăm două soluții. Prima soluție este restituirea proiectelor de acte normative către autori, cu menționarea aspectelor care urmează

20 Art. 73 din Constituția Republicii Moldova, http://lex.justice.md/document_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731.

a fi perfecționate. Autorii pot realiza modificările cerute de Parlament, cu o analiză de impact și cu organizarea consultărilor publice. Cea de-a doua soluție propusă este consultarea publică a amendamentelor care modifică substanțial proiectul de act normativ, fie organizarea dezbaterilor publice, sau prin solicitarea comentariilor în scris a părților interesate.

STUDIU DE CAZ NR. 1.

Excluderea obligativității motivării hotărârilor judecătorești

La 22 decembrie 2011, în Parlament a fost înregistrat un proiect de lege înaintat de Guvern și elaborat de Ministerul Justiției privind modificarea Codului de procedură civilă (CPC).²¹ Potrivit notei informative la proiect, acesta a fost elaborat de un grup mixt de lucru creat de Ministerul Justiției, din reprezentanți ai Curții Supreme de Justiție, Consiliului Superior al Magistraturii, mediului academic, avocați și reprezentanți ai societății civile, care au lucrat la proiect mai mult de un an. Proiectul a fost consultat public, coordonat cu autoritățile relevante și a fost efectuată expertiza anticorupție.

Proiectul de lege a propus, printre altele, modificarea art. 236 CPC, care reglementează deliberarea și adoptarea hotărârii de prima instanță de judecată. Autorii proiectului au propus ca după încheierea dezbaterilor judiciare, judecătorul să stabilească un termen, care nu va depăși 30 de zile, pentru pronunțarea hotărârii și înmânarea părților a hotărârii integral motivate. Astfel, părțile la proces ar fi aflat concomitent toate motivele care au stat la baza emiterii hotărârii (atât partea dispozitivă, cât și partea de motivare).

După adoptarea proiectului de lege în prima lectură, a fost înaintată o propunere de modificare a art. 236 CPC, prin excluderea motivării obligatorii a hotărârilor judecătorești și introducerea conceputului de motivare doar la cerere sau în caz de contestare. Această propunere a fost discutată în cadrul Grupului de lucru din cadrul Ministerului Justiției la etapa de elaborare a proiectului și nu a fost susținută de majoritatea membrilor.²² Această modificare nu a fost consultată public, în pofida dezaordului exprimat de câteva organizații neguvernamentale și experți independenți.²³ Aceștia au menționat, printre altele, că modificarea propusă este contrară obiectivelor declarate în Strategia de Reformă a Sectorului Justiției 2011-2017, că reprezintă un regres în procesul de reformă a sectorului justiției din Republica Moldova și au solicitat organizarea dezbaterilor publice. La 27 iunie 2012, Comisia juridică, numiri și imunități a aprobat propunerea de modificare a art. 236 CPC privind excluderea obligativității motivării hotărârilor, fără organizarea consultărilor publice. La 5 iulie 2012, Parlamentul a aprobat proiectul în lectura a doua, care a intrat în vigoare la 1 decembrie 2012.²⁴

21 Parlamentul Republicii Moldova, proiectul de lege nr. 2829 din 22 decembrie 2011, <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiecte-deactlegislative/tabid/61/LegislativId/1003/language/ro-RO/Default.aspx>

22 A se vedea secțiunea VII din nota informativă la proiectul de lege.

23 Apel public cu privire la inițiativa de modificare a Codului de Procedură Civilă referitoare la motivarea hotărârilor judecătorești, adresat Parlamentului, Guvernului și Președintelui Republicii Moldova, 26 iunie 2012, <https://crjm.org/wp-content/uploads/2012/06/2012-06-26-Apel-Parl-Motiv-Hot-l-inst-final-semn.pdf>; Apel public cu privire la necesitatea consultării publice și calificate a propunerilor privind reforma legislației procesuale civile, despre statutul judecătorului și asigurarea activității unor instanțe de judecată, 4 iulie 2012, <https://crjm.org/wp-content/uploads/2012/07/2012-07-04-Apel-consult-publ-propuneri-reforma-leg-proces-civile.pdf>.

24 Legea nr. 155 din 5 iulie 2012, <http://lex.justice.md/md/344626/>.

Modificarea introdusă pe final a fost apreciată critic inclusiv de către o organizație internațională. Comisia Internațională a Juriștilor a subliniat²⁵ că amendamentul afectează capacitatea sistemului judiciar de a asigura accesul la justiție și de a asigura o protecție eficientă a drepturilor justițiabililor la un proces echitabil, după cum sunt protejate prin art. 6 din Convenția Europeană pentru Drepturile Omului. Ministerul Justiției a informat delegația Comisiei Internaționale a Juriștilor că aplicarea legii va fi monitorizată. În raportul său, Comisia Internațională a Juriștilor a menționat că rezultatele unei astfel de monitorizări ar trebui publicate după un an de implementare și dacă se identifică circumstanțe care ar ridica îngrijorări cu privire la calitatea hotărârilor judecătorești sau la accesul la justiție, trebuie luată în considerare abrogarea acestui amendament. Deși au trecut aproape șase ani de la implementarea acestei modificări, Ministerul Justiției nu a publicat rezultatele unei astfel de evaluări.

STUDIU DE CAZ NR. 2.

Reforma pensiilor și indemnizațiilor judecătorilor

La 29 octombrie 2013, în Parlament a fost înregistrat un proiect de lege înaintat de Guvern²⁶ privind ajustarea pensiilor și indemnizațiilor stabilite judecătorilor.²⁷ Această reformă a fost făcută în contextul creșterii considerabile a salariilor judecătorilor, începând cu 1 ianuarie 2014, pentru ajustarea modului de calculare a pensiei judecătorilor, care se calcula în funcție de mărimea salariului judecătorilor.²⁸

Proiectul de lege înregistrat de Guvern prevedea următoarele modificări:

- modificarea modului de calculare a pensiei pentru vechimea în muncă a judecătorilor, care să nu depindă de salariul judecătorilor în funcție, dar de suma tuturor plăților lunare asigurate ale judecătorului în exercițiu;
- indexarea pensiilor judecătorilor urma să se efectueze potrivit regulilor generale, instituite prin Legea nr. 156 privind pensiile de asigurări sociale de stat din 14 octombrie 1998;
- excluderea achitării concomitente a salariului și pensiei către judecători. Aceștia urmau să primească pensia doar după demisie sau după ce au fost eliberați din funcție după atingerea plafonului de vârstă;
- judecătorii în funcție, care beneficiau deja de plata pensiei, urmau să o primească în mărimea stabilită până la majorarea salariilor din 1 ianuarie 2014;
- reducerea cu 50% a indemnizației unice de concediere, care se calcula prin înmulțirea salariului mediu lunar al judecătorului în exercițiu cu numărul de ani lucrați complet în funcția de judecător.

25 Comisia Internațională a Juriștilor și Fundația Soros-Moldova, Reformarea sistemului judiciar din Republica Moldova: perspective și provocări, 2013, pag. 53-54, http://www.soros.md/files/publications/documents/ICJ_SFM_Report.pdf.

26 Parlamentul Republicii Moldova, proiectul de lege nr. 422 din 29 octombrie 2013, <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeacteleislative/tabid/61/LegislativId/1984/language/ro-RO/Default.aspx>.

27 La acel moment, Legea cu privire la statutul judecătorului prevedea că, la atingerea vârstei de 50 de ani, judecătorul dobânda dreptul la o pensie specială în mărime de la 55% la 80% din salariul mediu lunar al judecătorului în exercițiu, care era plătită indiferent dacă judecătorul demisiona sau continua să-și exercite funcția. Pensia dată urma a fi recalculată în caz de creștere a salariului judecătorilor. De asemenea, legea mai prevedea dreptul judecătorului la o indemnizație unică de concediere, egală cu salariul său mediu lunar înmulțit cu numărul de ani lucrați în calitate de judecător. Pensiile și indemnizațiile mari erau justificate prin compensarea remunerării joase ale judecătorilor la acel moment.

28 Legea privind salarizarea judecătorilor și procurorilor nr. 328 din 23 decembrie 2013, <http://lex.justice.md/md/351189/>.

Proiectul prevedea intrarea în vigoare a noilor prevederi la 1 ianuarie 2014, concomitent cu noua legislație privind creșterea salariilor judecătorilor.

Acest proiect a fost elaborat de Ministerul Justiției în colaborare cu Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei (MMPSF) și cu Casa Națională de Asigurări Sociale, supus consultărilor cu publicul și cu autoritățile competente și supus expertizei anticorupție.

Proiectul a fost modificat esențial înainte de a fi votat în lectura a doua, care a avut loc la 4 aprilie 2014. Parlamentul a eliminat toate prevederile propuse de Guvern și a menținut majoritatea prevederilor din legea în vigoare la acel moment privind pensiile judecătorilor. Parlamentul a menținut două modificări propuse: (1) excluderea achitării concomitente a salariului și pensiei judecătorilor care au atins vârsta de 50 de ani pentru judecătorii care vor împlini vârsta de pensionare după intrarea în vigoare a legii, care vor primi pensia doar după eliberarea din funcția de judecător și (2) reducerea cu 50% a indemnizației unice de concediere.²⁹

Pe pagina web a Parlamentului nu a fost publicată o analiză a costurilor care urmau a fi suportate de stat după aceste modificări legislative. Sumele pentru acoperirea acestor costuri nu au fost planificate și au afectat serios bugetul de stat și al asigurărilor sociale.³⁰ De asemenea, nu a fost publicat avizul Guvernului, care este obligatoriu, potrivit Constituției, la mărirea cheltuielilor bugetare.

Aceste amendamente la proiectul prezentat de Guvern au schimbat în mod semnificativ esența proiectului, nu au fost publicate înainte de adoptare, nu a fost obținut avizul pozitiv al Guvernului și nu au fost consultate public.

STUDIU DE CAZ NR. 3.

Anularea condiției minime de 3 ani în funcția de judecător pentru a fi numit judecător de instrucție

La 9 iulie 2016, Parlamentul a modificat modul de numire a judecătorilor de instrucție,³¹ reformă promovată de Guvern prin intermediul Ministerului Justiției. Potrivit noii legi, judecătorii de instrucție urmau a fi numiți de către Consiliul Superior al Magistraturii (CSM), cu consimțământul acestora, la propunerea președintelui instanței judecătorești. Potrivit unei analize,³² majoritatea judecătorilor de instrucție erau fie foști procurori, fie foști ofițeri de urmărire penală, iar activitatea acestora a trezit multe critici. De asemenea, unii judecători de instrucție erau proaspăt numiți în calitate de judecători și încă nu aveau experiența necesară pentru a exercita atribuțiile judecătorului de instrucție. Din acest motiv, printre alte modificări, legea a introdus în calitate de condiție de numire în funcția de judecător de instrucție experiența de cel puțin 3 ani în funcția de judecător.

29 În ceea ce ține de indemnizația unică de concediere, proiectul de lege a fost adoptat, promulgat și publicat în Monitorul Oficial foarte târziu, în luna mai 2014, timp în care 39 de judecători și-au prezentat demisia (circa 10% din judecătorii din Moldova) pentru a primi indemnizația integrală. Aceasta a periclitat activitatea unor instanțe de judecată mici de la care au plecat majoritatea judecătorilor.

30 După creșterea salariilor judecătorilor din 2014, pensiile judecătorilor au crescut cu 137% (de circa 2.4 ori). Suma planificată pentru acoperirea pensiilor judecătorilor în 2015 a fost de 2.6 ori mai mare decât cea planificată pentru 2014 înainte de mărirea salariilor judecătorilor: Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Succesele și insuccesele în reformarea justiției din Republica Moldova: 2012 – iulie 2014, 2014, pag. 65, <https://crim.org/wp-content/uploads/2014/09/Studiu-reforma-justitiei-web-1.pdf>.

31 Legea nr. 126 din 9 iulie 2016, <http://lex.justice.md/md/365750/>.

32 Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Reforma instituției judecătorului de instrucție, 2015, <http://crim.org/wp-content/uploads/2015/01/CRJM-Raport-JI-28-01-2015.pdf>.

La 9 decembrie 2016, la cinci luni după adoptarea Legii nr. 126, deputații au amânat noul sistem de numire a judecătorilor de instrucție cu un an, începând din 1 ianuarie 2018 în loc de 1 ianuarie 2017, deși contravenea reformei adoptate cu puțin timp înainte.³³

La 22 decembrie 2017, cu circa o săptămână până la intrarea în vigoare a noilor condiții de numire a judecătorilor de instrucție, Parlamentul a exclus condiția de experiență minimă de 3 ani în funcția de judecător pentru a fi numit judecător de instrucție.³⁴ Această modificare a fost adăugată în lectura a doua într-un proiect deja adoptat de Parlament în prima lectură³⁵ și care se referea la un subiect total diferit - secretariatul instanțelor de judecată. Modificarea a fost propusă de către doi deputați care au argumentat amendamentul prin aceea că „*activitatea judecătorului de instrucție nu diferă cu nimic de activitatea judecătorului simplu, ambii fiind exponenții puterii judecătorești și ambii înfăptuiesc justiția în scopul apărării și realizării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor*”. Această modificare este problematică din cel puțin două motive. În primul rând, amendamentul a fost introdus contrar spiritului reformei instituției judecătorului de instrucție votată în anul 2016. Specificul activității judecătorilor de instrucție (rapiditatea cu care trebuie luată decizia și impactul acestor decizii asupra drepturilor omului) necesită experiență în funcția de judecător. În al doilea rând, acest amendament nu se referea la subiectul vizat în proiectul de lege elaborat de Ministerul Justiției, consultat cu autoritățile relevante și cu publicul, dar a modificat esențial proiectul în care a fost introdus, nu s-a regăsit în nota informativă la proiectul de lege și nu a fost consultat public.

STUDIU DE CAZ NR. 4.

Dreptul procurorilor de a relua urmărirea penală

La 24 octombrie 2017, Guvernul a înregistrat un proiect de lege care prevedea ajustarea cadrului normativ la prevederile Legii cu privire la expertiza judiciară.³⁶

După votarea în prima lectură în varianta propusă de Guvern, Comisia juridică, numiri și imunități a admis un amendament al unui deputat de modificare a art. 287 Codul de procedură penală (CPP),³⁷ prin care se acordă dreptul procurorilor de a redeschide cauzele penale care au fost închise anterior, dacă termenul de prescripție a acestora nu a expirat. Acest amendament se referă la cu totul alt subiect decât proiectul de lege înaintat de Guvern. El implementează hotărârea Curții Constituționale din 2015 în care s-a constatat că reluarea urmăririi penale după încetarea acesteia, după clasarea cauzei penale sau după scoaterea persoanei de sub urmărire, în lipsa unor limite de timp și a unor temeieri clar definite, este neconstituțională.³⁸

Amendamentul a fost adoptat în lectura a doua la 22 decembrie 2017, în lipsa

33 Legea nr. 266 din 9 decembrie 2016, <http://lex.justice.md/md/368040/>.

34 Legea nr. 315 din 22 decembrie 2017, <http://lex.justice.md/md/373760%20/>.

35 Parlamentul Republicii Moldova, proiectul legii nr. 361 din 23 noiembrie 2011, <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/3983/language/ro-RO/Default.aspx>.

36 Parlamentul Republicii Moldova, proiectul legii nr. 328 din 24 octombrie 2017, <http://www.parliament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/3950/language/ro-RO/Default.aspx>.

37 Legea nr. 316 din 22 decembrie 2017, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=374157&lang=1>.

38 Curtea Constituțională, hotărârea nr. 1222 din 14 mai 2015, <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?ro&tip=hotariri&docid=543>.

unor consultări publice sau a unor discuții în plenul Parlamentului. Nota informativă la proiect nu reflectă necesitatea adoptării acestei norme.

STUDIU DE CAZ NR. 5.

Facilitățile duty-free

La 4 octombrie 2017, Guvernul a aprobat politica bugetar-fiscală și la 17 octombrie 2018 a prezentat-o Parlamentului spre adoptare.³⁹ Aceasta prevedea, printre altele, eliminarea facilităților fiscale și vamale acordate magazinelor cu regim duty-free aflate pe teritoriul țării sau la intrarea în țară, începând cu 1 iulie 2018. Proiectul prevedea că acestea vor putea activa în continuare în regim general cu achitarea tuturor drepturilor de import.⁴⁰ În nota informativă la acest proiect era indicat că modificarea rezultă din angajamentele incluse în Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, din hotărârea Curții de Conturi nr. 34 din 29 iulie 2016⁴¹ și din recomandările EUBAM, Uniunea Europeană și Banca Mondială. La 3 noiembrie 2017, Parlamentul a votat proiectul de lege în prima lectură cu păstrarea acestei prevederi propuse de Guvern.

La adoptarea proiectului în lectura a doua, la propunerea Comisiei economie, buget și finanțe,⁴² această prevedere a fost exclusă. Nu a fost prezentat vreun motiv pentru excluderea acestei prevederi propuse de Guvern, fără o analiză economică a impactului acesteia. În plus, acest amendament nu a fost consultat public. Modificarea a fost adoptată în lectura a doua de către Parlament la 15 decembrie 2017.

STUDIU DE CAZ NR. 6.

Comerțul cu produse petroliere în regim duty-free

La 6 iunie 2018, Guvernul a înregistrat în Parlament un proiect de lege ce prevedea aducerea în concordanță a mai multor acte normative cu Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, cu mențiunea de a fi examinat în mod prioritar.⁴³

După prima lectură, un deputat a propus mai multe amendamente la acest proiect de lege, unul dintre care prevedea scutirea de TVA și accize pentru importul produselor petroliere care urmează a fi comercializate în regim duty-free.⁴⁴ Amendamentul nu a inclus nicio motivare a acestei propuneri și nicio analiză economico-financiară, nu a explicat cum afectează bugetul de stat și nici nu a explicat ce legătură are cu proiectul propus de Guvern. Amendamentul a fost adoptat în lectura a doua

39 Parlamentul Republicii Moldova, proiectul de lege nr. 317 din 17 octombrie 2017, <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiecte-deactelegislative/tabid/61/LegislativId/3938/language/ro-RO/Default.aspx>.

40 Idem, art. XVIII, alin. (3)

41 Curtea de Conturi, Hotărârea nr. 34 privind Raportul auditului de conformitate asociat auditului de performanță al sistemului facilităților fiscale și vamale, 29 iulie 2016, <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=793>.

42 Parlamentul Republicii Moldova, Comisia economie, buget și finanțe, Raport asupra proiectului de lege nr. 317 din 17 octombrie 2017, lectura II, pag. 239-240, <http://parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=0d71dac9-c829-4a6c-a733-902c897b4073>.

43 Proiect de lege nr. 185 din 6 iunie 2018, <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectdeactelegislative/tabid/61/LegislativId/4229/language/ro-RO/Default.aspx>.

44 Amendamentul propus de deputatul Vladimir CERNAT la 16 iulie 2018, <http://parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=f77706b0-c32b-43e8-8b1e-d92b4cca889a>.

la 27 iulie 2018, fără organizarea consultărilor publice, fără vreo dezbateri în Plenul Parlamentului.⁴⁵ Deși un aviz al Guvernului privind această modificare nu a fost publicat, din raportul Comisiei economie, buget și finanțe se pare că Guvernul a fost împotriva acestei modificări.⁴⁶ Potrivit art. 131 din Constituție, orice modificare legislativă care afectează bugetul de stat trebuie să fie adoptată cu acordul Guvernului. Prin urmare, având în vedere că Guvernul s-a expus negativ privind această modificare, aceasta este neconstituțională.

Potrivit experților Transparency International Moldova,⁴⁷ această modificare este contrară angajamentelor internaționale cu Uniunea Europeană privind eliminarea facilităților și practicilor duty-free și va avea un impact negativ asupra veniturilor bugetului de stat.

45 Legea nr. 172 din 27 iulie 2018, <http://lex.justice.md/md/376888/>.

46 Parlamentul Republicii Moldova, Comisia economie, buget și finanțe, Raport asupra proiectului de lege nr. 185 din 6 iunie 2018, lectura II, 26 iulie, pag. 22, <file:///C:/Users/user/Downloads/185.2018.raport2.CEB.pdf>.

47 Transparency International Moldova, Observator de Politici Publice nr. 13, septembrie 2018, <http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2018/09/Observator-Nr-13-1.pdf>.

Accesul la informație

Accesul la informație este un drept fundamental și important, care stă la baza întregului proces de participare. Acesta include dreptul publicului de a avea acces la toate informațiile (de exemplu, proiecte de documente, comentarii și argumentări) de-a lungul întregului ciclu de politici. Acest nivel nu necesită o interacțiune intensă între autoritatea publică și public. Cu toate acestea, autoritatea publică trebuie să se asigure că publicul primește informații în timp util, informațiile prezentate publicului sunt exacte și relevante pentru proces, pe parcursul tuturor etapelor pe care le parcurge o politică.⁴⁸

Programul legislativ al Parlamentului

Din 2010, Legea privind actele legislative⁴⁹ prevede obligația Parlamentului de a adopta programe de elaborare a actelor legislative, pentru asigurarea reglementării tuturor domeniilor de raporturi sociale, a transparenței procesului decizional, precum și pentru armonizarea actelor legislative cu legislația comunitară. Programul legislativ al Parlamentului urma să cuprindă denumirile actelor planificate de a fi elaborate și modificate în scopul armonizării lor cu reglementările legislației comunitare, domeniile raporturilor sociale ce urmează a fi reglementate, autoritățile, instituțiile și persoanele responsabile de elaborare și consultări publice, etc. Programul legislativ al Parlamentului urma să cuprindă cele mai importante acte și nu excludea elaborarea altor acte legislative. După adoptare, acesta urma să fie publicat pe pagina web a Parlamentului.⁵⁰ Deși prevederea a fost introdusă în 2010, acest lucru s-a întâmplat o singură dată, când Parlamentul a publicat planul său legislativ pentru sesiunea de toamnă 2015.⁵¹

În Legea privind actele normative,⁵² care a înlocuit Legea privind actele legislative, o astfel de obligație nu este prevăzută. Totuși, la art. 31 alin. (1) legea prevede „armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene se realizează în conformitate cu angajamentele asumate de Republica Moldova în baza acordurilor internaționale încheiate cu Uniunea Europeană, cu programele legislative ale Parlamentului ...”. Prin urmare, concludem că legea prezumă existența programelor legislative ale Parlamentului. Considerăm că, chiar în absența unei norme legale, întocmirea și publicarea planurilor legislative ale Parlamentului este o bună practică, care permite o transparență mai mare a activității acestuia, dar și o posibilitate mai mare pentru OSC-uri de a-și organiza eforturile și de a fi mai eficienți în procesul consultărilor publice.

Art. 48 din proiectul Codului de reguli și proceduri parlamentare prevede elaborarea programului legislativ anual al Parlamentului de către Biroul Permanent, la începutul sesiunii de primăvară și publicarea acestuia pe pagina web. Considerăm că aceste prevederi sunt binevenite și le susținem.

48 Centrul European pentru Drept Necomercial (ECNL), Participarea civilă la procesele decizionale. O trecere în revistă a standardelor și practicilor din statele membre ale Consiliului Europei, pag. 30, <https://crjm.org/wp-content/uploads/2018/09/ECNL-Paper-WEB.pdf>.

49 Legea privind actele legislative nr. 780 din 27 decembrie 2001, abrogată din 12 iulie 2018, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=313239>.

50 Idem, art. 14.

51 Programul legislativ al Parlamentului Republicii Moldova, septembrie-decembrie 2015, <http://www.parliament.md/LinkClick.aspx?fileticket=lz29BqWyWz4%3d&tabid=203&language=ro-RO>.

52 Legea privind actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017, <http://lex.justice.md/md/373698%20/>.

Accesibilitatea informației privind proiectele actelor normative

Pe pagina web a Parlamentului sunt publicate proiectele actelor normative, data la care au fost înregistrate, rapoartele comisiilor parlamentare care includ sinteza de obiecții și comentarii, precum și datele la care proiectul a fost dezbătut și adoptat de Parlament.⁵³ În puține cazuri, sunt publicate și amendamentele propuse de deputați.

Pe pagina web unde sunt publicate proiectele actelor normative lipsește informația cu privire la data publicării proiectului și termenul-limită de depunere a comentariilor; numele personalului comisiei parlamentare responsabil nemijlocit de acest proiect de lege; data audierilor/dezbaterilor publice, dacă au existat; de regulă, amendamentele propuse de deputați, ședințele la care acest proiect s-a discutat, toate versiunile preliminare ale proiectului; până la adoptarea în lectură finală – modificările care au fost efectuate în actul normativ, autorul propunerilor de modificări, rezultatele votului, rezultatele consultărilor publice. Cu mici excepții, amendamentele la proiectele de acte normative nu se publică pe pagina web a proiectului sau se publică prea târziu. Sinteza recomandărilor, care cuprinde toate propunerile de modificare și comentariile, inclusiv din partea societății civile, se publică de regulă fie în ziua adoptării în lectură finală sau imediat după adoptarea în lectură finală a proiectelor, atunci când este prea târziu pentru comentarii. Formatul sintezei recomandărilor adesea este un document scanat, care nu permite căutarea după cuvinte-cheie. Deseori, sinteza recomandărilor este un document destul de voluminos și lipsa opțiunii de căutare în document după cuvântul-cheie limitează publicului accesul la informație. De asemenea, pe pagina web a Parlamentului lipsesc informații explicate pe înțelesul tuturor despre procesul decizional și cum se pot implica cei interesați.

În cadrul sondajului pentru OSC-uri privind transparența în procesul decizional în Parlament, 16 respondenți (59%) au răspuns că nu pot găsi pe pagina web a Parlamentului amendamentele propuse de deputați la proiectele actelor normative, 8 respondenți (30%) au răspuns că le pot găsi câteodată, și doar 3 respondenți (11%) au răspuns afirmativ. La întrebarea dacă au putut găsi pe pagina web a Parlamentului modificările survenite între lecturi la proiectele actelor normative, până la adoptarea acestora, 19 respondenți (70%) au răspuns că nu le pot găsi, 6 respondenți (22%) au răspuns că le pot găsi câteodată, și doar 2 respondenți (7%) au răspuns afirmativ. La întrebarea cât de simplu a fost să urmărească soarta unui proiect de act normativ, inclusiv când au loc ședințele comisiilor la care a fost discutat, modificările propuse și survenite, data ședinței Parlamentului pentru adoptare, 8 respondenți (30%) au răspuns că le-a fost dificil; 17 respondenți (63%) au opinat că a fost suficient de dificil; și doar 2 respondenți (7%) au spus că a fost suficient de simplu.

Dacă publicarea informației de contact, a persoanelor responsabile de proiecte și a termenului limită de depunere a comentariilor este o chestie tehnică, pentru publicarea amendamentelor propuse și a versiunilor preliminare ale proiectelor este necesară voință politică.

Nici Regulamentul Parlamentului, nici Instrucțiunea privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament nu prevăd publicarea amendamentelor propuse de deputați și a amendamentelor care se fac la proiectele actelor normative după înregistrarea la Parlament.⁵⁴ Astfel, procesul de legislație devine foarte opac și societatea civilă este lipsită de posibilitatea de a cunoaște ce se întâmplă cu proiectele și dacă este cazul să facă comentarii la propunerile făcute. Publicarea doar a proiectelor actelor normative înregistrate și a proiectelor adoptate nu reprezintă în totalitate transparența

⁵³ Parlamentul Republicii Moldova, proiecte de acte legislative, <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/language/ro-RO/Default.aspx>.

⁵⁴ Un exemplu pozitiv îl constituie modelul din Parlamentul Marii Britanii, spre exemplu, pagina web privind proiectul Legii cu privire la datele cu caracter personal 2018 <https://services.parliament.uk/Bills/2017-19/dataprotection/documents.html>.

procesului decizional, deoarece nu oferă suficientă informație pentru societatea civilă de a decide dacă este nevoie de vreo intervenție sau nu și, respectiv, nu au vreo putere de a influența politicile publice. Astfel, consultările publice nu sunt autentice, transformându-se mai degrabă într-un exercițiu tehnic de publicare a proiectelor.

Activitatea comisiilor parlamentare, ședințele publice ale Parlamentului și ale comisiilor parlamentare

În octombrie 2016, pe pagina web a Parlamentului au fost publicate datele de contact ale comisiilor parlamentare,⁵⁵ iar ulterior au fost publicate numele și numerele de telefoane ale consultanților din comisiile parlamentare responsabili de comunicare cu societatea civilă.⁵⁶ Însă contactele deputaților, asistenților și ale personalului comisiilor nu sunt încă disponibile pe site-ul Parlamentului.

Comisiile parlamentare organizează ședințe pentru a examina proiectele legislative în termen de 60 de zile de la înregistrarea proiectului de lege. Ședințele sunt publice. În practică, ordinea de zi a ședințelor este de obicei publicată cu o zi sau două în prealabil, ceea ce nu permite OSC-urilor și părților interesate să planifice, să solicite aprobarea din partea Parlamentului pentru participare și să se pregătească pentru întâlniri. Uneori, agenda anunțată nu este completă sau este completată în ziua ședinței.⁵⁷

Ședințele plenare ale Parlamentului sunt publice, dar ordinea de zi a ședinței este aprobată abia în ultima zi a săptămânii precedente.⁵⁸ În practică, ordinea de zi este publicată pe site-ul Parlamentului doar cu una sau două zile în prealabil, ceea ce nu permite OSC-urilor și părților interesate să se organizeze pentru participarea la ședințe. Este recomandată publicarea ordinii de zi a ședințelor plenare imediat după redactare, adică cu o săptămână înainte de ședință.

De asemenea, pe pagina web a Parlamentului lipsesc procesele-verbale după ședințe, atât ale comisiilor parlamentare, cât și ale Plenului Parlamentului, care ar permite facilitarea accesului la deciziile luate în cadrul ședințelor.

Parlamentul Deschis

Una din inițiativele Parteneriatului pentru o Guvernare Deschisă (*Open Government Partnership*) este „Parlamentul Deschis”, care reprezintă un angajament al statului de a adopta un document de politici publice privind transparența organului legislativ.⁵⁹ Recomandăm Parlamentului Republicii Moldova să urmeze exemplul Ucrainei⁶⁰ și Georgiei,⁶¹ care au adoptat planuri de acțiuni privind Parlamentul Deschis.

55 Parlamentul Republicii Moldova, Comisiile permanente, <http://parlament.md/StructuraParlamentului/Comisiipermanente/tabid/84/language/ro-RO/Default.aspx>.

56 Parlamentul Republicii Moldova, date de contact din cadrul comisiilor permanente, <http://parlament.md/TRANSPAREN%C8%9AADECLI-ZIONAL%C4%82/Cet%C4%83%C5%A3eanul/tabid/110/language/ro-RO/Default.aspx>.

57 La 1 aprilie 2016, Comisia Juridică a examinat candidatura discutabilă a unui judecător propus de Consiliul Superior al Magistraturii pentru promovare la Curtea Supremă de Justiție, iar această chestiune a fost publicată numai în ziua ședinței, într-un supliment la ședința agendă <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=vRcNli7ybUI%3d&tabid=84&mid=486&language=ro-RO>.

58 Art. 45 din Regulamentul Parlamentului.

59 Parteneriatul pentru o Guvernare Deschisă, Parlamentul Deschis, <https://www.opengovpartnership.org/about/working-groups/legislative-openness-0>.

60 Parlamentul Ucrainei, Planul de Acțiuni pentru un Parlament Deschis, https://drive.google.com/file/d/0BYp1nXAlz_meTmNtaWgwVTN-CZDA/view.

61 Parlamentul Georgiei, Planul de Acțiuni pentru un Parlament Deschis, 2015-2016, https://drive.google.com/file/d/0BYp1nXAlz_meWj-lpUX3dGloVmM/view.

Examinarea proiectelor în regim de urgență

Parlamentul poate examina anumite proiecte de legi în procedură de urgență (art. 44 din Regulamentul Parlamentului). Regulamentul Parlamentului nu prevede criterii pentru selectarea proiectelor care urmează să fie adoptate în cadrul procedurii de urgență. Această procedură nu este reglementată, dar decisă de Biroul Permanent al Parlamentului, care nu publică o decizie scrisă. Comisia responsabilă trebuie să organizeze consultări publice și să prezinte raportul în termen de 10 zile. Această procedură ridică probleme serioase cu privire la lipsa transparenței decizionale și a consultărilor publice adecvate.

Art. 75-79 din proiectul Codului parlamentar reglementează adoptarea actelor normative în regim de urgență și în mod prioritar. În comparație cu Regulamentul Parlamentului în vigoare, reglementarea regimului de urgență și adoptarea în mod prioritar este mai detaliată. Totuși, nu sunt indicate temeiurile și criteriile de selectare a proiectelor actelor legislative pentru a fi adoptate în aceste proceduri, atunci când sunt dispuse de Parlament și nu sunt cerute de Guvern. De asemenea, în comparație cu reglementările actuale, când Biroul Permanent al Parlamentului decide asupra adoptării actului în regim de urgență, conform Codului parlamentar, această atribuție ar urma să treacă la președintele Parlamentului. Este recomandabil ca această decizie să fie lăsată în sarcina unui organ colegial, adică a Biroului Permanent. În plus, nu este indicat că hotărârea președintelui Parlamentului privind instituirea regimului de urgență se publică pe pagina web. De asemenea, nu sunt stabiliți termenii pentru redactarea expertizelor juridice obligatorii și a avizului Guvernului în cazul adoptării proiectelor în regim de urgență sau în mod prioritar.

În cadrul sondajului pentru OSC-uri privind transparența în procesul decizional în Parlament, la întrebarea cât de simplu le-a fost să deducă că un proiect de act normativ se adoptă în regim de urgență din informația publicată pe pagina web a Parlamentului, 13 respondenți (48%) au răspuns că le-a fost dificil, 12 respondenți (44.5%) au răspuns că le-a fost suficient de dificil, și doar 2 (7.5%) au răspuns că le-a fost suficient de simplu.

În practică, mai multe proiecte de legi importante au fost adoptate în procedura de urgență, fără ca publicul să cunoască faptul că acele proiecte urmau a fi adoptate în regim de urgență și fără a cunoaște termenul-limită până la care poate depune comentarii.

În această procedură au fost adoptate fie modificări la proiecte de legi importante, sau legi noi. Mai jos sunt indicate câteva acte normative modificate sau adoptate în regim de urgență:

- **modificarea Codului Electoral în 2016** pentru a introduce modificările privind alegerea președintelui țării direct de popor. Proiectul de lege⁶² a fost înregistrat în Parlament ca inițiativă legislativă din partea mai multor deputați la 7 aprilie 2016 și votat în prima lectură peste o săptămână, la 14 aprilie 2016. Nu este clar când proiectul a fost publicat pe pagina web a Parlamentului, unde trebuia de indicat că proiectul urma a fi adoptat în regim de urgență. După prima lectură, câteva OSC-uri au solicitat organizarea dezbaterilor publice. La 16 iunie 2016, în urma insistențelor din partea societății civile, Comisia juridică, numiri și imunități a organizat dezbateri publice, care au fost anunțate cu o zi înaintea.⁶³ La 15 iulie 2016, proiectul a fost votat în lectură finală. Nu a fost clar de ce proiectul a fost examinat în regim de urgență pentru prima lectură și a fost nevoie de 3 luni pentru a-l adopta în lectura a doua.

62 Parlamentul Republicii Moldova, proiectul de lege nr. 144 din 7 aprilie 2016 cu privire la modificarea și completarea Codului Electoral, <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/3166/language/ro-RO/Default.aspx>.

63 Parlamentul Republicii Moldova, Anunț privind consultări publice asupra modificărilor și completărilor la Codul electoral, 15 iunie 2016, <http://parlament.md/Actualitate/Noutati/tabid/89/NewsId/1554/language/ro-RO/Default.aspx>.

- **adoptarea Legii cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc.** Proiectul legii⁶⁴ a fost înregistrat la 5 decembrie 2016 și votat în prima lectură peste 3 zile, la 8 decembrie 2016, și în lectură finală – peste o săptămână, la 16 decembrie 2016. De la înregistrare până la adoptarea în lectură finală a acestui proiect au trecut 11 zile. Proiectul a fost adoptat după declarația președintelui Partidului Democrat despre necesitatea de a pune capăt cazinourilor și jocurilor de noroc.⁶⁵ Nu a fost publicată decizia Biroului Permanent pentru a se vedea care a fost necesitatea de a adopta acest proiect în regim de urgență.
- **adoptarea Legii privind declararea voluntară și facilitarea fiscală.** Proiectul legii⁶⁶ a fost înregistrat la 24 iulie 2018 și adoptat în ambele lecturi cu o viteză uluitoare, peste 2 zile, la 26 iulie 2018, cu o zi înainte de închiderea sesiunii parlamentare din vara anului 2018. Ca și în cazurile precedente, nu a fost publicată vreo decizie a Biroului Permanent din care să rezulte necesitatea adoptării acestui act normativ în regim de urgență.

64 Parlamentul Republicii Moldova, proiectul de lege nr. 459 din 5 decembrie 2016 cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc, <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3506/language/ro-RO/Default.aspx>

65 <http://www.plahotniuc.md/ro/intrevederi-cu-oficiali-straini/este-o-noua-victorie-a-noastra-a-tuturoreste-o-noua-victorie-a-noastra-a-tuturor/>.

66 Parlamentul Republicii Moldova, proiectul de lege nr. 284 din 24 iulie 2018 privind declararea voluntară și stimularea fiscală, <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/4329/language/en-US/Default.aspx>.

Implicarea activă și dialogul

Implicarea activă se referă la colaborare și la responsabilități asumate în comun la toate etapele procesului decizional, ca cea mai înaltă formă de participare (de exemplu, stabilirea agendei, identificarea problemei, elaborarea proiectului de document, luarea deciziei și realizarea ei, delegarea unor sarcini specifice ONG-urilor).⁶⁷ Dialogul este o formă globală instituționalizată de participare, care este de lungă durată și este cea mai durabilă atunci când e dezvoltată într-un mod structurat (de exemplu, consilii comune).⁶⁸

Concepția de colaborare dintre societatea civilă și Parlament din 2005 prevede crearea consiliilor de experți pe lângă comisiile parlamentare permanente, din componența OSC-urilor (p. 3.5 a). Până la acest moment, nu există informație publică privind existența acestor comisii, care este componența acestora și care sunt criteriile de selectare a membrilor. Dintre 29 de respondenți în cadrul sondajului pentru OSC-uri privind transparența în procesul decizional în Parlament, doar 4 (14%) au răspuns afirmativ la întrebarea dacă OSC-ul pe care îl reprezintă a fost invitat să facă parte dintr-un consiliu de experți de pe lângă vreo comisie parlamentară; 23 (80%) au răspuns negativ, iar 2 respondenți (7%) nu cunoșteau detalii.

Concepția de colaborare dintre societatea civilă și Parlament din 2005 prevede organizarea unei conferințe anuale ca formă de cooperare (p. 3.5 e). Conferința anuală este un instrument pentru un dialog permanent. Aceasta se convoacă de către Președintele Parlamentului pentru a evalua gradul de cooperare și pentru a decide asupra unor noi direcții de cooperare între Parlament și organizațiile societății civile. Din 2005 până în 2018, au fost organizate șase astfel de conferințe anuale.⁶⁹ Ultima conferință a avut loc în august 2016. În ultimii doi ani nu a fost organizată nicio conferință anuală. În timp ce acest instrument poate fi foarte util, pentru a avea efecte el necesită a fi organizat. În cazul în care este dificilă organizarea conferinței în fiecare an, ar putea examina posibilitatea organizării bienale a acesteia.

Ca urmare a conferinței anuale din 2016, la care tema principală a fost transparența în procesul decizional, în octombrie 2016, Parlamentul a înființat un grup mixt de lucru privind legislația cu privire la transparența decizională. Acest grup de lucru a avut o singură întâlnire în 2016. Președintele Parlamentului a invitat OSC-urile membre și părțile interesate să depună comentarii în scris. Comentariile OSC-urilor au fost expediate la Ministerul Justiției. Până la acest moment, nu a fost întocmit vreun proiect de lege de modificare a legislației cu privire la transparența decizională în baza acelor propuneri. Majoritatea propunerilor vizau modificarea Regulamentului Parlamentului. Este recomandată îndeplinirea obligațiilor publice asumate de către Parlament privind modificările legislative referitoare la transparența procesului decizional și informarea publicului despre motivele încetării activității grupului de lucru creat de Parlament în acest sens.

67 Centrul European pentru Drept Necomercial (ECNL), Participarea civilă la procesele decizionale. O trecere în revistă a standardelor și practicilor din statele membre ale Consiliului European, pag. 36, <https://crim.org/wp-content/uploads/2018/09/ECNL-Paper-WEB.pdf>.

68 Idem, pag. 40.

69 Parlamentul Republicii Moldova, conferințe anuale „Cooperarea dintre Parlament și societatea civilă”, <http://parlament.md/TRANSPARREN%C8%9AADECIZIONAL%C4%82/Conferin%C5%A3eanuale/tabid/75/language/ro-RO/Default.aspx>.

Concluzii

Cadrul legislativ privind transparența procesului decizional în Parlamentul Republicii Moldova este dispersat în mai multe acte normative și creează confuzie în aplicare. De asemenea, Regulamentul Parlamentului conține reglementări privind consultările publice prea generale pentru a fi aplicabile. Există și alte acte normative care conțin reguli privind consultările publice și transparența decizională, care la fel nu sunt suficient de clare. Ca urmare, prevederile nu sunt puse în aplicare sau se aplică neuniform și inefficient. Proiectul Codului de reguli și proceduri parlamentare, înregistrat la începutul lunii noiembrie 2018, conține reglementări privind consultările publice care sunt și mai vagi decât cele care sunt actualmente în vigoare, menționate mai sus. Este un moment oportun de a concentra toate normele privind consultarea publică la nivel de Parlament într-un singur capitol și de a reglementa detaliat procedurile de consultări publice și instituțiile responsabile.

Consultările publice se reduc la publicarea proiectelor de acte normative pe pagina web și a sintezei recomandărilor înainte de lectura finală. Listele părților interesate pentru o informare direcționată nu sunt folosite. Modificarea conceptuală a proiectelor de acte normative înaintate de Guvern în lectura a doua în Parlament, fără a organiza consultări publice, afectează principiul transparenței decizionale și al statului de drept.

Accesul la informație privind activitatea legislativă a Parlamentului este destul de redus. Planurile legislative ale Parlamentului nu sunt publicate și împiedică o mai bună organizare a OSC-urilor în procesul de consultări publice. Cadrul legislativ actual nu prevede publicarea amendamentelor propuse de deputați și a versiunilor preliminare ale proiectelor până la lectura finală. Prin urmare, societatea civilă este lipsită de posibilitatea de a cunoaște ce se întâmplă cu proiectele și dacă este cazul să vină cu comentarii la propunerile înaintate. O informare atât de redusă nu permite o implicare veritabilă a părților interesate în procesul decizional. Publicarea sintezei recomandărilor și a obiectivelor în format pdf scanat nu permite căutarea după cuvinte-cheie și reduce substanțial accesul la informație a părților interesate.

Deși accesul la ședințele comisiilor parlamentare și ale Plenului Parlamentului sunt publice, publicarea agendelor ședințelor cu puțin timp înainte (una-două zile) face imposibilă obținerea accesului la ședințe. De asemenea, nu sunt publicate procesele-verbale ale ședințelor comisiilor parlamentare și ale Plenului Parlamentului.

Regulamentul Parlamentului nu prevede criterii și procedura de adoptare a proiectelor actelor normative în regim de urgență. Această procedură este lăsată la discreția totală a Biroului Permanent al Parlamentului, care nu publică o decizie scrisă și motivată. Comisia parlamentară responsabilă trebuie să organizeze consultări publice și să prezinte raportul în termen de 10 zile. Această procedură ridică întrebări serioase cu privire la lipsa transparenței decizionale și a consultărilor publice autentice.

Deși cadrul normativ actual prevede câteva instrumente de dialog și implicare activă, cum ar fi crearea unor comisii de experți permanente pe lângă comisiile parlamentare sau organizarea unei conferințe anuale, acestea fie nu sunt aplicate deloc, fie sunt aplicate destul de sporadic, încât să nu producă efecte vizibile.

Recomandări

1. Organizarea dezbaterilor publice privind proiectul Codului de reguli și proceduri parlamentare și alocarea unui timp suficient pentru discutarea acestui proiect atât în Parlament, cât și cu societatea civilă ca parte interesată;

Privind consultările publice:

2. Reglementarea detaliată a procedurilor de consultări publice în Regulamentul Parlamentului sau includerea unui capitol separat privind consultările publice în proiectul Codului de reguli și proceduri parlamentare publicat pe pagina web a Parlamentului la începutul lunii noiembrie 2018, ori reglementarea acestor aspecte în Legea privind transparența procesului decizional nr. 239/2008, prin modificarea acesteia, care să reglementeze detaliat formele de consultare publică, termenii și obligațiile instituțiilor responsabile, și anume:
 - a. reglementarea termenului de depunere a comentariilor la proiectele actelor normative publicate pe pagina web a Parlamentului, care să fie unul rezonabil și să fie respectat;
 - b. reglementarea obligației comisiilor parlamentare de a folosi lista părților interesate pentru o informare direcționată și consultarea acestora;
 - c. reglementarea detaliată a tuturor formelor de consultare publică, cu indicarea termenilor și a instituțiilor responsabile, similar reglementării din Legea privind transparența procesului decizional nr. 239/2008;
 - d. reglementarea obligației comisiilor parlamentare de a organiza dezbateri publice atunci când comentariile primite de la societatea civilă ridică chestiuni argumentate, destul de serioase;
 - e. reglementarea sancțiunilor aplicabile persoanelor responsabile pentru încălcarea cerințelor de transparență în procesul decizional;
3. Reglementarea situațiilor când Parlamentul intervine substanțial în proiectele actelor normative, fie în Regulamentul actual al Parlamentului, fie în proiectul Codului de reguli și proceduri parlamentare. Credem că Parlamentul ar trebui să minimizeze cazurile de modificare conceptuală a proiectelor de acte normative înaintate de Guvern sau deputați în lectură finală în Parlament. Totuși, atunci când proiectele înaintate de autori nu corespund rigorilor și este nevoie de intervenit cu modificări esențiale, recomandăm două soluții. Prima soluție este restituirea proiectelor de acte normative către autori, cu menționarea aspectelor care urmează a fi perfecționate. Autorii pot realiza modificările cerute de Parlament, cu o analiză de impact și cu organizarea consultărilor publice. Cea de-a doua soluție propusă este consultarea publică de către Parlament a amendamentelor care modifică substanțial proiectul de act normativ, fie prin solicitarea opiniei în scris, fie organizarea dezbaterilor publice;

Privind accesul la informație:

- 4.** Reglementarea publicării planurilor legislative ale Parlamentului pe pagina web, fie în Regulamentul actual al Parlamentului, fie în proiectul Codului de reguli și proceduri parlamentare. Publicarea planurilor legislative va demonstra o transparență veritabilă a Parlamentului și va permite ca OSC-urile să-și poată planifica mai bine activitățile și să fie mai eficiente în aportul lor la proiectele de legi și documentele de politici publice;
- 5.** Publicarea contactelor persoanei responsabile și a termenelor-limită de depunere a comentariilor la proiectele actelor normative publicate pe pagina web a Parlamentului;
- 6.** Reglementarea obligativității publicării amendamentelor deputaților îndată după înregistrare, fie în Regulamentul actual al Parlamentului, fie în proiectul Codului de reguli și proceduri parlamentare;
- 7.** Publicarea sintezei recomandărilor într-un format prietenos pentru utilizator, care ar permite căutarea rapidă în text după cuvinte-cheie;
- 8.** Reglementarea obligativității publicării versiunilor preliminare ale proiectelor de acte normative, până la adoptarea în lectură finală, fie în Regulamentul actual al Parlamentului, fie în proiectul Codului de reguli și proceduri parlamentare;
- 9.** Reglementarea și publicarea agendei ședințelor Plenului Parlamentului și ale comisiilor parlamentare integrale și din timp, cu cel puțin șapte zile înainte;
- 10.** Reglementarea, întocmirea și publicarea proceselor-verbale ale ședințelor comisiilor parlamentare și ale Plenului Parlamentului;
- 11.** Reglementarea criteriilor de selectare și a procedurii de adoptare a proiectelor actelor normative în regim de urgență, fie în Regulamentul Parlamentului, ori în proiectul Codului de reguli și proceduri parlamentare;
- 12.** Redactarea, adoptarea și publicarea Planului de acțiuni privind Parlamentul Deschis;

Privind implicarea activă și dialogul:

- 13.** Organizarea comisiilor de experți permanente pe lângă comisiile parlamentare, din componența reprezentanților organizațiilor societății civile, conform direcțiilor principale de activitate ale comisiilor, publicarea criteriilor de selecție și a procedurii de selecție a membrilor;
- 14.** Organizarea regulată a conferințelor anuale de cooperare între Parlament și societatea civilă.

Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) este o organizație necomercială care contribuie la consolidarea democrației și a statului de drept în Republica Moldova, cu accent pe justiție și drepturile omului. Realizăm activități de cercetare și de advocacy. Suntem independenți și neafiliați politic.

Centrul de Resurse Juridice din Moldova

📍 Str. A. Șciusev 33, MD-2001 Chișinău,
Republica Moldova

☎ +373 22 843 601

📠 +373 22 843 602

@ contact@crjm.org

🌐 www.crjm.org

📘 CRJM.org

📺 CRJ Moldova

🏷 CRJM

