

Subiect: Comentarii la proiectul Codului regulilor și procedurilor parlamentare

Adresată: Parlamentul Republicii Moldova, Andrian CANDU, Președintele Parlamentului, andrian.candu@parlament.md, Comisia Juridică, Numiri și Imunități, cji@parlament.md

Data: 22 noiembrie 2018

Persoane de contact: Sorina MACRINICI, directoare program societate civilă, Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM), sorina.macrinici@crjm.org; Elena PROHNIȚCHI, vice-directoare executivă, Asociația pentru Democrație Participativă (ADEPT), elena@e-democracy.md; Viorel PÂRVAN, expert independent, pirvanviorel30@gmail.com

Organizațiile semnatare salută inițiativa Parlamentului Republicii Moldova de a modifica Regulamentul Parlamentului printr-un Cod de reguli și proceduri parlamentare („Cod parlamentar”). Proiectul Codului parlamentar¹ reglementează aspecte importante ale activității parlamentare. În același timp, observăm că proiectul este promovat în Parlament în termeni foarte restrânși. Proiectul a fost înregistrat ca inițiativă legislativă a trei deputați la 2 noiembrie 2018 și examinat în ședința Comisiei Juridice, Numiri și Imunități la 14 noiembrie 2018, care a recomandat adoptarea proiectului în prima lectură.² Peste două zile, proiectul a fost inclus în ordinea de zi a ședinței Parlamentului din 16 noiembrie 2018,³ dar a fost retras de unul dintre autori. 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.

O analiză a conținutului documentului scoate în evidență existența unor prevederi foarte vagi privind accesul la informații, transparența în procesul decizional și cooperarea cu societatea civilă. Luând în considerație importanța Codului parlamentar pentru buna funcționare a Parlamentului și activitatea acestuia într-un mod transparent și previzibil pentru public și părțile interesate, considerăm nepotrivită adoptarea unui astfel de proiect într-un timp atât de limitat și fără organizarea unor discuții mai largi, inclusiv cu societatea civilă ca parte interesată.

În continuare, vom analiza prevederile proiectului Codului de reguli și proceduri parlamentare („Codul parlamentar”) în ceea ce ține de reglementarea transparenței decizionale și adoptarea actelor normative în regim de urgență.

I. Consultările publice

Cadrul legislativ în vigoare privind consultările publice în Parlament este prea general pentru a fi explicit și aplicabil. Ca urmare, prevederile nu sunt puse în aplicare sau se aplică neuniform și

¹ Proiectul Codului de reguli și proceduri parlamentare nr. 374 din 2 noiembrie 2018, http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/4433/language/ro-RO/Default.aspx?fbclid=IwAR2BiWrT_Osrolb9fsgS5bqJ9IJENOKI4oRuWu1aGuer_yaij6Ts1W08Yys.

² Ordinea de zi suplimentară a ședinței Comisiei Juridice, Numiri și Imunități din 14 noiembrie 2018, <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=UkEGg%2b8uDL4%3d&tabid=130&mid=507&language=ro-RO>.

³ Ordinea de zi a ședinței Parlamentului din 16 noiembrie 2018, <http://parlament.md/SesiuniParlamentare/%C5%9Eedin%C5%A3eplenare/tabid/128/SittingId/3330/language/ro-RO/Default.aspx>.

ineficient.⁴ Regulamentul Parlamentului reglementează consultările publice la art. 49¹, dar acestea sunt lăsate în totalitate la discreția comisiilor parlamentare. Alt document care se referă la consultările publice este Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă,⁵ care indică termenul de depunere a comentariilor la proiectele actelor normative, unele forme de consultare publică, dar nu reglementează cum exact urmează comisiile parlamentare să conducă consultările publice și nu reglementează detaliat formele de consultări publice. Încă un act al Parlamentului care se referă la consultările publice este Instrucțiunea privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament⁶, dar aceasta face referință la prevederile Regulamentului Parlamentului, care sunt destul de generale. Proiectul Codului parlamentar conține reglementări privind consultările publice care sunt și mai vagi decât cele care sunt actualmente în vigoare menționate mai sus. 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.

- *termenul-limită de depunere a comentariilor*

Regula principală privind consultările publice se conține în art. 214 alin. (1) lit. a) din Codul parlamentar, care indică că consultarea publică are loc prin publicarea proiectelor actelor normative pe pagina web. În același timp, Codul parlamentar nu indică care este termenul de depunere a comentariilor la proiectele actelor normative publicate pe pagina web a Parlamentului. Potrivit p. 4.3.1 din Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, termenul de consultare este de 15 zile lucrătoare din momentul publicării proiectului, în timp ce Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239/2008 stabilește un termen de cel puțin 10 zile lucrătoare pentru prezentarea recomandărilor. Este necesară clarificarea termenului de depunere a comentariilor și reglementarea acestuia direct în Codul parlamentar.

- *lista părților interesate*

Art. 46 alin. (8) din Codul parlamentar mai indică crearea Listei asociațiilor și altor părți interesate pentru facilitarea procesului de consultare publică. Deși menționarea listei în Codul parlamentar este un lucru pozitiv, totuși, nu există o obligație a comisiilor parlamentare de a folosi această listă. O astfel de listă există deja pe pagina web a Parlamentului, dar este folosită insuficient sau chiar deloc. Prevederea acestei liste la pachet cu prevederea din art. 214 alin. (1) lit. a) din Codul parlamentar, care indică că consultarea publică are loc prin publicarea proiectelor actelor normative pe pagina web, ar spori șansele ca consultările publice să fie mai eficiente. Astfel, s-ar folosi două instrumente de consultare publică: publicarea, care este o informare generală, și informarea țintită prin folosirea listelor părților interesate. Mai mult ca atât, ar fi oportun nu doar de creat lista asociațiilor și părților interesate, dar și de instituit regula obligatorie pentru comisiile permanente de a consulta acele părți și structuri organizatorice din listă, care sunt „reprezentative” pentru un anumit domeniu de referință și care reprezintă *de facto* interesele membrilor săi, în cazul inițiativelor legislative ce îi privesc în mod direct. Un exemplu în acest sens îl reprezintă art. 209 din proiectul Codului parlamentar care stabilește expres obligația de informare și consultare a autorităților publice locale, prin structurile lor asociative, în procesul de examinare și adoptare a actelor legislative referitoare la organizarea și funcționarea administrației publice locale.

⁴ 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>.

⁵ Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 373 din 29 decembrie 2005, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=314906>.

⁶ 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=LnMHXo6mDHg%3d&tabid=197&language=ro-RO>.

- *formele și etapele de consultare publică*

Art. 214 alin. (1) lit. b) și c) menționează două forme de consultări publice, preluate din Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, – întâlnirile ad-hoc și audierile publice. Nici aceste două forme nu sunt reglementate suficient și sunt lăsate la discreția instituțiilor implicate. La audierile publice este indicat că comisiile parlamentare vor organiza cel puțin o audiere publică pe an, care este un indicator cantitativ, și nu calitativ. Nu sunt indicate dezbaterile publice atunci când este vorba despre subiecte de interes public, îndeosebi atunci când Parlamentul inițiază proiecte de legi sau când face modificări esențiale care schimbă esența actului normativ consultat public anterior de Guvern. Câteva detalii despre audieri publice sunt incluse și în capitolul XVII „Audieri și rapoarte”, secțiunea 1 „Audieri parlamentare”. În art. 247 alin. (3) audierile de consultare a opiniei publice sunt numite audieri legislative. Totuși, nici în acest capitol nu sunt indicate prevederi mai concrete privind organizarea audierilor.

Potrivit art. 85 alin. (2), comisiile parlamentare pot organiza ședințe de consultare cu reprezentanții societății civile, la propunerea membrilor comisiei sau a celor interesați. Similar cu situația de mai sus, în lipsa unei obligații, va fi dificil de prevăzut în ce măsură comisiile vor aplica această normă de recomandare. Situațiile în care comisiile ar putea fi obligate să organizeze ședințe de consultare ar fi cazurile când proiectele actelor normative sunt modificate esențial față de versiunea primită de la Guvern, precum și atunci când comentariile primite de la societatea civilă ridică chestiuni argumentate destul de serioase.

- *obligațiile instituțiilor responsabile*

Este necesară reglementarea obligațiilor instituțiilor responsabile privind transparența în procesul decizional similar art. 7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239/2008 în capitolul XI „Colaborarea Parlamentului cu societatea civilă” din Codul parlamentar.

- *sanțiuni pentru nerespectarea normelor privind transparența decizională*

Este necesar de prevăzut în proiectul Codului sanțiuni pentru nerespectarea normelor cu privire la transparența în procesul decizional pentru a responsabiliza toți actorii-cheie implicați în procesul legislativ. Ca exemplu pot servi modificările și completările operate în legea privind administrația publică locală nr. 436/2006 și Codul contravențional nr. 218/2008, intrate în vigoare la 28 octombrie 2018, prin care persoanele responsabile din administrația publică locală sunt sancționate pentru încălcarea cerințelor cu privire la transparența procesului decizional (nepublicarea unui proiect de act în vederea consultării publice, etc.). De asemenea, Codul ar putea prevedea că proiectele actelor normative nu pot fi discutate în plen dacă nu au fost supuse consultărilor publice.

O reglementare pozitivă în Codul parlamentar este indicarea că esența consultărilor publice urmează a fi incluse în raportul comisiei permanente (art. 95 alin. (2) lit. f)) și indicarea acceptării sau respingerii motivate a comentariilor din cardul consultărilor publice în sinteza finală efectuată de comisia responsabilă (art. 95 alin. (5)). Totuși, acestea se referă la rezultate consultărilor publice și nu pot înlocui necesitatea de a reglementa modul în care se petrec consultările publice.

În lumina celor expuse mai sus, 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, obligațiile instituțiilor responsabile), cu indicarea recomandărilor de mai sus, ori acesta să fie reglementat de Legea privind transparența procesului-decizional nr. 239/2008, prin modificarea acesteia.

II. Accesul la informație

Notăm câteva aspecte pozitive în Codul parlamentar în ceea ce ține de asigurarea accesului la informație, și anume prevederea programului legislativ a Parlamentului, elaborat de Biroul Permanent

la începutul sesiunii de primăvară și publicarea acestuia pe pagina web (art. 48), publicarea proceselor-verbale ale ședințelor Biroului Permanent (art. 41), ale ședințelor comisiilor parlamentare (art. 83).

În același timp, alte aspecte importante nu se regăsesc în proiectul Codului parlamentar, și anume:

- *publicarea tuturor propunerilor de modificare și a versiunilor preliminare ale proiectelor actelor normative*

Nici Regulamentul Parlamentului, nici proiectul Codului parlamentar nu prevăd publicarea tuturor etapelor de adoptare a actului legislativ, toate versiunile proiectului, toate amendamentele propuse, orice ședință în cadrul căreia se va discuta acel proiect. etc. Potrivit art. 89, deputații pot formula amendamente la proiectele actelor normative. Nici Regulamentul Parlamentului în vigoare, nici proiectul Codului parlamentar nu prevăd publicarea amendamentelor deputaților. În practică, acestea se publică în foarte puține cazuri și de obicei pot fi văzute deja după publicarea sintezei recomandărilor, înainte de votarea în lectură finală, atunci când pentru părțile interesate este prea târziu să se implice. Publicarea amendamentelor deputaților ar asigura accesul la informație și transparența în procesul decizional. Recomandăm ca orice propuneri sau modificări ale proiectelor, versiunile preliminare, precum și toate ședințele la care se discută proiectele să fie publicate pe pagina web a Parlamentului cu suficient timp până la discutarea proiectului în comisia parlamentară care trebuie să întocmească raportul cu privire la proiect. Un exemplu de bună practică este publicarea pe pagina web a Parlamentului din Marea Britanie.⁷

- *publicarea sintezei recomandărilor*

Art. 90 din Codul parlamentar reglementează întocmirea sintezei recomandărilor, propunerilor și obiecțiilor la proiectul actului legislativ. Recomandăm reglementarea obligativității publicării acestor sinteze îndată după redactare.

- *publicarea ordinii de zi a ședințelor*

Spre deosebire de actualul Regulament al Parlamentului,⁸ proiectul Codului parlamentar nu prevede un termen concret pentru publicarea ordinii de zi a ședinței Parlamentului (art. 59 (9) din proiect prevede doar publicarea ordinii de zi, fără indicarea termenului). Recomandăm introducerea acestui aspect și asigurarea publicării ordinii de zi a ședinței Parlamentului cu cel puțin o săptămână înainte. Aceeași recomandare se referă și la publicarea ordinii de zi a ședințelor comisiilor parlamentare (art. 81 din proiectul Codului parlamentar).

III. Adoptarea actelor normative în regim de urgență, în mod prioritar și în procedură simplificată

Art. 75-79 din proiectul Codului parlamentar reglementează adoptarea actelor normative în regim de urgență, în mod prioritar și în procedură simplificată. În comparație cu Regulamentul Parlamentului care este în vigoare, reglementarea regimului de urgență și adoptarea în mod prioritar este mai detaliată. Adoptarea proiectelor în procedură simplificată reprezintă o noutate pentru procedurile parlamentare. Totuși, pentru adoptarea în regim de urgență și în mod prioritar 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. Doar la procedura simplificată sunt indicate criteriile (proiectele de hotărâri cu caracter individual și alte hotărâri ce nu conțin norme de drept).

⁷ Parlamentul Regatului Unit, proiectul Legii privind datele personale, 2018, <https://services.parliament.uk/Bills/2017-19/dataprotection/documents.html>.

⁸ Art. 45 (2) din Regulamentul Parlamentului prevede că ordinea de zi a ședințelor Parlamentului aprobată de Parlament se plasează pe web site-ul acestuia la începutul săptămânii de lucru. În practică, ordinea de zi este publicată cu 1-2 zile înainte de ședință.

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 trece 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.

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;**
2. **Reglementarea detaliată a procesului de consultări publice (forme, etape, termeni, obligațiile instituțiilor implicate) în cadrul capitolului XI „Colaborarea Parlamentului cu societatea civilă” din Codului parlamentar (art. 211-216), care să fie redenumit în „Transparența decizională” și să reglementeze separat consultările publice. În caz contrar, aceasta ar putea fi reglementat de Legea privind transparența procesului-decizional nr. 239/2008, prin modificarea acesteia. În ambele situații, modificările ar trebui să cuprindă următoarele elemente:**
 - a) reglementarea termenului de depunere a comentariilor la proiectele actelor normative publicate pe pagina web a Parlamentului în art. 214 alin. (1) lit. a) din Codul parlamentar prin adăugarea frazei: *„Termenul de prezentare a comentariilor este de 15 zile lucrătoare de la data publicării proiectelor de acte normative pe pagina web a Parlamentului sau de la solicitarea expresă a comisiilor parlamentare”;*
 - b) reglementarea obligației comisiilor parlamentare de a folosi lista părților interesate pentru o informare țarghetată și consultare a acestora în art. 46 alin. (8) din Codul parlamentar, prin adăugarea propoziției: *„După publicarea proiectelor de acte normative pe pagina web a Parlamentului, comisiile permanente expediază proiectele către entitățile înregistrate în lista asociațiilor și părților interesate, indicând persoana responsabilă, datele de contact și termenul de prezentare a comentariilor”;*
 - c) reglementarea detaliată, în capitolul XI „Colaborarea Parlamentului cu societatea civilă” din Codul parlamentar (art. 211-216), a tuturor formelor și etapelor de consultare publică, cu indicarea termenilor și a obligațiilor instituțiilor responsabile, similar reglementării din Legea privind transparența procesului-decizional nr. 239/2008 (art. 2, 7-12¹);
 - d) reglementarea obligației comisiilor parlamentare de a organiza dezbateri publice atunci când proiectele actelor normative sunt modificate esențial față de versiunea înregistrată inițial, precum și atunci când comentariile primite de la societatea civilă ridică chestiuni argumentate destul de serioase. Propunem introducerea următoarei norme în art. 108 alin. (5¹): *„În cazul în care, după prima lectură, proiectul de act normativ este modificat esențial față de versiunea înregistrată inițial, comisia permanentă va organiza dezbateri publice sau va solicita opinii în scris, folosind lista asociațiilor și părților interesate prevăzute la art. art. 46 alin. (8)”*. De asemenea, recomandăm introducerea următoarei norme în art. 214 alin. (3): *„În cazul în care comentariile primite de la societatea civilă ridică chestiuni destul de serioase și sunt argumentate, comisia permanentă va organiza dezbateri publice sau va solicita opinii în scris, folosind lista asociațiilor și părților interesate prevăzute la art. art. 46 alin. (8)”*;
 - e) reglementarea măsurilor de sancționare a persoanelor responsabile pentru încălcarea cerințelor de transparență în procesul decizional în capitolul XI „Colaborarea Parlamentului cu societatea civilă” (art. 211-216), similar art. 16¹ din Legea privind transparența procesului-decizional nr. 239/2008.

- f) reglementarea interdicției de adoptare a proiectelor de acte normative care nu au fost supuse consultărilor publice în capitolul XI „Colaborarea Parlamentului cu societatea civilă” (art. 211-216).

3. Asigurarea accesului la informații prin:

- a) publicarea tuturor propunerilor și modificărilor la proiectele actelor normative, versiunile preliminare, precum și ședințele la care se discută proiectele. În acest scop, recomandăm modificarea art. 89 alin. (1) prin adăugarea următoarei propoziții: *„Amendamentul se publică pe pagina web a Parlamentului în termen de 24 de ore de la înregistrare”*. De asemenea, recomandăm prevederea în capitolul XI „Colaborarea Parlamentului cu societatea civilă” (art. 211-216) a următoarei norme: *„Comisia permanentă va publica pe pagina web a Parlamentului dedicată proiectelor de acte normative amendamentele deputaților, propunerile de modificare ale proiectelor, versiunile preliminare ale proiectelor, precum și ședințele la care aceste proiecte se discută”*;
- b) reglementarea publicării sintezei recomandărilor îndată după redactare prin adăugarea următoarei norme în art. 90 alin. (2) din Codul parlamentar: *„Raportul comisiei se publică pe pagina web a Parlamentului în termen de 24 de ore de la adoptare”*;
- c) reglementarea publicării ordinii de zi a ședințelor comisiilor parlamentare și a Parlamentului prin adăugarea în art. 59 alin. (9) din Codul parlamentar a următoarei expresii *„... cu cel puțin 7 zile înainte de ședință”* și în art. 81 alin. (2) a următoarei norme: *„Ordinea de zi se publică pe pagina web a Parlamentului cu cel puțin 7 zile înainte de ședință”*.

4. Modificarea normelor privind adoptarea actelor normative în regim de urgență și în mod prioritar prin:

- a) reglementarea criteriilor de selectare a proiectelor actelor legislative pentru a fi adoptate în regim de urgență și în mod prioritar, cu excepția celor indicate în Constituție, în art. 76 și 78 din Codul parlamentar;
- b) reglementarea obligației de publicare a deciziei privind stabilirea regimului de urgență și în mod prioritar de adoptare a proiectelor actelor normative pe pagina web a Parlamentului, la categoria proiectelor respective, prin adăugarea următoarei norme la art. 76 alin. (1): *„Decizia privind examinarea unui act normativ în regim de urgență este publicată imediat pe pagina web a Parlamentului privind proiectul de act normativ vizat, care va include termenii de prezentare a comentariilor din partea părților interesate”* și la art. 78: *Decizia privind examinarea unui act normativ în mod prioritar este publicată imediat pe pagina web a Parlamentului privind proiectul de act normativ vizat, care va include termenii de prezentare a comentariilor din partea părților interesate”*.