

OPINIE JURIDICĂ
la proiectul de hotărâre a Parlamentului privind aprobarea
Platformei de dialog și participare civică în procesul decizional al Parlamentului

EXPEDIATĂ PRIN E-MAIL ȘI PUBLICATĂ PE CRJM.ORG	
Nr./Data:	26/23 din 17 mai 2023
Destinatari:	Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova, Direcția studii parlamentare dsp@parlament.md
Prezentată de:	Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) www.crjm.org Persoane de contact: Andrei NASU, Consilier juridic, e-mail: andrei.nasu@crjm.org Daniel GOINIC, Director de program, e-mail: daniel.goinic@crjm.org

Această opinie este prezentată Secretariatului Parlamentului Republicii Moldova, Direcția studii parlamentare, în contextul consultărilor publice pe marginea [proiectului](#) de hotărâre a Parlamentului nr.123 privind aprobarea **Platformei de dialog și participare civică în procesul decizional al Parlamentului** (Platforma).

Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) salută intenția deputaților în Parlament de a consolida dialogul cu societatea civilă prin elaborarea prezentei hotărâri. Cu toate acestea, constatăm caracterul pe alocuri declarativ al proiectului, care nu aduce clarificări sau îmbunătățiri practice la capitolul sporirii transparenței decizionale a Parlamentului.

Anterior, CRJM a publicat un document de politici publice „*Cum facem procesul decizional în Parlamentul Republicii Moldova mai transparent?*” prin care a analizat cadrul normativ și practica cu privire la desfășurarea procesului decizional la nivelul Parlamentului, fiind reflectate carențele de bază și prezentate recomandări concrete. Deși au trecut câțiva ani de la publicarea documentului prenotat, majoritatea recomandărilor sunt încă actuale, iar proiectul de hotărâre a Parlamentului, supus consultărilor publice, **nu vine să remedieze carențele identificate**.

Astfel, prezentăm câteva propuneri conceptuale de îmbunătățire a proiectului după cum urmează.

1. Dreptul de a examina recomandarea părții interesate

Punctul 10 al proiectului stipulează drepturile Parlamentului în procesul de asigurare a transparenței decizionale. Subpunctul 1) al punctului menționat prevede că: „*Parlamentul are dreptul: 1) să examineze recomandările la proiectele de acte normative recepționate de la părțile interesate*”.

Această reglementare este una nejustificată și de prisos, or, examinarea recomandărilor înaintate la proiectele de acte normative **nu este un drept** a autorității publice, **ci este o obligație** a acesteia. În redacția actuală reiese că, Parlamentul are discreția de a decide dacă va examina sau nu recomandarea parvenită din partea părții interesate. Această abordare este total incorectă, din acest motiv **propunem excluderea subpunctului menționat din punctul 10 și includerea acestuia în punctul 11**, care stipulează obligațiile Parlamentului în procesul de asigurare a transparenței decizionale.

2. Dreptul de a schimba termenul de prezentare a recomandărilor

Subpunctul 4) al punctului 10 stipulează un alt drept al Parlamentului, și anume: „4) în caz de necesitate a urgenței procedurii de examinare a proiectelor de acte normative, (n.r. Parlamentul are dreptul) să stabilească un alt termen pentru prezentarea recomandărilor de către părțile interesate”.

Recunoaștem că, potrivit articolului 44 din [Regulamentul](#) Parlamentului, este posibilă examinarea proiectelor de acte normative în regim de urgență. Totuși, nici regulamentul menționat, nici proiectul de hotărâre a Parlamentului privind aprobarea Platformei, **nu prevăd criterii clare și concise** cu privire la faptul care anume sunt proiectele pasibile de a fi examinate în procedură de urgență și în ce condiții. Mai mult, proiectul nici nu indică cine anume este împuternicit să decidă cu privire la modificarea termenului (Președintele Parlamentului, Biroul permanent, Comisia permanentă sesizată în fond, sau autorii proiectului).

Menționăm că, anterior, persista o practică vicioasă de adoptare în regim de urgență a actelor normative de o importanță sporită, fără vreo motivare și justificare elocventă în acest sens. Astfel, proiecte sensibile și contradictorii precum ar fi [proiectul de lege](#) privind modificarea Codului Electoral în 2016 (adoptată în prima lectură la o săptămână de la înregistrare), [proiectul legii](#) cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc (adoptat în două săptămâni de la înregistrare), [proiectul legii](#) privind declararea voluntară și facilitarea fiscală (adoptat în ambele lecturi în trei zile de la înregistrare), au fost votate în termeni restrânși, în lipsa consultărilor și dezbaterilor publice, fără implicarea cetățenilor și societății civile. Este cert că o astfel de practică este absolut vicioasă și contrară principiilor statului de drept, de aceea urmează a fi înlăturată.

Astfel, în vederea excluderii pe viitor a unor situații similare, propunem **indicarea în proiectul de hotărâre a criteriilor clare și concise** cu privire la cazurile când, în ce condiții și în privința căror tipuri de proiecte de acte normative Parlamentul va fi în drept să modifice termenul de prezentare a recomandărilor din partea părților interesate. La fel, este importantă indicarea subiectului împuternicit de a decide cu privire la acest aspect.

3. Ambiguități cu privire la obligațiile Parlamentului

Punctul 11 al proiectului prevede că: „Parlamentul este obligat, **după caz**, să asigure participarea civică a părților interesate în procesul decizional, prin: (...)”. Sintagma „după caz” conferă normei o ambiguitate, neclaritate și o marjă discreționară prea largă. Or, datorită sintagmei prenotate, Parlamentul ar putea decide în mod arbitrar dacă este sau nu cazul să-și onoreze obligațiile ce țin de asigurarea transparenței procesului decizional.

Per se, noțiunea de obligație presupune un angajament care trebuie executat necondiționat. Respectiv, păstrarea sintagmei „după caz” va denatura esența conceptului de obligație și va acorda Parlamentului posibilitatea de a se eschiva de la efectuarea acțiunilor menite să asigure transparența procesului decizional, motiv din care **propunem excluderea sintagmei „după caz”**.

4. Excluderea obligațiilor repetitive ale Parlamentului

După cum a fost notat, punctul 11 din proiectul de hotărâre stipulează obligațiile Parlamentului în procesul de asigurare a transparenței decizionale. Potrivit subpunctului 3) al punctului menționat, una din obligațiile Parlamentului este: „3) recepționarea și examinarea recomandărilor părților interesate asupra proiectelor de acte normative înregistrate în Parlament”. Totodată, subpunctului 4) al aceluiași punct mai prevede o obligație: „4) examinarea opiniilor și recomandărilor părților interesate la proiectele de acte normative înregistrate în Parlament”. Dacă să analizăm conținutul normelor prenotate, conchidem că acestea, de principiu, **sunt identice și au aceeași esență semantică**.

CENTRUL DE RESURSE JURIDICE DIN MOLDOVA



str. A. Șciusev 33,
MD-2001, Chișinău,
Republica Moldova



+373 22 84 36 01
+373 22 84 36 02



contact@crjm.org
www.crjm.org



crjm.org



crjmoldiva

Astfel, întru evitarea repetării aceleiași obligații, propunem **modificarea subpunctului 3)** prin completarea după cuvântul „recomandărilor” cu sintagma „și opiniilor”, precum și **excluderea integrală a subpunctului 4).**

5. Stabilirea unor obligații suplimentare ale Parlamentului

5.1. Privind lista părților interesate

Cunoaștem că activitatea Parlamentului este organizată în special de către Comisiile permanente, care examinează proiecte de acte legislative și propuneri legislative în probleme ce țin de domeniul lor de activitate. Astfel, propunem **reglementarea obligației Comisiilor permanente de crea o listă a părților interesate** în domeniul lor de activitate, în vederea informării prioritare a acestora și consultării cu privire la toate proiectele de acte normative aflate în examinare (similar mecanismului de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional aprobat prin [HG 967/2016](#)). Includerea în această listă urmează a fi făcută la cererea părții interesate. Această prevedere va fortifica și va eficientiza semnificativ transparența procesului decizional în cadrul Parlamentului. Mai mult, comunicarea cu părțile interesate va fi mult mai rapidă și eficientă.

5.2. Privind efectuarea audierilor obligatorii

Prevederile proiectului stipulează că una din formele de consultare publică este organizarea de audieri parlamentare. Acestea sunt un instrument de activitate a Parlamentului în cadrul căreia deputații audiază și dezbate chestiuni actuale și importante pentru interesele societății cu implicarea reprezentanților autorităților și instituțiilor publice, experților, specialiștilor, societății civile și altor părți interesate. Audierile parlamentare pot lua forma **audierilor legislative**, care reprezintă proceduri de consultare a opiniei părților interesate referitor la proiectele de acte normative examinate în Parlament (*punctul 15 – 17 din proiect*).

Analizând prevederile proiectului, nu a fost identificată nicio normă care ar reglementa expres obligația Parlamentului de a organiza audieri legislative, în anumite circumstanțe. Mai mult, coroborând lipsa acestei norme exprese cu prezența sintagmei „după caz” în punctul 11 al proiectului (despre care a fost discutat la capitolul 3 din prezenta opinie), conchidem că, organizarea audierilor legislative rămâne a fi o discreție a Parlamentului. Acesta va avea posibilitate de a decide în mod arbitrar dacă va organiza sau nu audieri legislative pe marginea unui sau altui proiect de act normativ.

Este cert faptul că ar fi inutil, dar și imposibil fizic, de a organiza audieri legislative pe marginea absolut tuturor proiectelor legislative. Totuși, pentru a garanta implicarea părților interesate în procesul de elaborare și adoptare a proiectelor legislative de o importanță sporită, sau sensibile pentru opinia publică, propunem reglementarea **obligației Comisiilor permanente a efectua audieri legislative** atunci când comentariile, opiniile, sau recomandările, primite de la părțile interesate ridică chestiuni argumentate și destul de serioase. Astfel, în cazul în care părțile interesate vor avea obiecții conceptuale cu privire la prevederile unui proiect legislativ, Parlamentul va fi obligat să organizeze audieri legislative și să acorde posibilitatea publicului larg de a se expune asupra proiectului legislativ problematic.

Adițional, propunem examinarea oportunității stabilirii **obligației de a supune audierilor parlamentare petițiile colective** care au acumulat un număr semnificativ de semnături. Atragem atenția că anterior, în 2019, un grup de deputați au **anunțat** despre lansarea unei inițiative legislative referitoare la petițiile colective, însă aceasta nu a avut o finalitate scontată. Atunci, se propunea crearea unui mecanism de petiționare colectivă, conform căruia, petițiile care au acumulat 2 mii de semnături urmează a fi examinate de către cabinetul prim-ministrului, iar petițiile care au acumulat 10 mii de semnături urmează a fi dezbătute în plenul Parlamentului. Considerăm acest instrument ca

CENTRUL DE RESURSE JURIDICE DIN MOLDOVA



str. A. Șciusev 33,
MD-2001, Chișinău,
Republica Moldova



+373 22 84 36 01
+373 22 84 36 02



contact@crjm.org



www.crjm.org



crjm.org



crjmoldiva

fiind extrem de util, benefic și care va contribui substanțial la consolidarea democrației și sporirea nivelului de transparență decizională în țară.

5.3. Privind obligativitatea reluării consultărilor publice

Anterior, a existat o practică absolut vicioasă și contrară principiilor transparenței decizionale de a modifica semnificativ și conceptual proiectul actului normativ în lectura finală, prin amendamentele deputaților. În [studiul elaborat anterior](#), CRJM a prezentat șase studii de caz, unde, prin amendamentele deputaților înaintate în lectura finală, au fost modificate conceptual mai multe proiecte de acte legislative de importanță majoră, fără a organiza consultări publice și cu neglijarea obiecțiilor și opiniilor autorităților și experților de profil implicați.

Astfel, urmare modificărilor esențiale suferite în lectură finală în Parlament, consultările publice care au avut loc anterior 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 relevante, făcând fără sens procesul incluziv de consultare publică desfășurat în prealabil. Iar prezentul proiect de hotărâre a Parlamentului privind aprobarea Platformei **nu vine să remedieze această carență substanțială**. Practica dată este absolut negativă, care afectează principiul transparenței decizionale și al statului de drept, respectiv, este stringentă necesitatea elaborării și implementarea unui mecanism de anihilare a acesteia.

În acest sens, în cazul înaintării amendamentelor care vin să modifice substanțial proiectul actului legislativ, **propunem următoarele soluții:**

- 1) reglementarea **restituirii proiectelor de acte normative cu amendamentele înregistrate către autori**, care, ulterior, vor realiza modificările cerute, cu o analiză de impact și cu organizarea consultărilor publice;
- 2) **consultarea publică a amendamentelor** în cauză, fie prin organizarea audierilor legislative, sau prin solicitarea comentariilor în scris a părților interesate.

Adițional, în vederea sporirii transparenței decizionale și acordării posibilității părților interesate de a urmări eficient toate modificările proiectului legislativ propuse de deputați, propunem **reglementarea expresă a obligației de a publica imediat de la înregistrare toate amendamentele înaintate**. Astfel, actorii implicați vor avea posibilitatea reală de a urmări mersul elaborării, modificării și aprobării proiectului de act normativ și, la necesitate, de a interveni cu obiecții, propuneri, sau comentarii de rigoare.


În concluzie, CRJM își reconfirmă angajamentul de a contribui eficient la edificarea statului de drept, prin fortificarea cooperării dintre autoritățile publice și organizațiile societății civile și creșterea semnificativă a nivelului de transparență decizională în Republica Moldova. Expertiza și efortul asociației este oricând disponibilă autorităților de stat, motiv din care, Vă încurajăm să nu ezitați să ne contactați pentru orice detalii sau clarificări suplimentare.


Cu deosebit respect,



Ilie Chirtoacă
Președinte

CENTRUL DE RESURSE JURIDICE DIN MOLDOVA

 str. A. Șciusev 33,
MD-2001, Chișinău,
Republica Moldova

 +373 22 84 36 01
+373 22 84 36 02

 contact@crjm.org
 www.crjm.org

 crjm.org
 crjmoldiva