



Comentarii la modificările propuse la Conceptul de colaborare dintre Parlament și societatea civilă în Republica Moldova

13 mai 2013

Centrul European pentru Drept Necomercial¹ (ECNL) are plăcerea să ofere următoarele comentarii la proiectul de modificări la Conceptul de colaborare dintre Parlament și societatea civilă în Republica Moldova.

Salutăm faptul că Parlamentul R. Moldova reglementează și deține în prezent bune practici privind colaborarea cu organizațiile societății civile și disponibilitatea sa de a le îmbunătăți în continuare. Considerăm că Conceptul respectiv constituie un document de politici important care ar putea servi drept model pentru colaborarea dintre OSC și Parlament.

Am dori să propunem niște idei care ar putea îmbunătăți în continuare documentul și ar asigura implementarea sa mai eficientă în conformitate cu practicile europene. Recunoaștem faptul că unele dintre principiile și ideile pe care le propunem ar putea să se conțină în alte documente aferente, de ex. *Legea privind transparența în procesul decizional și regulamentul aferent, Regulamentul de procedură al Parlamentului*, însă prin aceste comentarii am dori să subliniem importanța aspectelor respective.

Accesul la informație

Un element esențial al procesului de participare publică la luarea deciziilor este accesul la informație. În general, informația privind modul de activitate a Parlamentului, problemele în discuție și termenele pentru luarea deciziilor trebuie să fie accesibilă și clară părților interesate. Este de importanță sporită faptul că Art. 3.5, punctul b) al Conceptului prevede că comisiile parlamentare trebuie să fie obligate să asigure publicitatea activității lor. Propunem ca această prevedere să fie consolidată în continuare. Nu este necesar doar ca toată informația ce ține de activitatea Parlamentului să fie publicată, dar ca aceasta să fie publicată la timp pentru a permite o participare reală. Aceasta se poate realiza prin stabilirea unor termene-limită specifice, de exemplu:

- Pentru a asigura o planificare mai bună, Parlamentul trebuie să-și planifice în prealabil agenda (lista legilor pe care planifică să le adopte în fiecare sesiune). În Polonia, cel puțin o dată la fiecare șase luni Guvernul trebuie să întocmească un program legislativ care este publicat online. Acelaș lucru se referă și la ministere în ceea ce ține de agendele lor legislative. Organizațiile trebuie să prezinte un formular special de înștiințare a guvernului despre interesul său într-un anumit act legislativ inclus în program. Organul responsabil de întocmirea actului trebuie să organizeze o audiere publică la care să invite toate organizațiile interesate. După câte înțelegem, acest lucru este reglementat și în R. Moldova prin *Regulamentul Guvernului privind transparența în procesul decizional din 16 februarie 2010*.
- Agendele ședințelor plenare ale Parlamentului trebuie publicate cu un preaviz suficient;

¹ Centrul European pentru Drept Necomercial (ECNL) este o organizație de utilitate publică, bazată în Ungaria, care promovează mediul favorabil pentru societatea civilă în Europa și alte regiuni. ECNL lucrează îndeaproape cu Parlamente, guverne, autorități locale și OSC în Europa Centrală și de Est și în Noile State Independente în vederea susținerii elaborării documentelor privind colaborarea dintre OSC și guvern, instituind birouri pentru colaborare în Balcanii de vest și introducând legi sau coduri care facilitează participarea și consultarea OSC în procesele de elaborare a politicilor și legilor. Pentru mai multe informații, a se vedea: www.ecnl.org.

- Comisiile trebuie să-și publice agendele cel puțin cu 7 zile înainte de ședința comisiei. Aceasta le-ar acorda timp rezonabil tuturor părților interesate de a-și pregăti poziția sau pentru a se asigura că pot participa la ședința respectivă dacă aceasta le prezintă interes;
- Parlamentul trebuie să publice pe pagina web toate proiectele de lege după primirea acestora. Ca o bună practică, acest lucru trebuie să se facă în decurs de 5 zile din data primirii proiectului de lege. După cum înțelegem, acest lucru este deja reglementat în *Regulamentul de procedură al Parlamentului Art.48, alin. 2*.
- În cazul în care proiectul de lege se examinează în regim de urgență, acesta urmează să fie publicat imediat, împreună cu informații despre caracterul său urgent;
- În mod similar, toate modificările propuse la proiectele de lege de asemenea trebuie făcute public cât mai curînd posibil. Deseori, în timpul procesului parlamentar ar putea fi propuse modificări semnificative care ar putea schimba substanțial proiectul propus inițial și astfel de evoluări trebuie să fie cunoscute tuturor părților interesate.

Participarea la întrunirile Parlamentului

În afară de informarea despre procesul legislativ, cetățenii și organizațiile societății civile trebuie să aibă posibilitatea să-și exprime poziția în acest proces, atît în scris, cît și în persoană. Este foarte important ca participarea la ședințele comisiilor sau alte întruniri să aibă loc nu doar la inițiativa Parlamentului, dar și la inițiativa părților interesate. Trebuie de luat în considerare cîteva aspecte importante:

- Potrivit Art. 6 al *Regulamentului de procedură al Parlamentului*, participarea părților interesate la ședințele comisiilor permanente poate avea loc doar la invitație sau în calitate de membru al unui grup de lucru. Este de importanță crucială că se asigure funcționalitatea acestui mecanism în practică și că OSC au acces real la Parlament fără necesitatea de a cunoaște un deputat care să acorde invitația;
- În vederea asigurării unei comunicări mai facile cu comisiile parlamentare și membrii Parlamentului, pagina web a Parlamentului trebuie să conțină informații despre fiecare comisie, datele de contact ale deputaților, inclusiv ora și locul întîlnirii lor cu alegătorii.

Procesul de consultare

Standardele minime pentru consultare trebuie să fie obligatorii în toate cazurile și pentru toate proiectele de lege. Conceptul actual introduce termenul de "urgență" și stabilește că perioada de consultare în aceste cazuri trebuie să fie redusă. Nu există o definiție a regimului de urgență și acest concept ar putea fi interpretat în mod diferit de diferite comisii parlamentare. Din aceste considerente, cazurile în care perioada de consultare ar putea fi prescurtată trebuie să fie determinate foarte clar și de fiecare dată cînd acest lucru se întîmplă trebuie să existe o explicație clară a motivelor aferente.

În Marea Britanie, Codul de practică privind consultațiile² oferă îndrumări clare cu privire la cazurile în care se poate face o excepție de la Cod:

"Ministerele își păstrează discreția existentă de a nu desfășura un exercițiu de consultare formală scrisă în condițiile codului, de exemplu în cazul cînd problema este foarte specializată și cînd există un număr foarte limitat de părți interesate care au fost direct implicate în procesul de elaborare a politicilor. În astfel de circumstanțe oricum trebuie să fie respectate principiile generale ale codului în măsura în care

² Codul de practică privind consultațiile, Executarea unei reglementări mai bune, ianuarie 2004,

este posibil, iar departamentele trebuie să ia în considerare modul de asigurare a înștiințării publicului despre politică, de exemplu prin intermediul publicării unui comunicat de presă sau declarație pe pagina web a departamentului. Prin aceasta trebuie să se menționeze motivul Ministrului de adoptare a unei astfel de decizii.”

O parte foarte importantă a procesului de consultare sunt comentariile expuse cu privire la propunerile făcute (în prezent stipulate în Art. 4.4.). În conformitate cu bunele practici, opiniile primite trebuie să fie rezumate și publicate pe pagina web, cu o explicație clară privind propunerile care au fost acceptate, cele care au fost respinse și motivul. Acest rezumat trebuie să însoțească proiectul de lege la următoarele etape ale procesului legislativ: discuții în comisiile parlamentare, discuții în plenară și altele. În acest mod deputații vor fi informați despre consultațiile care au avut loc, care sunt viziunile părților interesate și care sunt argumentele împotriva anumitor poziții.

Codul Marii Britanii stabilește: *“Rezumatul trebuie să ofere o analiză a răspunsurilor la întrebările adresate: pentru fiecare întrebare trebuie să existe un rezumat al răspunsurilor la întrebarea respectivă, urmat de o explicație a modului în care se propune să fie modificată propunerea în lumina răspunsurilor primite. De asemenea, trebuie să se ofere informații despre temele care au apărut în cadrul consultațiilor și care nu au fost acoperite de întrebări.”*

Procedura de organizare a audierilor publice

Un element foarte important al procesului legislativ este organizarea audierilor publice. Este important ca Parlamentul să desfășoare audieri publice pe teme-cheie de interes public. Temele respective trebuie discutate și convenite împreună cu reprezentanții societății civile. Conceptul poate prevedea modul de efectuare a acestei determinări și a numărului minim de audieri publice pe care Parlamentul trebuie să le organizeze în fiecare an sau în timpul ședinței plenare. În plus, noi sugerăm ca Conceptul să includă o secțiune separată cu privire la modul de organizare a audierilor publice. Secțiunea cu privire la audierile publice trebuie să specifice:

- În ce cazuri și pe ce teme, preferabil definite în colaborare cu OSC, sunt organizate audierile publice;
- Modul de anunțare a publicului larg despre audierile publice. O posibilitate ar fi de a avea o secțiune specială pe pagina Parlamentului dedicată consultațiilor și audierilor publice;
- Modul de determinare și invitare a grupurilor interesate – în cazul Poloniei, de exemplu, se publică agenda guvernului și toate părțile interesate își declară disponibilitatea de a fi consultate în aspecte specifice;
- Modul în care legea asigură că toate grupurile interesate, inclusiv grupurile care se opun ideilor guvernului, sunt invitate și li se oferă aceeași posibilitate de a se expune, de ex. Agenda include timp suficient pentru a prezenta și discuta diferite opinii;
- Termenul pentru anunțarea audierii publice, de ex. Standardele Minime ale UE pentru Consultații³ specifică că invitațiile pentru întruniri trebuie făcute cel puțin cu 20 de zile înainte de întrunire. Însă acest termen poate fi adaptat la contextul local.

³ Principii generale și standarde minime pentru consultații ale Comisiei UE (COM (2002) 704)



Este important ca audierea publică să fie moderată de un moderator independent care să asigure faptul că tuturor părților interesate li se acordă posibilitatea să-și exprime părerea. La audiere trebuie să participe deputații din comisiile care discută proiectul de lege, autorii proiectului, alți oficiali și instituții implicate în elaborarea sau adoptarea proiectului de lege, precum și toate părțile interesate care nu reprezintă statul.

După audierea publică este o idee bună de a acorda un termen adițional (de ex. 3-5 zile) pentru ca OSC să-și prezinte în scris opiniile despre propunerea de proiect de lege. În așa mod, ele vor putea prezenta argumente adiționale pentru poziția lor în baza discuțiilor din cadrul audierilor publice. După aceasta, organizațiilor care au participat la audierea publică trebuie să li se dea acces la ședințele comisiilor respective care votează asupra proiectului de lege.

Note suplimentare

Conceptul de colaborare dintre Parlament și societatea civilă din Republica Moldova este un document exemplar care stabilește mecanismul de colaborare. Pentru a asigura că documentul reflectă aspectele importante în ceea ce ține de implementare, se recomandă ca proiectele de modificări să fie discutate cu un grup largit de părți interesate în cadrul unei audieri publice. Aceasta va permite axarea pe aspectele-cheie ale Conceptului și modul de implementare a acestuia pe viitor pentru a face procesul de consultare cât mai incluziv posibil.

ECNL apreciază oportunitatea de a comenta asupra Conceptului de colaborare dintre Parlament și societatea civilă. Sperăm că comentariile noastre vor fi utile, iar noi rămânem dispuși să oferim în continuare susținere în procesul de îmbunătățire a Conceptului. În cazul în care veți avea întrebări, nu ezitați să o contactați pe Hanna Asipovich: hanna@ecnl.org.hu Tel: +36 1 318 6923 sau pe Anatol Beleac, FHI 360: abeleac@fhi360.md, tel: (+373-22) 29-54-04.