

PROCES-VERBAL

al ședinței Grupului de lucru privind proiectul Legii cu privire la participarea publică în procesul decizional

(25 noiembrie 2025, Casa Guvernului)

Contextul și scopul ședinței

Ședința a fost convocată de Cancelaria de Stat, Direcția Drepturile Omului și Cooperare cu Societatea Civilă, în calitate de coordonator al procesului de elaborare a proiectului Legii privind participarea publică în procesul decizional.

Scopul ședinței:

- prezentarea parcursului de elaborare a proiectului de lege;
- clarificarea prevederilor principale ale proiectului;
- colectarea opiniilor și propunerilor detaliate ale membrilor grupului de lucru (autorități publice centrale, organizații ale societății civile – OSC);
- stabilirea pașilor următori pentru definitivarea proiectului.

La începutul ședinței, au fost prezentate regulile de bază ale discuției:

- respectarea reciprocă a opiniilor;
- utilizarea unui limbaj respectuos;
- respectarea timpului tuturor participanților.

Parcursul elaborării proiectului de lege

A fost prezentat succint parcursul procesului de elaborare a proiectului și participanții activi în acest proces:

În anul 2024, în baza Planului de acțiuni pentru o Guvernare Deschisă, a fost realizată o analiză a aplicării practice a cadrului normativ existent:

- √ Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional;
- √ Hotărârea Guvernului nr. 967/2016 (mecanismul de cooperare cu societatea civilă în procesul decizional).

Evaluarea a fost realizată de experții „Idis Viitorul”, cu suportul Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei, în strânsă cooperare cu Cancelaria de Stat.

Raportul de evaluare conține recomandări privind lacunele și problemele de aplicare ale cadrului normativ în vigoare. Recomandările au fost inițial consultate cu societatea civilă, cu autoritățile publice centrale și locale. Ulterior a fost creat un grup de lucru cu 53 de membri, dintre care aproximativ 2/3 reprezintă societatea civilă. În lunile februarie–martie au avut loc primele consultări asupra

conceptului de lege, elaborat în baza recomandărilor studiului. După consultarea conceptului s-a trecut la elaborarea proiectului de lege propriu-zis.

Autorii proiectului de lege sunt Cancelaria de Stat și experți ai Consiliului Europei naționali și internaționali. Proiectul se bazează în primul rând pe propunerile societății civile și ale autorităților publice (centrale și locale), atât din raportul de evaluare, cât și din consultarea pe concept. Aproximativ 84% din propuneri au fost acceptate integral sau parțial.

Proiectul are ca referințe: recomandarea Comisiei Europene privind participarea publică; Codul de bune practici privind participarea publică a Consiliului Europei și alte documente internaționale;

Obiectivele ședinței

Pentru această ședință s-au propus următoarele obiective:

- (i) Înțelegerea comună a prevederilor proiectului de lege (interpretare omogenă).
- (ii) Prezentarea opiniilor și propunerilor de către participanți.
- (iii) Identificarea punctelor de consens și a divergențelor.
- (iv) Conștientizarea responsabilității comune a membrilor grupului de lucru în co-crearea legii.
- (v) Stabilirea pașilor următori după dezbaterile actuale.

De asemenea, s-a încurajat intervenția imediată cu întrebări atunci când există neclarități și evitarea acumulării de neînțelegeri „până la sfârșit”.

4. Discuții pe fond – sinteza ideilor, opiniilor și recomandărilor

Discuțiile au fost ample și tehnice. Mai jos sunt sintetizate pe **teme principale**.

Participarea grupurilor vulnerabile și incluziunea

Mai mulți participanți (reprezentanți ai organizațiilor de drepturile omului și ai societății civile) au exprimat îngrijorări că:

- *Proiectul vorbește prea general despre participarea grupurilor vulnerabile.*
- *În principii se menționează „accesibilitatea” și „incluziunea”, dar:*
 - *accesibilitatea este descrisă mai mult în termeni generali (consultări convenabile, limbaj simplu, format deschis);*
 - *nu este explicită accesibilitatea fizică și informațională, în sensul Legii privind accesul la informație și al standardelor privind dizabilitatea.*

Propuneri detaliate:

- *La principiul accesibilității: - să se precizeze explicit accesibilitatea fizică și accesibilitatea informațională, în conformitate cu legea privind accesul la informație și normele privind paginile web accesibile; **Art.4 lit. c)***

- *La principiul incluziunii: să se înlocuiască formulări vagi de tipul „asigurarea posibilităților” cu formule mai ferme: – „asigurarea participării persoanelor și grupurilor subreprezentate / vulnerabile”; să se prevadă mecanisme concrete pentru participarea grupurilor vulnerabile: posibil cote de participare; reguli/regulamente interne care să includă prevederi specifice pentru aceste grupuri; referire la participarea femeilor, copiilor, persoanelor cu dizabilități, minorităților, grupurilor lingvistice etc. **Art.6 alin. (5)***

Au fost aduse exemple de măsuri specifice: (i) asigurarea unei persoane de suport pentru copii sau persoane cu dizabilități (explicarea proiectului, sprijin în formularea propunerilor); (ii) asigurarea transportului pentru participarea fizică; (iii) adaptarea materialelor în formate accesibile (ușor de citit, interpretare în limbaj mimico-gestual etc.). **Aceste măsuri vor fi incorporate în Instrucțiunile metodologice și ghidurile de aplicare a diferitor forme de consultare publică, or detaliera acestora în lege se consideră nejustificată.**

*A fost propusă introducerea unui articol distinct în lege care să prevadă obligația autorităților de a elabora mecanisme/ proceduri specifice pentru participarea grupurilor vulnerabile/ subreprezentate; să stabilească faptul că participarea acestor grupuri nu este lăsată la discreția autorității. **Art.6 alin. (5)***

În procesul de definitivare a proiectului se va examina suplimentar propunerile parvenite din perspectiva minimizării riscului de suprapunere cu alte acte normative (legea accesului la informație, hotărârile privind accesibilitatea paginilor web), dar și a respectării cerinței de a nu repeta integral alte legi.

De principiu a fost convenit introducerea unui articol de principiu privind mecanismele de participare a grupurilor vulnerabile, iar detaliera tehnică poate fi dezvoltată în ghiduri și instrucțiuni de aplicare.

Definirea „evaluării periodice”, a „inițiativei civice” și a „transparenței”

În ședință au fost prezentate o serie de observații juridice:

a) Evaluarea participării publice: În proiect, noțiunea de „evaluare periodică” este vagă și nu poate fi aplicată prin regulament sau lege. Propunere: definirea evaluării ca: „proces sistematic de analiză a implicării cetățenilor în procesul decizional al autorităților publice, cu scopul de a verifica atingerea obiectivelor, de a identifica deficiențele și de a asigura transparența și buna guvernare”.

Definirea clară va permite: elaborarea de metodologii; aplicarea unitară; corelarea cu indicatori obiectivi. **Art. 4 lit. i)**

b) La definirea inițiativei civice se atestă o neconcordanță între definiția din noțiuni: inițiativa civică - acțiunea prin care cetățenii Republicii Moldova își exprimă voința și pot propune inițierea elaborării deciziilor la nivel național, iar conform prevederilor Art. 18 alin. (1): „orice parte interesată” poate propune autorităților inițierea.

*Propunerea constă în armonizarea prevederilor astfel încât să fie clar cine poate exercita dreptul de inițiativă civică (doar cetățeni sau și alte entități: apatrizi, grupuri civice, OSC etc.). **Prevederile au***

fost uniformizate, astfel încât inițiativa civică poate fi înaintată de către cetățenii Republicii Moldova.

c) Principiul transparenței: în proiect, transparența este definită doar ca transparență proactivă.

MJ a invocat Legea 148/2023 privind accesul la informațiile de interes public, în care transparența are două dimensiuni: proactivă (publicare din oficiu), și la cerere (dreptul de a solicita și primi informații).

*Propunerea constă în redefinirea transparenței în proiect pentru a include atât transparența proactivă, cât și dreptul părților interesate de a solicita și primi informația la cerere. **Art. 4 lit. b) – modificări operate***

În caz contrar, există riscul de restrângere a dreptului recunoscut de Legea 148/2023, or nu toți utilizatorii vor cunoaște conținutul Legii 148/2023 și se vor raporta doar la această lege nouă.

Participanții la ședință au fost de acord că proiectul nu trebuie să diminueze standardele deja adoptate, iar definiția transparenței din proiect să fie armonizată cu Legea 148/2023.

Accesibilitate fizică și digitală, marginalizare digitală

Participanții la ședință au insistat asupra importanței abordării accesibilității digitale și a accesibilității fizice, nu doar ca mențiuni generale.

Propunerile au vizat introducerea unei noțiuni de accesibilitate (fizică și digitală) încă din capitolul noțiunilor: „asigurarea condițiilor care permit părților interesate să participe indiferent de nivelul competențelor digitale, statut social-economic sau dizabilități”; introducerea unor referințe la: marginalizarea digitală, lipsa de mijloace (persoane cu resurse reduse, fără acces la internet/computer), persoane cu cerințe speciale.

*La principiul accesibilității, s-a propus completarea cu formulări care să menționeze explicit participarea persoanelor/grupurilor cu resurse limitate sau competențe digitale reduse. **Art. 4 lit. c)***

De principiu a fost acceptată ideea de a lucra mai mult pe acest segment în noțiuni și principii; de a păstra detaliile tehnice (formate accesibile, instrumente digitale) pentru ghiduri și instrucțiuni.

Principiile participării publice (incluziune, proporționalitate, responsabilitate)

Reprezentanții societății civile au subliniat necesitatea unor intervenții suplimentare la descrierea Principiului incluziunii care trebuie descris mai clar în lege, nu doar enunțat, fiind totodată legat explicit de participarea grupurilor vulnerabile/subreprezentate.

*Principiul proporționalității este menționat în proiect, dar nu se regăsește consecvent în reglementarea termenelor (10/15 zile etc.). Astfel, se propune ca principiul să fie reflectat „în jos”, în articolele operative, de exemplu: termene mai lungi pentru proiectele complexe (strategii, reforme majore); posibilitatea de extindere a termenelor. **Art. 10, alin. (3), Art. 11, alin. (5);***

Principiul responsabilității. Deși în proiect se vorbește de răspunsul la recomandările primite, însă nu se precizează clar obligația de a răspunde în termen util. A fost propusă includerea expresă a „obligației autorității publice de a răspunde, într-un termen rezonabil, la propunerile și recomandările primite”. **Ținând cont de faptul că rezultatele examinării recomandărilor sunt expuse în sinteza propunerilor și obiecțiilor, se consideră suficientă obligația autorităților de a publica sinteza, care de fapt este parte integrantă a dosarului proiectului de decizie ce se transmite spre aprobare/adoptare autorității competente.**

Claritatea limbajului și formatul informațiilor publicate

Au fost formulate mai multe propuneri privind **limbajul și forma** documentelor supuse consultării:

La articolul 6 (condiții generale), s-au adus exemple de limbaj tehnic foarte complicat (ex.: proiecte ale Ministerului Energiei) și dificultăți de navigare și înțelegere pentru public.

Se propune introducerea unui alineat care să prevadă că informațiile furnizate în consultare trebuie prezentate într-un limbaj simplu și clar, într-un format ușor de înțeles, să permită părților să evalueze rapid relevanța materialelor; Art. 6, alin. (3), Art. 10, alin. (2), lit. b)

Obligația autorităților constă în adaptarea conținutului informațional pentru a facilita participarea persoanelor și grupurilor cu resurse limitate sau nevoi speciale.

*La sinteza recomandărilor (art. 12–13) se propune ca sinteza să fie publicată în format accesibil și utilizabil (nu doar ca document greu de găsit într-un pachet mare de acte). **Dosarul proiectului de decizie transmis spre aprobare și care urmează a fi obligatoriu publicat pe particip.gov.md constă din 3 documente de bază: proiectul; nota de fundamentare și sinteza propunerilor. La etapa de conceptualizare a prezentului proiect de lege s-a ținut cont de standardul de acordare a răspunsurilor fidele la recomandările înaintate de autor. Simplificarea limbajului atât al recomandării, cât și al răspunsului autorității ar distorsiona aplicarea standardului menționat.***

S-a invocat, ca bună practică, exemplul din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, unde se prevede explicit că *documentele bugetare se publică într-o manieră clară și accesibilă. Art. 10, alin. (2), lit. b)*

Aplicabilitatea legii pentru autoritățile publice locale (APL) și rolul instrucțiunilor/ ghidurilor

Reprezentanți ai OSC-urilor care lucrează cu APL au ridicat problemele existente în practica multor APL: (i) lipsa reglementărilor interne privind transparența și consultarea publică; (ii) nerespectarea procedurilor de consultare (deciziile sunt aprobate fără consultarea reală a cetățenilor); (iii) informațiile se afișează doar pe panouri fizice, greu accesibile.

Se propune introducerea unei obligații pentru APL de a-și elabora propriile proceduri de consultare publică, precum și de utilizare a portalului particip.gov.md și a registrului actelor locale pentru a asigura transparența.

La mai multe din propunerile înaintate au fost aduse un șir de clarificări care au exclus necesitatea de a opera careva modificări speciale în proiectul de lege pe aspecte ce țin de organizarea și desfășurarea participării publice la nivel de APL: (i) Proiectul de lege se aplică atât autorităților publice centrale, cât și celor locale și prevede aceleași proceduri obligatorii: anunț de inițiere, consultare, publicarea deciziei; (ii) Portalul particip.gov.md este deja disponibil pentru toate autoritățile, inclusiv locale, iar legea va institui obligația de a utiliza platforma pentru inițiere, consultare și publicarea deciziilor; (iii) Toate autoritățile publice-autor urmează să elaboreze, să aprobe și să publice reglementările interne privind participarea publică în procesul decizional al autorității; (iv) Instrucțiunile și ghidurile vor fi elaborate la nivel central (aprobate prin ordinul Secretarului general al Guvernului) și vor servi drept suport metodologic, fără a impune APL să adopte acte normative suprapuse.

Reprezentantul MJ a subliniat că legea va avea sferă de acțiune națională, astfel încât nu este nevoie de o „lege separată” pentru APL, iar responsabilitatea pentru nerespectare va fi clarificată ulterior la capitolul privind răspunderea juridică.

Formele de consultare publică (articolul 10) și ședințele de consultare publică

Articolul 10, privind **formele de consultare publică**, a generat o discuție extinsă.

Probleme identificate:

Lista formelor include: ședințe de consultare publică (în diverse formate: grupuri de lucru, organe consultative, grupuri ad-hoc, ateliere, mese rotunde, audieri publice, forumuri de dialog etc.); bugetare participativă; alte forme.

Există riscul ca **ședințele de consultare publică** să fie reduse la reuniuni foarte înguste (ex.: doar cu membrii unei platforme consultative, 2 ONG-uri + 1 autoritate), iar autoritățile să considere că au îndeplinit obligația de consultare doar printr-un grup restrâns, fără real caracter public.

Propuneri:

Clarificarea în lege a ceea ce înseamnă „**ședință de consultare publică**”; specificarea că aceasta este anunțată public (ex. prin website, particip.gov.md, canale de comunicare) și că trebuie să fie deschisă participării publicului, nu doar membrilor unei structuri restrânse. Totodată *este necesar de a face distincție între **organe consultative permanente** (platforme, consilii etc.) și **ședințe publice deschise**. Au fost operate modificări la Art. 10, fiind delimitate clar ședințele de consultare publică de formatele de implicare activă a părților interesate.*

De asemenea se consideră oportună definirea, cel puțin minimală, a fiecărei forme de consultare publică enumerate:

- grup de lucru,
- organ consultativ,
- atelier,
- masă rotundă,

- audieri publice,
- forum de dialog etc.

*Pot fi de asemenea utilizate formulări mai echilibrate, spre exemplu ședința publică și recomandările în scris să fie recunoscute ca forme de bază, iar alte forme (grupuri de lucru, sondaje, platforme digitale etc.) să fie incluse ca forme complementare. **Au fost introduse specificări exacte de aplicare a formelor obligatorii de consultare publică la Art. 10.***

De asemenea se propune menționarea expresă a formatelor online/offline pentru ședințele de consultare, dar și a opțiunii de utilizare a platformelor digitale și a altor metode inovative (ex.: jocuri, instrumente online, consultări în comunitate, vizite la domiciliu pentru persoane cu mobilitate redusă).

Bugetarea participativă a fost considerată mai degrabă un **instrument** decât o „formă” de consultare și s-a atras atenția asupra riscului ca autoritățile să se limiteze la consultarea doar asupra bugetului participativ (2–3% din buget), prezentând asta ca „consultare asupra bugetului”, în timp ce bugetul general nu este consultat. **Bugetarea participativă a fost exclusă din prezentul proiect, or aceasta nu este obiectul prezentei legi și reglementarea ei este relevantă în alte acte normative.**

Propunerea este fie scoaterea „bugetării participative” din lista formelor, fie clarificarea rolului ei distinct (nu substituie consultarea proiectului de buget în ansamblu).

S-a convenit asupra necesității reformulării Art. 10 pentru a evita ambiguitățile, a păstra flexibilitatea metodologică, precum și de a integra o formulă deschisă („inclusiv... și alte forme de consultare”).

Termenele pentru consultare, sinteza recomandărilor și „termenul util”

Discuțiile au vizat articolele privind etapa de inițiere (consultare timpurie); consultarea proiectului de decizie (versiunea inițială elaborată); examinarea recomandărilor și oferirea răspunsului.

Puncte principale:

La etapa de inițiere (art. 11), în comparație cu legea actuală, noile prevederi clarifică ce înseamnă inițierea procesului decizional și faptul că această etapă se pretează la consultări timpurii, în mod special pentru identificarea problemelor. Se prevede întocmirea unei sinteze a recomandărilor primite la această etapă, ce va fi publicată.

*O propunere este introducerea posibilității pentru autoritate de a extinde termenul stabilit pentru înaintarea recomandărilor, în funcție de complexitatea proiectului deciziei supus consultării și a interesul public asupra subiectului viitoarei decizii, asigurând astfel un proces consultativ în spiritul principiului proporționalității. **Art. 11, alin. 5***

*Consultarea proiectului de decizie (art. 12 și urm.) la termenele stabilite de 10 zile lucrătoare pentru proiecte de acte normative generale și 15 zile lucrătoare pentru documente de politici / planificare strategică, se propune menționarea expresă a posibilității de prelungire a termenului, în special în cazul proiectelor complexe sau atunci când există interes ridicat din partea societății. **Art. 12, alin.***

(5)

Sinteza recomandărilor trebuie să conțină propunerile și modul de soluționare, să se prevadă expres publicarea sintezei într-un format accesibil și ușor de utilizat (nu pierdută într-o anexă tehnică).

*Cartografierea părților interesate – se propune ca, înainte de informarea direcționată, să fie prevăzută explicit obligația de cartografiere a părților interesate și asigurare a reprezentativității (inclusiv grupuri vulnerabile). **Art. 10 alin. (2)***

A fost totodată menționat că maparea părților este deja prevăzută în Legea 100 privind actele normative și în metodologia de analiză a impactului de reglementare, iar introducerea în lege a unor criterii rigide de reprezentativitate (liste de semnături, dovada „reprezentării”) este dificilă și inefficientă pentru procesele de participare.

Concluzii orientative și pași următori

Urmare discuțiilor se conturează următoarele **direcții de consens** (parțial sau total) prin :

- sporirea referințelor la grupurile vulnerabile (articol sau alineate dedicate, principii clare);
- clarificarea noțiunilor de participare publică, inițiativă civică, evaluare, transparență;
- armonizarea proiectului cu Legea 148/2023 și Legea 100/2017.

Articole ce necesită revizuire sau completare:

- art. 4 (principii: incluziune, accesibilitate, responsabilitate, proporționalitate);
- art. 6 (condiții generale – limbaj simplu, formate accesibile, adaptări pentru grupuri cu resurse limitate);
- art. 10 (forme de consultare publică – clarificarea ședinței publice, definirea formelor, rolul bugetării participative, includerea formatelor online/offline);
- art. 11–12 (inițierea procesului decizional, consultarea proiectului – termene, posibilitatea extinderii, sinteza recomandărilor).

Ghiduri și instrucțiuni:

Detalierea procedurilor (formate de consultare, exemple, formulare, adaptări pentru categorii specifice) se va face prin ghiduri, kituri, instrucțiuni aprobate la nivel central (Ordinul Secretarului general al Guvernului). Aceste instrumente vor fi aplicabile atât ACP, cât și APL, fără a impune formal adoptarea lor ca acte normative locale.

Platforma particip.gov.md va fi instrumentul-cheie pentru publicarea anunțurilor de inițiere; consultarea online de la inițierea elaborării, dar și în etapa de consultare a proiectului, publicarea sintezelor și a deciziilor adoptate. Pentru a asigura eficiența platformei este necesară o **disciplină sporită** în utilizarea acesteia, dar și desfășurarea unor campanii de informare și instruire pentru autorități.