

NOTA DE FUNDAMENTARE
la proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea Foii de parcurs privind
Funcționarea Instituțiilor Democratice

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ

Proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea **Foii de parcurs privind Funcționarea Instituțiilor Democratice** a fost elaborat de Ministerul Justiției în comun cu alte autorități vizate de proiect și în coordonare cu Biroul pentru Integrare Europeană și Centrul de Armonizare a Legislației.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ

La 25 iunie 2024, la Luxemburg, a avut loc prima conferință interguvernamentală Republica Moldova – Uniunea Europeană, semnificația căreia a fost deschiderea formală a negocierile de aderare. Această reuniune a avut loc ca urmare a deciziei Consiliului European (CE) din 14 decembrie 2023 de a deschide negocieri de aderare cu Republica Moldova și a aprobării de către CE, la 21 iunie 2024, a *Cadrului de negociere* pentru aderarea Republicii Moldova la UE.

În contextul *Cadrului de negociere* este stabilit că Republica Moldova urmează să pregătească foaia de parcurs privind **Funcționarea Instituțiilor Democratice** care include trei *blocuri tematiche*: (1) *proces electoral*, (2) *funcționarea Parlamentului într-o societate democratică* și (3) *rolul societății civile*.

Potrivit Cadrului de negociere propus de UE pentru Republica Moldova ¹, „*Foaia de parcurs va stabili angajamentele generale ale țării pentru reforme în domeniile respective, cu un calendar clar și etapele-cheie avute în vedere. Punerea în aplicare a acestei foi de parcurs va fi monitorizată constant și abordată cu regularitate în cadrul conferințelor interguvernamentale pe parcursul întregului proces (de aderare)*”.

În structura instituțională a statelor, UE se concentrează pe funcționarea instituțiilor politice, pe echilibrul puterilor între principalele organe în stat (checks and balances), responsabilitățile acestora și cooperarea între ele. Aderarea la UE presupune un exercițiu substanțial de intervenții și ajustări a cadrului legislativ și instituțional al țărilor candidat astfel încât să se asigure că acestea pot garanta aplicarea principiilor fundamentale.

Guvernanța democratică este fundamentul sistemului de valori și standarde al UE. Republica Moldova, în calitate de stat candidat, trebuie să se asigure că are un sistem de guvernare în care instituțiile funcționează în conformitate cu procesele și normele democratice, atât în interiorul acestora, cât și în interacțiunea între ele.

De asemenea, guvernanța democratică presupune respectarea pluralismului politic, o societate civilă activă, stat de drept și alegeri democratice, un dialog instituționalizat și democratic între toți actorii la nivel național. Este necesar a se asigura un cadru viabil pentru dialog politic dintre majoritate și opoziție, operarea cu instrumente adecvate de formare a consensului, un mecanism de monitorizare a implementării deciziilor agreeate. Toate aceste standarde sunt reglementate într-un șir de acte UE obligatorii pentru Republica Moldova a fi transpuse, dar și în recomandările/standardele/avizele instituțiilor și mecanismelor specializate (OSCE/ODIHR, GRECO, Comisia de la Veneția).

¹ Cadrul de negociere propus de UE pentru Republica Moldova, disponibil la următorul link: https://gov.md/sites/default/files/negotiating_framework.pdf

Existența unor instituții democratice este semnificativă atât pentru procedura de aderare la UE, atunci când rolul acestora este crucial în îndeplinirea cerințelor de aderare, precum și ulterior, când capacitatea acestora trebuie să garanteze legitimitatea proceselor în cadrul statului membru UE, să susțină valorile UE.

Instituțiile democratice joacă, de asemenea, un rol esențial în asigurarea faptului că procesul de asociere este transparent și permite participarea incluzivă a societății civile. Procesul implică adesea consultări, audieri publice și mecanisme de feedback care permit exprimarea opiniilor în raport cu reformele/măsurile propuse. Acest lucru este esențial pentru a garanta că procesul de asociere nu este doar o procedură tehnică, ci și una care reflectă voința societății.

Proiectul foii de parcurs privind Funcționarea Instituțiilor Democratice stabilește prioritățile strategice și ordinea măsurilor de reformă necesare. Obiectivele și măsurile incluse în acest document derivă din angajamentul Republicii Moldova de aliniere a cadrului normativ la acquis-ul UE, precum și din necesitățile de fortificare a capacităților instituționale. În raport cu fiecare măsură este stabilit calendarul de implementare precum și autoritățile responsabile.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

Foaia de parcurs privind Funcționarea Instituțiilor Democratice cuprinde trei blocuri tematice care reprezintă cadrul general pentru democrație:

1. Procesul electoral:

1.1 Alegeri libere și corecte

1.2 Mass-media în campania electorală

1.3 Finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale

2. Parlamentul într-un sistem democratic

2.1 Transparență și responsabilitate

2.2 Integritate

2.3 Eficacitate

3. Rolul societății civile

3.1 Cadrul general privind societatea civilă

3.2 Cadrul juridic, de reglementare și politici pentru organizațiile societății civile

3.3 Contextul unui mediu favorabil pentru societatea civilă

Anume pe aceste 3 dimensiuni este structurată și foaia de parcurs.

La blocul tematic proces *electoral* sunt stabilite 3 *obiective strategice*. Măsurile propuse spre realizare au scopul de a atinge următoarele rezultate: îmbunătățirea capacităților funcționale ale CEC-ului, eliminarea factorului corupțional în exercițiul electoral, combaterea finanțării ilegale și sporirea transparenței campaniilor electorale, consolidarea capacităților organelor de aplicare a legii responsabile cu investigarea și examinarea cazurilor de finanțare politică ilegală și corupție politică, asigurarea incluziunii și accesibilității la procesul de votare, consolidarea rezilienței societății prin punerea în aplicare a măsurilor de comunicare pentru a contracara dezinformarea și interferența influenței și manipulării străine.

La blocul tematic care vizează *funcționarea Parlamentului* sunt stabilite 3 *obiective strategice* care includ măsuri pentru creșterea eficacității Parlamentului prin proceduri îmbunătățite și capacități dezvoltate, sporirea transparenței în activitatea parlamentară și consolidarea mecanismelor de integritate în raport cu deputații.

Cele 4 *obiective strategice* ale blocul tematic dedicat *societății civile* conțin acțiuni menite să sporească transparența proceselor decizionale la nivelul autorităților publice și, totodată, gradul de implicare a societății civile în aceste procese, să asigure cadrul legal și o protecție

sporită pentru apărătorii drepturilor omului și a persoanelor care se implică în procesele publice dar și un mediu operațional mai flexibil pentru organizațiile necomerciale.

Uniunea Europeană este construită pe un set de principii și valori fundamentale iar Republica Moldova trebuie să se asigure că prin măsurile setate în foaia de parcurs va asigura transpunerea la nivel național a acestora.

4. Analiza impactului de reglementare

Analiza impactului de reglementare nu este necesară întrucât Foaia de parcurs privind Funcționarea Instituțiilor Democratice este un document de planificare și, potrivit prevederilor art. 27¹ din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, nu se impun activități de documentare.

5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE

Foaia de parcurs privind Funcționarea Instituțiilor Democratice este un document operațional și nu unul normativ care prezintă pașii necesari a fi realizați pe parcursul procesului de aderare la Uniunea Europeană. Aceasta va constitui reperul (ghidul) dialogului RM-UE în contextul Clusterului 1 și asumarea strategică în raport cu politicile care trebuie întreprinse pentru alinierea la standardele politice și juridice ale Uniunii Europene. Foaia de parcurs reflectă eforturile care trebuie depuse în aspirația RM de a deveni membru cu drepturi depline al UE.

Componentele foii de parcurs includ acțiuni ce au scopul de ajustare legislativă și consolidare instituțională, promovare de politici, fiind prioritizate în timp acțiunile pentru a monitoriza progresele. Este un document viu care va fi actualizat pe măsură ce negocierile cu UE vor progresa și vor apărea noi provocări sau priorități. Implementarea măsurilor conținute în Foaia de parcurs este esențială și din perspectiva consolidării relațiilor cu UE.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ

Potrivit pct.39 din Cadrul de negociere, foaia de parcurs urmează a fi adoptată după un proces transparent de consultare cu toți actorii relevanți, inclusiv cu societatea civilă.

În vederea respectării principiului transparenței în procesul decizional, în sensul Legii nr. 239/2008, în data de 03.10.2024, anunțul de inițierii a elaborării proiectul Foii de parcurs a fost plasat pe pagina web oficială a Ministerului Justiției, la rubrica Transparență decizională, Registrul proiectelor de acte normative (<https://www.justice.gov.md/ro/content/anunt-de-initiere-elaborarii-proiectului-dispozitiei-guvernului-cu-privire-la-aprobarea-foii>).

De asemenea, în data de 21.09.2024 Ministerul Justiției a organizat o ședința de lucru cu membrii grupului de lucru și reprezentanții societății civile în cadrul căreia au fost comunicate mai multe aspecte privind *procesul de elaborare a foii de parcurs*.

Proiectul Foii de parcurs „Funcționarea Instituțiilor Democratice” a fost publicată pentru consultări publice pe platforma particip.gov.md, în perioada 26 decembrie 2024 -14 ianuarie 2025 (<https://particip.gov.md/ro/document/stages/anunt-privind-consultarea-publica-a-proiectului-hotararii-guvernului-privind-aprobarea-foii-de-parcurs-privind-statul-de-drept-criteriu-de-referinta-in-procesul-de-aderare-a-republicii-moldova-la-uniunea-europeana/13718>).

În conformitate cu pct. 221 din Regulamentul Guvernului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.610/2018, și conform deciziilor luate în ședința secretarilor generali din data de 23 decembrie 2024, prin scrisoarea Cancelariei de Stat nr. 18-69-14254 din 26.12.2024 proiectul a fost expediat spre avizare tuturor actorilor interesați. La fel, pentru a asigura transparența în procesul decizional proiectul a fost plasat pe pagina web a Ministerului Justiției și Cancelariei de Stat.

Adițional, în data de 27 decembrie 2024 Viceprim-ministra pentru integrare europeană a organizat ședințe de informare și consultare publică a proiectului Foi de parcurs cu reprezentanții societății civile dar și cu reprezentanții Parlamentului.

În corespundere cu cadrul normativ, proiectul foi de parcurs „Funcționarea Instituțiilor Democratice” a fost avizat de instituțiile vizate. Toate propunerile se regăsesc în Sinteza obiecțiilor și recomandărilor.

7. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

În scopul asigurării unei monitorizări eficiente a modului de implementare a Foi de parcurs, Biroul pentru Integrare Europeană, în termen de 2 luni de la data intrării în vigoare a prezentei hotărâri, va elabora mecanismul de monitorizare a implementării Foi de parcurs privind Funcționarea Instituțiilor Democratice care va fi aprobat de către Guvern.

În termen de 2 luni de la data intrării în vigoare a hotărârii privind aprobarea foi de parcurs, Ministerul Justiției, în colaborare cu Biroul pentru Integrare va elabora mecanismul de monitorizare a implementării Foi de parcurs privind „Funcționarea Instituțiilor Democratice”, care va fi aprobat de către Guvern.