

AVIZUL BIROULUI ODIHR CU REFERIRE LA PROIECTUL DE COD CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA (ASPECTELE PRIVIND FUNCȚIILE REPREZENTATIVE ALE PARLAMENTULUI)

REPUBLICA MOLDOVA

Prezenta opinie a beneficiat de contribuțiile **Dr. Kirsten Roberts Lyer**, Directoare a Programului pentru Drepturile Omului, Departamentul Facultății de Drept, Universitatea Central Europeană și **Dnei Alice Thomas**, expert principal în domeniul dreptului internațional și drepturile omului.

Bazată pe o traducere neoficială în limba engleză a Codului, comandată de Biroul ODIHR.



Biroul OSCE pentru Instituții democratice și Drepturile omului

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Varșovia
Tel. birou: +48 22 520 06 00
www.legislationline.org

REZUMATUL EXECUTIV ȘI RECOMANDĂRILE-CHEIE

Biroul ODIHR salută inițiativa Parlamentului Republicii Moldova de a întreprinde o reformă fundamentală a Parlamentului prin intermediul *Codului cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului* (denumit în continuare "Proiectul de Cod") în vederea sporirii gradului de deschidere, transparență, responsabilitate și incluziune a instituției.

Proiectul de Cod include o serie de caracteristici pozitive care sprijină funcția reprezentativă a Parlamentului. Printre acestea se numără recunoașterea drepturilor și libertăților omului ca principii fundamentale ale activității parlamentare, instituirea unor mecanisme de implicare a societății civile și a publicului, cum ar fi audierile, petițiile și consultările, precum și dispozițiile cu privire la cooperarea cu instituțiile și experții independenți de supraveghere. În special, capitolul X privind cooperarea cu societatea civilă și mai multe dispoziții privind transparența și accesul public creează o bază solidă pentru o desfășurare mai deschisă, participativă și incluzivă a proceselor parlamentare.

În același timp, există domenii în care pot fi aduse îmbunătățiri pentru a promova o mai mare implicare a publicului larg, a instituției naționale pentru drepturile omului și a societății civile, pentru a consolida funcția reprezentativă a Parlamentului în general. Unele dintre mecanismele introduse de Proiectul de cod poartă în mare măsură caracter discreționar și nu conțin specificitatea procedurală necesară pentru a asigura implicarea sistematică, coerentă și incluzivă a Parlamentului în exercitarea funcțiilor sale, în toate etapele legislative. Consolidarea Proiectului de cod prin includerea unor proceduri mai detaliate pentru reglementarea contribuției publicului, mecanismelor de feedback transparente și semnificative și a unei cooperări structurate cu societatea civilă și alte părți interesate relevante ar contribui la instituționalizarea activității parlamentare incluzive și participative. În special, Proiectul de cod ar trebui consolidat pentru a facilita participarea grupurilor subreprezentate și marginalizate și pentru a asigura accesibilitatea și incluziunea tuturor segmentelor societății. În plus, acesta ar trebui să reflecte în mod explicit rolul consultativ al Avocatului Poporului în deliberările legate de drepturile omului. Aceste îmbunătățiri sunt esențiale pentru consolidarea funcției reprezentative a Parlamentului.

Mai precis, și suplimentar celor menționate mai sus, Biroul ODIHR face următoarele recomandări pentru a consolida în continuare dispozițiile Proiectului de cod privind funcția reprezentativă a Parlamentului:

- A. Includerea unei referiri exprese privind procesele participative și favorabile incluziunii drept unul dintre principiile directoare ale activității parlamentare în temeiul secțiunii 2 din Proiectul de cod, pentru a consolida funcția reprezentativă a Parlamentului; [punctul 22]
- B. Armonizarea dispozițiilor Proiectului de cod cu Decizia Parlamentului nr. 149/2023 prin reflectarea explicită a principiilor acesteia privind dialogul civic, incluziunea și transparența și prin operaționalizarea mecanismelor sale participative în toate dispozițiile relevante ale Proiectului de cod; [punctul 24]
- C. Pentru a consolida transparența parlamentară, accesibilitatea și implicarea publicului, ar putea fi luată în considerare integrarea în Proiectul de cod a unor proceduri clare și obligatorii pentru schimbul proactiv de informații. Acestea ar

trebui să asigure accesul public structurat și în timp util la documentele legislative și la oportunitățile de consultare, inclusiv prin utilizarea instrumentelor digitale, cum ar fi platformele online pentru comentariile publicului cu privire la proiectele de legi - introducând în același timp măsuri de atenuare a riscului de decalaj digital. Proiectul de cod ar trebui să prevadă, de asemenea, disponibilitatea documentelor-cheie în formate accesibile și, după caz, accesul la aceste documente în limbile minorităților. Aceste dispoziții ar trebui să fie aliniate la Legea Republicii Moldova privind accesul la informațiile de interes public și la Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, care consolidează obligațiile legate de accesul, consultarea și participarea publicului. [punctele 33-35]

- D. Modificarea Proiectului de cod pentru a include standardele minime clare pentru realizarea unei consultări publice semnificative și favorabile incluziunii, cum ar fi reglementarea privind perioadele de preaviz adecvate, de un format accesibil și acțiuni de informare specifice și proactive adresate părților interesate afectate și/sau subreprezentate. Proiectul de cod ar trebui, de asemenea, să solicite în mod explicit ca orice excepție de la consultările publice să fie însoțită de o motivație clar justificată, să includă forme alternative de consultare publică rapidă și să fie în conformitate cu principiile stabilite în Decizia Parlamentului nr. 149/2023; [punctele 40-42]
- E. Introducerea unor dispoziții specifice în cadrul articolelor relevante 83, 198-201 și 232 din Proiectul de cod, menite să asigure și să faciliteze în mod proactiv participarea grupurilor marginalizate istoric și subreprezentate, inclusiv a minorităților etnice, a persoanelor cu handicap și a comunităților de romi și sinti, prin abordarea potențialelor bariere și promovarea accesibilității, acordând în același timp o atenție deosebită genului și intersecționalității; [punctele 46-48]
- F. Pentru a consolida cadrul de participare a publicului, Proiectul de cod ar trebui să includă standarde procedurale clare și detaliate pentru principalele mecanisme participative, inclusiv:
 - 1. gestionarea, prelucrarea și urmărirea petițiilor în temeiul articolului 221;
 - 2. desfășurarea audierilor legislative în temeiul articolelor 228-232, cu proceduri transparente pentru participarea publicului, dreptul de a lua cuvântul și selectarea contribuitorilor; și
 - 3. desfășurarea consultărilor publice în temeiul articolului 43 alineatul (8), al articolului 91 alineatul (2) și al articolului 94 alineatul (1), inclusiv metodele standardizate, termenele minime și orientările privind modul în care contribuția publicului este primită, documentată și luată în considerare; [punctele 54-57]
- G. Sporirea gradului de incluziune și accesibilitate a implicării societății civile prin modificarea articolului 43 alineatul (8) și a articolului 197 alineatul (3) din Proiectul de cod pentru a impune criterii transparente și obiective pentru listele/registrele parlamentare ale organizațiilor societății civile (OSC), cu posibilitatea de a include grupuri sau mișcări informale, precum și prin modificarea capitolului X pentru a include acțiuni proactive de informare și modalități clare de implicare a societății civile în planificarea parlamentară și elaborarea politicilor, în conformitate cu Decizia Parlamentului nr. 149/2023 și cu standardele internaționale; [punctul 60]

- H. Consolidarea garanțiilor procedurale pentru participarea societății civile prin modificarea articolelor 44 litera (d), 83, 221 și 232 pentru a stabili proceduri clare și criterii obiective pentru ca OSC i) să fie invitate și să participe la lucrările comisiilor și la audierile parlamentare, ii) să se înregistreze pentru participarea la audieri și iii) petițiile să fie prelucrate eficient, inclusiv termenele și cerințele clar definite pentru răspunsul Parlamentului; [punctele 62-64]
- I. Să se asigure că contribuția societății civile este recunoscută în mod corespunzător prin amendamentele la capitolul X și la articolul 200, luându-se în considerare stabilirea unui mecanism formal de feedback care să solicite Parlamentului să informeze cu privire la rezultatele consultărilor, inclusiv să acorde informații despre propunerile respinse, și să facă aceste informații accesibile publicului în timp util și în mod consecvent; [punctul 67]
- J. Armonizarea dispozițiilor Proiectului de cod cu standardele internaționale privind rolul instituțiilor naționale pentru drepturile omului, prin asigurarea faptului că funcțiile participative și consultative ale Avocatului Poporului sunt reflectate procedural în toate dispozițiile relevante ale Proiectului de cod, în special cele care reglementează implicarea comisiilor, controlul parlamentar și monitorizarea rapoartelor instituționale, cu respectarea independenței Avocatului Poporului. [punctele 69-70]
- K. Pentru a se lua în considerare îmbunătățirea în continuare a cadrului pentru implicarea experților, este recomandabil să se includă în Proiectul de cod dispoziții clare, obiective și accesibile publicului pentru selectarea experților pe baza competenței, independenței, relevanței și diversității, reglementându-se în același timp divulgarea publică a afilierilor experților și a contribuțiilor substanțiale și promovându-se integrarea consultanței experților în deliberările parlamentare, în special atunci când se are în vedere legislația complexă sau cu impact sporit. [punctele 76-79]

Acestea și alte recomandări sunt incluse în textul prezentei opinii, fiind evidențiate cu caractere aldine.

Ca parte a mandatului său de a acorda asistență statelor participante la OSCE în punerea în aplicare a angajamentelor lor privind dimensiunea umană a OSCE, Biroul ODIHR examinează, la cerere, proiectele de legi și legile existente pentru a evalua conformitatea acestora cu standardele internaționale privind drepturile omului și cu angajamentele OSCE și oferă recomandări concrete pentru îmbunătățire.

Conținut

I. INTRODUCERE.....	6
II. DOMENIUL DE APLICARE AL OPINIEI	7
III. ANALIZA JURIDICĂ ȘI RECOMANDĂRILE.....	8
1. Standardele internaționale relevante privind drepturile omului și angajamentele OSCE privind dimensiunea umană.....	8
2. Context.....	12
3. Funcția reprezentativă a Parlamentului.....	14
3.1. Deschiderea și transparența.....	15
3.2. Participarea și consultarea.....	17
3.3. Incluziunea	20
4. Rolul și participarea actorilor externi în procesele parlamentare.....	22
4.1. Participarea publicului larg	23
4.2. Participarea societății civile	24
4.3. Avocatul poporului	27
4.4. Participarea experților.....	30

I. INTRODUCERE

1. Pe parcursul anului 2024, reprezentanții Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (denumit în continuare "ODIHR") și Președintele Comisiei pentru afaceri juridice, numiri și imunități a Parlamentului Republicii Moldova au discutat modalitățile de susținere a reformei parlamentare, a unei guvernări democratice mai consolidate și a participării politice incluzive în Republica Moldova. În timpul unei vizite de țară a reprezentanților ODIHR în Republica Moldova în septembrie 2024, șeful Comisiei menționate mai sus a reiterat interesul de a solicita ODIHR să pregătească o revizuire juridică a *Proiectului de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova* (denumit în continuare "Proiectul de cod"). Aceasta face parte din efortul de reformare fundamentală a Parlamentului în vederea sporirii deschiderii, transparenței, responsabilității și incluziunii instituției.
2. Pe 26 septembrie 2024, ODIHR și-a confirmat disponibilitatea de a evalua conformitatea Proiectului de cod cu standardele internaționale privind drepturile omului și cu angajamentele OSCE privind dimensiunea umană. Luându-se în considerare domeniul vast de aplicare a Proiectului de cod, ODIHR a informat, de asemenea, că vor fi pregătite mai multe opinii juridice privind diferitele componente ale Proiectului de cod.¹ Aceste analize juridice ar trebui citite împreună cu cele două opinii ale ODIHR cu privire la Proiectul de lege privind statutul, conduita și etica deputaților în Parlamentul Republicii Moldova, publicate în 2024.²
3. Prezenta opinie a fost elaborată ca răspuns la solicitarea de mai sus. ODIHR a efectuat această evaluare în cadrul mandatului său de a asista statele participante la OSCE în punerea în aplicare a angajamentelor lor privind dimensiunea umană a OSCE.³ Această evaluare juridică a fost finanțată de Proiectul Instituții democratice mai puternice în țările

1. Aceste revizuii juridice se concentrează pe procedura legislativă (capitolul III), procedura de revizuire a Constituției (capitolul IV), procedura declarării stării de urgență, de asediu sau de război (capitolul V), relațiile interinstituționale cu alte puteri (capitolele VI-IX și XI-XII din Proiectul de cod), controlul parlamentar (titlul III din Proiectul de cod), rolul reprezentativ al parlamentului și cooperarea cu societatea civilă (capitolul X) și/sau o combinație a acestora și a altor aspecte, după cum se consideră adecvat.

2. A se vedea ODIHR, [Opinia privind anumite dispoziții ale proiectului de lege privind statutul, conduita și etica deputaților Republicii Moldova](#) (26 martie 2024), în [engleză](#) și în [română](#); și [Opinia privind proiectul de lege privind statutul, conduita și etica deputaților Republicii Moldova](#) (11 decembrie 2024), în [engleză](#) și în [română](#).

3. A se vedea în special angajamentele specifice ale OSCE privind dimensiunea umană referitoare la instituțiile democratice și participarea la procesele decizionale publice, inclusiv Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE (1990), care prevede "*Printre acele elemente ale justiției care sunt esențiale pentru exprimarea deplină a demnității inerente și a drepturilor egale și inalienabile ale ființelor umane se numără (...) legislația, adoptată la sfârșitul unei proceduri publice, și reglementările care vor fi publicate, acestea fiind condițiile aplicabilității lor. Aceste texte vor fi accesibile tuturor*" (par. 5.8); și Documentul Reuniunii de la Moscova a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE (1991), care prevede "*Legislația va fi formulată și adoptată ca rezultat al unui proces deschis care reflectă voința poporului, fie direct, fie prin reprezentanții săi aleși*" (par. 18.1). De asemenea, statele participante la OSCE s-au angajat în mod specific să asigure șanse egale pentru participarea efectivă la viața politică și publică a femeilor, a persoanelor aparținând minorităților naționale, a romilor și sintilor, în special a femeilor de etnie romă și sinti, a persoanelor cu handicap; a se vedea, de exemplu, OSCE, [Planul de acțiune pentru promovarea egalității de gen](#), adoptat prin Decizia nr. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), par. 44(d); [Planul de acțiune al OSCE din 2003 privind îmbunătățirea situației romilor și sintilor în spațiul OSCE](#), par. 88; Consiliul Ministerial al OSCE, [Decizia nr. 4/13 privind intensificarea eforturilor OSCE de punere în aplicare a Planului de acțiune privind îmbunătățirea situației romilor și sintilor în spațiul OSCE, cu un accent deosebit pe femeile, tinerii și copiii romi și sinti](#) (2013), par. 4.2; [Raportul Reuniunii CSCE a experților privind minoritățile naționale](#) (Geneva, 1991); [Documentul de la Moscova din 1991](#) OSCE/CSCE, par. 41. A se vedea, de asemenea, [Decizia OSCE nr. 7/08 privind consolidarea în continuare a statului de drept în spațiul OSCE](#) (2008), punctul 4, în care Consiliul Ministerial "[î]ncurajează statele participante, cu asistența, după caz, a structurilor executive relevante ale OSCE, în conformitate cu mandatele lor și în limita resurselor existente, să continue și să își intensifice eforturile de a face schimb de informații și bune practici și de a consolida statul de drept [în ceea ce privește] responsabilitatea instituțiilor și funcționarilor de stat, respectarea statului de drept în administrația publică[...]"

Parteneriatului Estic, un proiect ODIHR susținut și finanțat de Uniunea Europeană și cofinanțat de Guvernul Franței, Italiei, Norvegiei, Elveției.⁴

II. DOMENIUL DE APLICARE AL OPINIEI

4. Opinia se referă doar la Proiectul de cod supus revizuirii, cu un accent deosebit pe aspectele legate de funcția reprezentativă a Parlamentului, inclusiv angajamentul față de public, organizațiile societății civile (OSC), instituția națională pentru drepturile omului (Avocatul Poporului) și experții independenți. Astfel delimitată, Opinia nu constituie o examinare completă și exhaustivă a întregului proiect de cod, nici a cadrului juridic și instituțional care reglementează activitatea Parlamentului în Republica Moldova. Prezenta opinie ar trebui citită împreună cu celelalte opinii ale ODIHR privind acest proiect de cod, care abordează următoarele subiecte: procedura legislativă (capitolul III din Proiectul de cod), procedura de revizuire a Constituției (capitolul IV din Proiectul de cod), procedura declarării stării de urgență, de asediu sau de război (capitolul V din Proiectul de cod), raporturile interinstituționale (capitolele VI-XII din Proiectul de cod) și controlul parlamentar (titlul III din Proiectul de cod).
5. Opinia ridică probleme-cheie și oferă indicații cu privire la domeniile de preocupare. Din motive de concizie, aceasta se concentrează în principal pe dispozițiile care necesită modificări sau îmbunătățiri, și nu pe aspectele pozitive ale Proiectului de cod. Prezenta analiză juridică se bazează pe standardele, normele și recomandările internaționale și regionale privind drepturile omului și statul de drept, precum și pe angajamentele OSCE relevante privind dimensiunea umană și cele mai bune practici internaționale.
6. În plus, în conformitate cu Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor⁵ (CEDAW) și cu Planul de acțiune al OSCE din 2004 pentru promovarea egalității de gen⁶ și cu angajamentele de a integra egalitatea de gen în activitățile, programele și proiectele OSCE, precum și cu Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune (denumite în continuare "Orientările ODIHR privind legiferarea democratică"),⁷ prezenta opinie integrează, după caz, perspectiva de gen și diversitate.

4 Conținutul acestei analize juridice reprezintă doar punctul de vedere al ODIHR, iar Comisia Europeană nu își asumă nicio responsabilitate pentru uzul informațiilor pe care această Opinie le conține. [Instituții democratice mai puternice în țările Parteneriatului estic](#) este un proiect pe patru ani, implementat între 1 ianuarie 2024 și 31 decembrie 2027. Proiectul are obiectivul de a sprijini instituțiile și procesele democratice din Armenia, Azerbaidjan, Belarus*, Georgia, Republica Moldova și Ucraina pentru a fi mai incluzive, responsabile, rezistente, transparente, conforme cu drepturile omului și statul de drept. În cadrul acestui proiect, statelor li se va oferi asistență pentru a beneficia de întreaga gamă de instrumente a ODIHR. Acestea vor fi furnizate în conformitate cu mandatul ODIHR și cu metodologia stabilită, precum și în sinergie cu prioritățile UE în regiune. Acest lucru va permite statelor să pună în aplicare politici mai eficace și mai eficiente, precum și să evalueze progresele înregistrate în direcția unor instituții democratice responsabile și favorabile incluziunii, a unor sisteme de integritate publică mai puternice, a unor cadre juridice conforme cu drepturile omului, a reglementării partidelor politice, precum și a participării grupurilor subreprezentate istoric la viața politică și la procesul decizional. * În punerea în aplicare a activităților, se va lua în considerare faptul că UE a încetat să mai colaboreze cu reprezentanții oficiali ai organelor publice și ai întreprinderilor de stat din Belarus, în urma concluziilor Consiliului din 12 octombrie 2020 și a concluziilor Consiliului European din februarie 2022.

5 A se vedea [Convenția ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor](#) (denumită în continuare "CEDAW"), adoptată prin Rezoluția 34/180 a Adunării Generale la 18 decembrie 1979. Republica Moldova a aderat la Convenție pe 1 iulie 1994.

6 A se vedea [Planul de acțiune al OSCE pentru promovarea egalității de gen](#), adoptat prin Decizia nr. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), par. 32.

7 ODIHR, [Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), Principiul 3: Respectarea drepturilor omului, prevede că "procesul legislativ ar trebui să fie incluziv și să integreze perspectivele de gen și de diversitate pe tot parcursul ciclului legislativ pentru a asigura rezultate echitabile și un impact pozitiv asupra egalității de gen, diversității și drepturilor omului... pentru a vedea dacă răspunde nevoilor diferite ale femeilor, bărbaților și diferitelor grupuri sociale, în special grupurilor care sunt marginalizate

7. Prezenta opinie se bazează pe o traducere neoficială în limba engleză a Proiectului de cod, care este atașată la prezentul document ca anexă. Pot apărea erori de traducere. În cazul în care opinia este tradusă în altă limbă, versiunea în limba engleză va prevala.
8. Luându-se în considerare cele de mai sus, ODIHR ar dori să sublinieze că prezenta opinie nu împiedică ODIHR să formuleze în viitor recomandări sau comentarii scrise sau orale suplimentare cu privire la subiectele respective în Moldova.

III. ANALIZA JURIDICĂ ȘI RECOMANDĂRILE

1. STANDARDELE INTERNAȚIONALE RELEVANTE PRIVIND DREPTURILE OMULUI ȘI ANGAJAMENTELE OSCE PRIVIND DIMENSIUNEA UMANĂ

9. Respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale este o parte esențială a democrației și a statului de drept. În plus, statele participante la OSCE au recunoscut că drepturile omului sunt cel mai bine respectate în societățile democratice, în care deciziile sunt luate cu transparență maximă și participare largă⁸ și că pluralismul politic,⁹ și responsabilitatea publică sunt elementele esențiale ale unui sistem politic democratic.¹⁰ Aceste principii stau la baza legitimității instituțiilor parlamentare și sunt fundamentale pentru asigurarea unei guvernări eficiente, transparente, incluzive și reprezentative.
10. Parlamentele sunt pilonii fundamentali ai democrației. Ele întruchipează reprezentarea esențială și democratică a poporului, instituționalizează funcțiile legislative ale statului și asigură o supraveghere critică a executivului. Angajamentele OSCE privind dimensiunea umană a instituțiilor democratice recunosc faptul că o democrație robustă depinde de existența unor valori și practici democratice, precum și de o gamă largă de instituții democratice.¹¹ Parlamentele au un rol esențial în ceea ce privește angajamentele statului în domeniul drepturilor omului. În calitate de principală instituție reprezentativă și legislativă, un parlament joacă un rol crucial în elaborarea și adoptarea legislației, inclusiv a legilor care protejează și promovează drepturile omului, asigurând respectarea de către un stat a obligațiilor sale internaționale în domeniul drepturilor omului și transpunerea acestora în politici și legislații naționale, precum și evidențierea provocărilor legate de drepturile omului, aducându-le în prim-planul discursului politic.¹² Inițiativele recente ale OSCE, ale Organizației Națiunilor Unite și ale altor organizații

sau subreprezentate din punct de vedere istoric. Pentru a asigura astfel de rezultate, procesul de elaborare, redactare, consultare, dezbatere, punere în aplicare și evaluare a legislației ar trebui să fie incluziv și participativ pe tot parcursul".

- 8 CSCE/OSCE, [Declarația ministerială cu ocazia celei de-a 60-a aniversări a Declarației universale a drepturilor omului](#) (Helsinki 2008), 8 decembrie 2008.
- 9 CSCE/OSCE, [Documentul reuniunii de la Moscova a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE](#) (Documentul OSCE de la Moscova din 1991), 3 octombrie 1991, par. 5.
- 10 A se vedea, de exemplu, OSCE, [Carta de la Paris pentru o nouă Europă](#), Paris, 19 - 21 noiembrie 1990, care prevede că "Democrația, cu caracterul său reprezentativ și pluralist, implică responsabilitatea față de electorat, obligația autorităților publice de a respecta legea și justiția administrată imparțial". A se vedea, de asemenea, [Documentul OSCE de la Istanbul din 1999](#), 19 noiembrie 1999, în care statele participante la OSCE s-au angajat să își consolideze eforturile de "promovare a bunelor practici guvernamentale și a integrității publice", într-un efort concertat de combatere a corupției.
- 11 OSCE, [Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE](#), Copenhaga, 5 iunie - 29 iulie 1990), punctul 26.
- 12 ODIHR, [Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), par. 39-40; IDEA internațională, [Implicarea eficientă a organelor parlamentare în domeniul drepturilor omului: Un set de instrumente](#) (2022).

urmăresc să abordeze în mod specific modul în care parlamentele ar trebui să se implice în respectarea angajamentelor statelor lor în domeniul drepturilor omului.¹³

11. Angajamentul parlamentului cu publicul, cu actorii societății civile, cu instituțiile naționale ale drepturilor omului, cu experții independenți și cu alte părți interesate este parte integrantă a mandatului său democratic și a funcției sale reprezentative.¹⁴ Participarea semnificativă și incluzivă a acestor diverși actori sociali îmbunătățește în mod semnificativ calitatea democrației, legitimitatea și eficiența proceselor parlamentare, inclusiv a procesului legislativ. În special, societatea civilă¹⁵ - care cuprinde, printre altele, organizații neguvernamentale (ONG-uri) care operează la diferite niveluri, apărătorii drepturilor omului, asociațiile, apărătorii drepturilor femeilor, grupurile de tineri, minoritățile, comunitățile indigene, sindicatele și reprezentanții mass-media - joacă un rol esențial în informarea activității parlamentare. Standardele internaționale subliniază importanța de a permite societății civile să se implice liber și eficient în procesele de luare a deciziilor publice și în activitățile legislative,¹⁶ subliniind necesitatea unui mediu propice susținerii și contribuției pașnice. În plus, aceste standarde recunosc rolul consultativ specific al instituțiilor naționale pentru drepturile omului în ceea ce privește chestiunile legislative care au un impact asupra drepturilor omului.¹⁷
12. Un Parlament cu adevărat reprezentativ ar trebui să permită pluralismul politic, în cadrul propriilor structuri, ceea ce implică, de asemenea, că ar trebui să existe aranjamente instituționale pentru a garanta rolul partidelor minoritare și de opoziție, inclusiv un acces echitabil la activitatea parlamentară, la comisii, la dezbateri și la instrumentele de supraveghere pentru a susține legitimitatea democratică și caracterul incluziv al proceselor parlamentare¹⁸ (a se vedea Opinia preliminară a ODIHR privind proiectul de Cod de organizare și funcționare a Parlamentului Republicii Moldova (referitor la controlul parlamentar, titlul III),¹⁹ care detaliază rolul acestora în contextul controlului).
13. Parlamentele sunt, de asemenea, spații esențiale pentru exercitarea dreptului la participare atât de către indivizi, cât și de către grupuri, astfel cum este prevăzut la articolul 21 din Declarație Universală a Drepturilor Omului și la articolul 25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (denumit în continuare "PIDCP").²⁰ În Comentariul său General nr. 25 (1996), Comitetul ONU pentru drepturile omului a

13 De exemplu, Rezoluția UN HRC, Contribuția parlamentelor la activitatea Consiliului pentru Drepturile Omului și la examinarea sa periodică universală, documentul ONU A/HRC/22/L.21, 19 martie 2013; Rezoluțiile Adunării Generale a ONU 65/123 din 2010 și 66/261 au subliniat importanța cooperării și interacțiunii în domeniul drepturilor omului între Consiliul ONU pentru Drepturile Omului, parlamentele naționale și Uniunea Inter-Parlamentară. A se vedea, de asemenea, OHCHR, Proiectul de principii privind parlamentele și drepturile omului; Parlamentele și drepturile omului. Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, Rezoluția 1823, Parlamentele naționale: garanții ai drepturilor omului în Europa, 23 iunie 2011.

14 CSCE/OSCE, Documentul reuniunii de la Moscova a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE (1991), par. 18 (angajamentul statelor de a se asigura că legislația este formulată și adoptată "ca urmare a unui proces deschis care reflectă voința poporului"); ODIHR, [Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), Principiul 7.

15 Consiliul Europei definește organizațiile neguvernamentale drept "organisme sau organizații autonome voluntare înființate pentru a urmări obiectivele esențialmente non-profit ale fondatorilor sau membrilor lor" și nu includ partidele politice. Organizațiile neguvernamentale "cuprind organisme sau organizații înființate atât de persoane individuale (fizice sau juridice), cât și de grupuri de astfel de persoane". Consiliul Europei, [Principiile fundamentale privind statutul organizațiilor neguvernamentale în Europa](#), Strasbourg, 13 noiembrie 2002; Consiliul Europei, Recomandarea CM/Rec(2007)14 [privind statutul juridic al organizațiilor neguvernamentale în Europa](#), 10 octombrie 2007, "Principii de bază".

16 Consiliul ONU pentru Drepturile Omului, Rezoluția 32/31 privind [spațiul societății civile](#), UN Doc. A/HRC/RES/32/31, par. 14 (d).

17 [Principiile referitoare la statutul instituțiilor naționale \("Principiile de la Paris"\)](#), adoptate prin Rezoluția 48/134 a Adunării Generale a ONU (20 decembrie 1993), anexă, funcția (c); Consiliul Europei, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), [Principiile privind protecția și promovarea instituției Ombudsmanului \("Principiile de la Veneția"\)](#), CDL-AD(2019)005, adoptat la 15-16 martie 2019, principiul 18.

18 ODIHR, [Orientări privind reglementarea partidelor politice](#) (ediția a 2-a, 2020), par. 127-128. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, [Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare](#) (2019).

19 Toate analizele juridice ale ODIHR privind proiectele și legile în vigoare ale Republicii Moldova sunt disponibile aici: [Moldova | LEGISLATIONLINE](#).

20 A se vedea [Pactul internațional al ONU cu privire la drepturile civile și politice](#) (denumit în continuare "PIDCP"), adoptat de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 2200A (XXI) din 16 decembrie 1966

remarcat că dreptul de a lua parte la afacerile publice, dreptul de vot și dreptul de acces egal la serviciile publice, astfel cum sunt reflectate în articolul 25 din PIDCP, impun ca *"cetățenii să ia parte, de asemenea, la conducerea problemelor de interes public, exercitându-și influența prin intermediul dezbaterilor publice"*.²¹ Mai mult, Rezoluția 32/31²² a Consiliului ONU pentru Drepturile Omului încurajează statele să faciliteze participarea publicului la procesul decizional și legislativ. În materie de mediu, Convenția CEE-ONU privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu (sau "Convenția de la Aarhus") - care este obligatorie din punct de vedere juridic pentru Moldova,²³ solicită statelor părți să asigure participarea timpurie a publicului la diferite categorii de decizii în domeniul mediului, inclusiv la politici și instrumente normative obligatorii din punct de vedere juridic, general aplicabile.

14. Moldova este un stat membru al Consiliului Europei (CoE), iar o serie de standarde și orientări ale CoE oferă puncte de referință valoroase pentru consolidarea implicării publice și civice în procesele parlamentare. În special, prezenta opinie se bazează pe documentele-cheie de orientare ale CoE, inclusiv Codul de bune practici pentru participarea civilă la procesul decizional (2009), Orientările CoE privind participarea civilă la procesul decizional politic (CM(2017)83-final), Compilația CoE "Participarea civilă la procesele decizionale, o prezentare generală a standardelor și practicilor în statele membre ale Consiliului Europei"(2016), care sunt, de asemenea, informative în această privință.
15. Procesul prin care este adoptată legislația este esențial pentru funcționarea democratică a parlamentelor. Documentul de la Moscova din 1991 obligă statele participante la OSCE să formuleze și să adopte legislația "ca urmare a unui proces deschis care reflectă voința poporului".²⁴ Angajamentele OSCE subliniază faptul că procesul de legiferare trebuie să fie transparent și participativ, asigurând oportunități pentru public și părțile interesate relevante de a se implica în mod semnificativ în formularea legilor și politicilor.²⁵
16. Participarea efectivă necesită, de asemenea, atenție la egalitate și nediscriminare. Statele participante la OSCE s-au angajat, de asemenea, să asigure oportunități egale pentru participarea efectivă la viața politică și publică a femeilor, a persoanelor aparținând minorităților naționale, a romilor și sinti, în special a femeilor rome și sinti, și a persoanelor cu handicap.²⁶ Liniile directoare de la Ljubljana privind integrarea societăților diverse (2012) ale Înalțului Comisar al OSCE pentru minorități naționale constată că *"[d]iversitatea este o caracteristică a tuturor societăților contemporane și a grupurilor care le compun"*²⁷ și recomandă ca cadrul legislativ și politic să permită recunoașterea faptului că identitățile individuale pot fi multiple, multistratificate, contextuale și dinamice. Rezoluția Adunării Parlamentare a OSCE privind rolul parlamentului național în consolidarea participării societății civile la procesele

21 Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, [Comentariul general nr. 25](#), 1996, par. 8.

22 Rezoluția Consiliului ONU pentru Drepturile Omului A/HRC/RES/32/31 (2016).

23 Moldova a ratificat Convenția de la Aarhus a UNECE la 9 august 1999.

24 Documentul reuniunii de la Moscova a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE (Documentul de la Moscova), OSCE, 3 octombrie 1991, alin. 18.1.

25 ODIHR, [Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), par. 10, citând "În special în ceea ce privește participarea efectivă și deplină a femeilor, a persoanelor aparținând minorităților naționale și a romilor și sintilor; a se vedea, de exemplu, Planul de acțiune privind îmbunătățirea situației romilor și sintilor în spațiul OSCE (Planul de acțiune), OSCE, 27 noiembrie 2003,

26 A se vedea OSCE, [Planul de acțiune pentru promovarea egalității de gen](#), adoptat prin Decizia nr. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), alin. 44(d); [Planul de acțiune al OSCE din 2003 privind îmbunătățirea situației romilor și sintilor în spațiul OSCE](#), par. 88; Consiliul Ministerial al OSCE, [Decizia nr. 4/13 privind intensificarea eforturilor OSCE de punere în aplicare a Planului de acțiune privind îmbunătățirea situației romilor și sintilor în spațiul OSCE, cu un accent deosebit pe femeile, tinerii și copiii romi și sinti](#) (2013), par. 4.2; [Raportul Reuniunii CSCE a experților privind minoritățile naționale](#) (Geneva, 1991); [Documentul de la Moscova din 1991](#) OSCE/CSCE, par. 41.

27 A se vedea [Liniile directoare de la Ljubljana privind integrarea societăților diverse](#), 7 noiembrie 2012.

- parlamentare și decizionale (2023) este, de asemenea, deosebit de relevantă pentru prezenta opinie.²⁸
17. După cum se subliniază în Orientările ODIHR privind legiferarea democratică, "*este esențial să se consolideze instituțiile și procesele democratice prin promovarea deschiderii, transparenței, incluziunii și responsabilității în legiferare*".²⁹ Mai mult, "*procedurile și practicile de legiferare ar trebui să respecte principiile democratice, să adere la standardele statului de drept și să respecte obligațiile și standardele internaționale în materie de drepturile omului la care s-au angajat statele participante la OSCE*".³⁰ Un proces legislativ transparent, responsabil, favorabil incluziunii și democratic necesită, de asemenea, ca publicului să i se acorde acces la proiectele legislative și să i se ofere o oportunitate semnificativă de a-și aduce contribuția.³¹
18. Luându-se în considerare statutul de candidat la UE al Republicii Moldova și obiectivul acestuia de a deschide "Grupul tematic 1: Elementele fundamentale" al negocierilor de aderare la UE, care se concentrează, *printre altele*, pe funcționarea instituțiilor democratice și reforma administrației publice, reforma proceselor parlamentare ar trebui să fie una dintre prioritățile-cheie ale țării. Articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) prevede că UE se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept și respectării drepturilor omului, în timp ce articolul 10 alineatul (3) din TUE prevede dreptul fiecărui cetățean de a participa la viața democratică a Uniunii și solicită ca deciziile să fie luate într-un mod cât mai deschis și cât mai apropiat de cetățean. Comisia Europeană solicită în mod special statelor membre ale UE să promoveze în mod activ implicarea incluzivă și eficientă a autorităților publice în procesele de elaborare a politicilor publice, împreună cu cetățenii, organizațiile societății civile și apărătorii drepturilor omului, creând și menținând în același timp un mediu sigur și favorabil în acest scop,³² încurajând în același timp participarea copiilor și a tinerilor la viața democratică. Printre altele, accesibilitatea pentru persoanele cu handicap ar trebui să fie asigurată în conformitate cu cerințele de accesibilitate prevăzute în anexa I la Directiva (UE) 2019/882 a Parlamentului European și a Consiliului și ar trebui să se prevadă adaptări rezonabile pentru a se asigura participarea persoanelor cu handicap la procesele de elaborare a politicilor publice în condiții de egalitate cu ceilalți. În plus, [Foaia de parcurs a UE pentru angajamentul față de societatea civilă din Republica Moldova pentru perioada 2021-2027](#), precum și principalele constatări și recomandări din Raportul 2024 al Comisiei Europene privind Republica Moldova³³ și din Raportul de monitorizare a administrației publice din Republica Moldova din cadrul Inițiativei comune OCDE-UE "Sprijin pentru îmbunătățirea guvernanței și a managementului în Europa Centrală și de Est" (SIGMA) (denumit în continuare "Raportul de monitorizare SIGMA 2023"),³⁴ sunt deosebit de relevante și vor fi menționate după caz în prezenta opinie.
19. O serie de alte documente cu caracter neobligatoriu elaborate în diverse foruri internaționale și regionale sunt utile, deoarece oferă mai multe orientări practice și

28 Adunarea Parlamentară a OSCE, [Declarația de la Vancouver - Rezoluția privind rolul parlamentului național în sporirea participării societății civile la procesele parlamentare și decizionale](#), la p. 67.

29 ODIHR, [Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), introducere.

30 ODIHR, [Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), Prefață.

31 Comisia de la Veneția, Lista de verificare a statului de drept, Obiectivul de referință A.5. Proceduri legislative.

32 A se vedea, de exemplu, Comisia Europeană, [Recomandarea 2023/2836 din 12 decembrie 2023 privind promovarea angajamentului și participării efective a cetățenilor și a organizațiilor societății civile în procesele de elaborare a politicilor publice](#).

33 A se vedea Comisia Europeană, [Raportul Republica Moldova 2024 - care însoțește documentul Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor](#), 30 octombrie 2024, în special Subsecțiunea 2.1.

34 EU-ODCE SIGMA, [Raportul de monitorizare a administrației publice în Republica Moldova - Evaluarea în raport cu principiile administrației publice](#) (octombrie 2023), care acoperă perioada 2023 până în septembrie.

exemple de practici pentru a spori caracterul incluziv al Parlamentului Republicii Moldova, cum ar fi:

- Orientările ODIHR din 2019 privind promovarea participării politice a persoanelor cu dizabilități;³⁵
- Metodologia ODIHR din 2022 privind abordarea violenței împotriva femeilor în Parlament;³⁶
- Ghidul ODIHR din 2021 privind realizarea egalității de gen în Parlament;³⁷
- Ghidul practic ODIHR din 2017 privind legislația sensibilă la dimensiunea de gen;³⁸
- Publicațiile Uniunii Interparlamentare (UIP), inclusiv Planul de acțiune din 2012 pentru parlamente sensibile la dimensiunea de gen,³⁹ Rezoluția din 2010 privind participarea tinerilor la procesul democratic⁴⁰ și Raportul din 2022 privind implicarea publicului în activitatea parlamentului,⁴¹ printre altele;
- Publicațiile OCDE referitoare la buna guvernare publică și la instituțiile publice responsabile și eficiente; și
- Lista de verificare a statului de drept a Comisiei de la Veneția.⁴²

2. CONTEXT

20. Proiectul de cod este un document cuprinzător, care acoperă o gamă largă de aspecte ale funcționării Parlamentului. De o relevanță deosebită în sensul prezentei opinii sunt Decizia Parlamentului nr. 149/2023 privind aprobarea Platformei pentru dialog și participare civică în procesul decizional al Parlamentului,⁴³ Legea nr. 148/2023 privind accesul la informațiile de interes public,⁴⁴ și Legea nr. 52/2014 privind Avocatul Poporului, care reglementează mandatul, funcțiile și interacțiunea parlamentară ale instituției naționale pentru drepturile omului.⁴⁵
21. Prezenta opinie se concentrează asupra funcției reprezentative a Parlamentului, cu un accent deosebit pe modul în care procesele incluzive și participative - prin implicarea publicului larg, a OSC-ilor, a instituției naționale pentru drepturile omului și a experților independenți - pot consolida legitimitatea, transparența, responsabilitatea și eficacitatea Parlamentului în toate domeniile activității parlamentare. Aceste elemente nu sunt tratate ca funcții separate, ci mai degrabă ca aspecte interconectate și care se consolidează

35 A se vedea OSCE/ODIHR, *Orientări privind promovarea participării politice a persoanelor cu dizabilități* (2019)

36 A se vedea ODIHR, *Abordarea violenței împotriva femeilor în politică în regiunea OSCE: Setul de instrumente ODIHR* (2022), inclusiv Instrumentul 2 cu caracter special privind abordarea violenței împotriva femeilor în Parlament (2022).

37 A se vedea ODIHR, *Realizarea egalității de gen în Parlament: Un ghid pentru parlamentele din regiunea OSCE* (2021).

38 A se vedea ODIHR, *Elaborarea legilor trebuie să funcționeze pentru femei și bărbați: un ghid practic pentru o legislație sensibilă la gen* (2017).

39 UIP, *Planul de acțiuni pentru parlamentele sensibile la gen* (2012), paginile 8-9, care definește un parlament sensibil la gen ca fiind "un parlament care răspunde nevoilor și intereselor atât ale bărbaților, cât și ale femeilor în componența, structurile, operațiunile, metodele și activitatea sa. Parlamentele sensibile la dimensiunea de gen elimină barierele din calea participării depline a femeilor și oferă un exemplu sau un model pozitiv societății în general. Acestea se asigură că operațiunile și resursele lor sunt utilizate în mod eficient pentru promovarea egalității de gen. [...] Un parlament sensibil la dimensiunea de gen este, prin urmare, un parlament modern; unul care abordează și reflectă cerințele de egalitate ale unei societăți moderne. În cele din urmă, este un parlament care este mai eficient, mai eficace și mai legitim". A se vedea, de asemenea, Declarația de la Kigali a UIP din 2022 și Strategia UIP 2017-2021.

40 UIP, *Participarea tinerilor în procesul democratic*, 2010

41 UIP, *Raportul Parlamentar Global 2022* - Implicarea publicului în activitatea parlamentului, care oferă, de asemenea, orientări privind înființarea de organisme independente care să monitorizeze și să impună responsabilitatea în cadrul proceselor legislative.

42 Comisia de la Veneția a Consiliului Europei, *Lista de verificare a statului de drept*, adoptată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 106-a sesiuni plenare (Veneția, 11-12 martie 2016), punctul 18.

43 Hotărârea Parlamentului nr. 149 din 09-06-2023 privind aprobarea Platformei de dialog și participare civică la procesul decizional al Parlamentului, 20-06-2023, Monitorul Oficial nr. 200-203 art. 345 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=137492&lang=ro

44 Legea nr. 148 din 09-06-2023 privind accesul la informațiile de interes public Publicat : 08-07-2023 în Monitorul Oficial nr. 234 art. 410.

45 Legea nr. 52/2014 privind Avocatul Poporului (Ombudsmanul), adoptată pe 3 aprilie 2014. Moldova, disponibilă: [LP52/2014](#)

reciproc ale reprezentării parlamentare. Reprezentarea eficientă necesită asigurarea faptului că diferitele puncte de vedere ale societății sunt luate în considerare în mod semnificativ în cadrul proceselor parlamentare, ceea ce include stabilirea unor mecanisme clare pentru consultarea publică și contribuția societății civile.⁴⁶ Mai mult, aspectele Proiectului de cod examinate în celelalte opinii ale ODIHR menționate anterior, care se referă la aceeași solicitare din partea Parlamentului, de asemenea, posibil să abordeze aspecte legate de reprezentarea și implicarea societății civile.

22. Secțiunea 2 din Proiectul de cod subliniază principiile activității parlamentare, care sunt legalitatea, democrația și pluralismul politic, autonomia parlamentară, protejarea drepturilor și libertăților omului, caracterul public al activității Parlamentului, reprezentarea proporțională și deliberarea. **Luând în considerare importanța acestor principii pentru înțelegerea celorlalte dispoziții ale Proiectului de cod, adăugarea unei referiri la procesele participative și favorabile incluziunii ar asigura înțelegerea acestora ca principii directe pentru Parlament.**
23. Articolele 2 și 4 din Proiectul de cod subliniază caracterul central al reprezentării pentru mandatul Parlamentului. Acest aspect este consolidat în secțiunea 2, prin articolul 6 alineatul (1), care subliniază faptul că democrația se bazează pe pluralismul de opinii, pe prioritatea protejării drepturilor și libertăților omului la articolul 8 și pe caracterul public al activității Parlamentului la articolul 9. De remarcat este articolul 8 privind protejarea drepturilor și libertăților omului, care prevede că protejarea drepturilor și libertăților omului "*este un principiu fundamental și o prioritate a Parlamentului*". Aceasta este o dispoziție importantă care este, de asemenea, în conformitate cu standardele internaționale care subliniază faptul că respectarea drepturilor omului este esențială pentru o reprezentare autentică.⁴⁷ Cu toate acestea, această dispoziție ar putea fi consolidată în continuare prin menționarea sursei acestor drepturi ale omului.
24. Proiectul de cod face pași importanți către instituționalizarea abordărilor participative, în special prin capitolul X, care constituie un temei juridic pentru cooperarea cu societatea civilă. Aceste dispoziții completează structurile participative prevăzute în Hotărârea Parlamentului nr. 149/2023, care promovează dialogul, participarea civică, transparența și credibilitatea parlamentară. În acest sens, continuarea **armonizării dintre Proiectul de cod și Decizia nr. 149/2023 a Parlamentului ar consolida coerența juridică și ar îmbunătăți previzibilitatea, incluziunea și accesibilitatea proceselor de implicare civică pe parcursul ciclului legislativ.**
25. Dincolo de implicarea societății civile, Proiectul de cod subliniază, de asemenea, mecanismele de participare publică (de exemplu, audieri, petiții, consultări), implicarea Avocatului Poporului (Instituția națională pentru drepturile omului) și cu acesta, precum și implicarea experților independenți. Aceste dispoziții oferă o bază valoroasă și reflectă o intenție clară de a promova deschiderea și incluziunea. În același timp, unele dintre mecanismele participative sunt formulate în termeni generali sau discreționari. **Sporirea clarității procedurilor, a garanțiilor de transparență și a mecanismelor de feedback semnificative ar sprijini în continuare integrarea sistematică a contribuțiilor externe și ar consolida calitatea, legitimitatea și respectarea drepturilor omului în activitatea parlamentară.**
26. În ansamblu, Proiectul de cod oferă o bază solidă pentru consolidarea funcției reprezentative a Parlamentului prin intermediul proceselor participative. În același timp,

⁴⁶ ODIHR, *Orientări privind elaborarea democratică a legilor pentru legi mai bune* (2024), punctul 25.

⁴⁷ Declarația ONU privind dreptul și responsabilitatea indivizilor, grupurilor și organelor societății de a promova și proteja drepturile omului și libertățile fundamentale universal recunoscute (1998).

transpunerea în practică a dispozițiilor sale generale va necesita norme procedurale mai detaliate și obligatorii pentru a asigura un angajament sistematic, transparent, incluziv și responsabil cu actorii externi în toate etapele activității parlamentare.

RECOMANDAREA A.

Includerea unei referiri specifice la procesele participative și incluzive ca unul dintre principiile directoare ale activității parlamentare în secțiunea 2 a Proiectului de cod, pentru a consolida funcția reprezentativă a Parlamentului.

RECOMANDAREA B.

Armonizarea Proiectului de cod cu Hotărârea nr. 149/2023 a Parlamentului prin reflectarea explicită a principiilor sale privind dialogul civic, incluziunea și transparența și prin operaționalizarea mecanismelor sale participative în toate dispozițiile relevante ale Proiectului de cod.

3. FUNCȚIA REPREZENTATIVĂ A PARLAMENTULUI

27. Funcția reprezentativă este funcția primordială a parlamentelor democratice. Aceasta implică capacitatea parlamentului de a reflecta voința și interesele populației și de a se asigura că diverse voci - inclusiv cele ale grupurilor marginalizate și subreprezentate - sunt incluse în mod semnificativ în procesele decizionale publice.⁴⁸ Prin urmare, reprezentarea eficientă asigură faptul că componența, planificarea și deciziile parlamentului reflectă, în cea mai mare măsură posibilă, pluralitatea de opinii și structura societății pe care o deservește.
28. Statele participante la OSCE s-au angajat să susțină democrația reprezentativă, bazată pe pluralism, egalitate în fața legii și respect pentru drepturile omului. Documentul de la Copenhaga din 1990 afirmă în mod explicit că autoritatea guvernului trebuie să se bazeze pe voința poporului, exprimată prin alegeri reale și periodice și consolidată prin instituții democratice care asigură transparența și responsabilitatea.⁴⁹
29. În conformitate cu aceste angajamente, *Orientările ODIHR privind legiferarea democratică* subliniază faptul că o democrație reprezentativă funcțională necesită ca "toate părțile interesate să aibă posibilitatea de a avea acces la procesul de legiferare, să fie informate cu privire la acesta și să poată participa și contribui în mod semnificativ".⁵⁰ Prin urmare, reprezentarea nu se limitează la componența parlamentară, ci se extinde la proceduri care trebuie să fie deschise, participative, incluzive și să reflecte nevoile societății.⁵¹
30. În acest context, Proiectul de cod oferă oportunitatea de a instituționaliza în continuare funcția reprezentativă a Parlamentului prin încorporarea unor standarde executorii

48 Uniunea Interparlamentară (UIP), [Parlamentul și democrația în secolul XXI: Un ghid de bune practici](#) (Geneva: UIP, 2006), p. 13-15.

49 OSCE, Documentul de la Copenhaga (1990), punctele 6, 7.5 și 7.6.

50 ODIHR, [Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), principiul 7.

51 *Ibidem*, principiul 5.

privind transparența, participarea, incluziunea, responsabilitatea și nediscriminarea. Secțiunile care urmează evaluează măsura în care Proiectul de cod realizează aceste principii și identifică domeniile care necesită îmbunătățiri în conformitate cu angajamentele OSCE și cu standardele și recomandările internaționale privind drepturile omului.

3.1. Deschiderea și transparența

31. Comunicarea deschisă și transparența în activitățile parlamentare consolidează funcția sa reprezentativă.⁵² În conformitate cu principiul 1 din Orientările ODIHR privind legiferarea democratică, *"Legislația ar trebui, de asemenea, să fie pregătită, dezbătută, verificată, adoptată, pusă în aplicare, monitorizată și evaluată în urma unor proceduri participative și reprezentative care sunt stabilite într-un cadru juridic stabil, clar, previzibil, deschis și transparent"*.⁵³ Importanța deschiderii este subliniată și mai mult în Principiul 6, care prevede că întregul proces legislativ ar trebui, de regulă, să fie deschis și transparent.⁵⁴ Transparența procedurilor parlamentare este, de asemenea, esențială pentru implicarea societății civile⁵⁵ și asigură faptul că publicul larg este informat cu privire la procesele parlamentare și are oportunități semnificative de a participa pe parcursul ciclului legislativ.
32. Articolul 9 din Proiectul de cod, care stabilește principiile activității parlamentare, prevede caracterul public al activității Parlamentului, inclusiv transparența în luarea deciziilor, transparența activităților și accesul la informații. Aceasta este o dispoziție legislativă nouă binevenită care subliniază în mod explicit natura deschisă a Parlamentului și oferă orientări pentru interpretarea dispozițiilor ulterioare ale Proiectului de cod. Caracterul public al activității Parlamentului, astfel cum este prevăzut la articolul 9, este reiterat în continuare de articolul 11, care prevede că dezbaterile în organele de lucru și în plenul Parlamentului sunt publice, cu excepțiile stabilite potrivit legii. În plus, articolul 55 din Proiectul de cod enumeră persoanele care pot asista la ședințele publice ale parlamentului. Deși dispoziția include sintagma juridică cu sens larg "alte persoane", **reprezentanții societății civile ar putea fi menționați în mod explicit la articolul 55.** Includerea explicită a societății civile ar reflecta, de asemenea, angajamentul participativ cu societatea civilă prevăzut în Hotărârea Parlamentului nr. 149/2023.
33. Există o serie de dispoziții specifice în Proiectul de cod care prevăd mecanisme de asigurare a deschiderii și transparenței Parlamentului prin publicarea și diseminarea informațiilor.⁵⁶ Proiectul de cod ar trebui citit împreună cu Legea Republicii Moldova privind accesul la informațiile de interes public, care prevede că toate informațiile deținute de autoritățile publice se prezumă a fi publice - sub rezerva doar a unor excepții legale specifice, cum ar fi protecția datelor cu caracter personal - și impune publicarea

52 Cele 12 principii de bună guvernare democratică ale Consiliului Europei, Principiul 6: Deschidere și transparență.

53 ODIHR, *Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune* (2024), Principiul 1,

54 ODIHR, *Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune* (2024), Principiul 6.

55 A se vedea, de exemplu, Convenția Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale (ETS nr. 205), care a intrat în vigoare în Moldova la 1 decembrie 2020 <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=205> (Convenția Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale, 2009.)

56 Articolele 9 și 15 prevăd publicarea documentelor parlamentare, iar articolul 11 enunță principiul dezbaterilor deschise. Transmiterea în direct este tratată la articolul 52 alineatul (1), iar accesul online la transcrierile dezbaterilor este prevăzut la articolul 54 alineatul (2). Alte dispoziții detaliază cerințele de transparență în legătură cu funcții specifice ale parlamentului, cum ar fi articolul 224 alineatul (9), care prevede publicarea avizelor consultative. Ședințele sunt consemnate într-un proces-verbal semnat de președintele de ședință și postat pe site-ul oficial al Parlamentului [articolul 40 alineatele (12)-(13)]. Deciziile sunt publicate pe site-ul oficial al Parlamentului [articolul 40 alineatul (15)]. Articolele 167-177 din Proiectul de cod includ dispoziții privind prezentările guvernamentale și publicarea rapoartelor. Articolele 194-196 pun accentul pe publicarea deciziilor guvernului și pe cooperarea cu administrațiile locale.

proactivă a acestor informații.⁵⁷ Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, care consolidează și mai mult obligațiile legate de consultare și accesul public la proiectele de decizii, este, de asemenea, relevantă. Schimbul de informații este o componentă esențială a funcției reprezentative a parlamentului, precum și a angajamentului eficient între parlament și societatea civilă. Fără acces liber și ușor la informații relevante și exacte, este dificil să se elaboreze politici și programe care să răspundă nevoilor și priorităților comunităților pe care parlamentarii le reprezintă.⁵⁸ Accesul limitat la informații și schimbările în agenda legislativă fără notificare (sau cu notificare de ultim moment) au fost observate ca o problemă deosebită de către experții societății civile și alte părți interesate relevante.⁵⁹ Raportul Comisiei Europene privind Republica Moldova din anul 2024 menționează, de asemenea, că publicarea anticipată a proiectelor de lege și publicarea sporită a documentelor justificative, cu termene de consultare mai lungi, ar contribui la creșterea transparenței și a previzibilității procesului legislativ.⁶⁰

34. Deși Proiectul de cod prevede publicarea de informații [de exemplu, articolul 9, articolul 40 alineatele (12)-(15) și articolul 54 alineatul (2)], utilizarea unei game mai largi de tehnologii ar putea spori în continuare atât transparența, cât și participarea. Ar putea fi luată în considerare utilizarea unor instrumente precum portalurile online interactive pentru consultări, care permit publicului să comenteze proiectele, extinderea transmisiilor în direct și a arhivării dincolo de sesiunile plenare la reuniunile relevante ale comisiilor, dezvoltarea unor instrumente digitale pentru depunerea petițiilor (în completarea articolului 221) și utilizarea diverselor canale online, inclusiv a rețelelor de socializare, pentru diseminarea informațiilor privind activitățile parlamentare și oportunitățile de consultare. Atunci când se instituie astfel de mecanisme, este esențial, de asemenea, să se atenueze riscul decalajului digital⁶¹ și, în funcție de circumstanțe, să se ia în considerare diversificarea structurilor, metodelor, mecanismelor, instrumentelor și tipurilor de participare a publicului și de sensibilizare a publicului direcționată către anumite grupuri, în special către cei care vor fi afectați de politica preconizată.⁶² **Proiectul de cod ar putea să reglementeze obligația Parlamentului/Secretariatului său să elaboreze strategii specifice de diseminare a informațiilor prin intermediul unor regulamente interne complementare sau al unor instrumente de orientare, care pot fi adaptate mai ușor la evoluția nevoilor și a tehnologiilor. Acest lucru ar putea fi realizat prin elaborarea unor orientări și protocoale separate pentru schimbul de informații, care să definească care anume informații pot fi supuse diseminării, cine poate face schimb de informații și care este modalitatea de diseminare a informațiilor. Tehnologiile avansate ar putea fi utilizate pentru a facilita schimbul de informații, cum ar fi portalurile online sau bazele de date, rețelele de socializare și webinarele⁶³ - asigurând în același timp măsuri de atenuare a riscului de decalaj digital.**
35. Principiul 17 din Orientările ODIHR privind legiferarea democratică subliniază necesitatea publicării în timp util a legilor, a proiectelor de lege și a documentelor

57 Legea nr. 148 din 09-06-2023 privind accesul la informațiile de interes public. Publicată pe 08-07-2023 în Monitorul Oficial nr. 234 art.3, 7, 10-12;

58 A se vedea, în general, Convenția Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale (ETS nr. 205).

59 A se vedea [Foaia de parcurs a UE pentru angajamentul față de societatea civilă din Republica Moldova pentru perioada 2021-2027](#), p. 3.

60 A se vedea Comisia Europeană, [Raportul Republica Moldova 2024 - care însoțește documentul Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor](#), 30 octombrie 2024, p. 22.

61 Și anume, excluderea anumitor persoane care nu au acces la internet și la noile tehnologii sau nu au capacitatea de a le utiliza.

62 ODIHR, [Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), par. 107.

63 Consiliul ONU pentru Drepturile Omului, [Participarea egală la afacerile politice și publice](#), 12 octombrie 2015, A/HRC/RES/30/9.

legislative, precum și a accesibilității în mai multe formate și limbi, în cea mai mare măsură posibilă. Versiunea consolidată a proiectelor de lege care reflectă amendamentele adoptate în timpul diferitelor reuniuni ale comisiilor parlamentare, precum și lecturile parlamentare, ar trebui să fie ușor accesibile publicului, înainte de adoptarea proiectelor de lege în plen. În plus, versiunile consolidate și actualizate ale textelor juridice adoptate ar trebui să fie disponibile și ușor accesibile publicului. Cerințele din Proiectul de cod privind publicarea hotărârilor și rapoartelor guvernamentale în buletinele oficiale ar putea fi detaliate în continuare. În acest sens, merită reamintit cel mai recent aviz al Comitetului consultativ al Consiliului Europei privind Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale, care solicită în mod explicit autorităților *"să se asigure că persoanele aparținând minorităților naționale sunt consultate în mod sistematic și participă efectiv la toate procesele decizionale, nu numai în ceea ce privește chestiunile culturale, ci și alte politici și legislații imediat relevante pentru accesul lor la drepturile minorităților, inclusiv cu privire la orice reforme preconizate ale administrației publice"*, solicitând astfel, de asemenea, accesul la documentele și informațiile relevante în limbile minorităților.⁶⁴ **Deși Proiectul de cod reglementează obligația publicării dezbaterilor și a deciziilor, acesta ar trebui să includă dispoziții specifice pentru furnizarea documentelor în limbile minorităților, în măsura în care acestea sunt relevante pentru accesul la drepturile minorităților, și în formatele accesibile.**

RECOMANDAREA C.

Pentru a consolida transparența parlamentară, accesibilitatea și implicarea publicului, se poate lua în considerare elaborarea în Proiectul de cod a unor proceduri clare și obligatorii pentru schimbul proactiv de informații. Acestea ar trebui să asigure accesul public structurat și în timp util la documentele legislative și la oportunitățile de consultare, inclusiv prin utilizarea instrumentelor digitale, cum ar fi platformele online pentru comentarii publice privind proiectele de legi - introducând în același timp măsuri de atenuare a riscului de decalaj digital. Proiectul de cod ar trebui să prevadă, de asemenea, disponibilitatea documentelor-cheie în formate accesibile și, după caz, accesul la aceste documente în limbile minorităților. Aceste dispoziții ar trebui să fie aliniate la Legea Republicii Moldova privind accesul la informațiile de interes public și la Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, care consolidează obligațiile legate de accesul, consultarea și participarea publicului.

3.2. Participarea și consultarea

36. Procesele participative sunt esențiale pentru activitatea parlamentară.⁶⁵ Principiul 7 din Orientările ODIHR privind legiferarea democratică subliniază faptul că participarea și incluziunea necesită ca *"[t]oate părțile interesate să aibă posibilitatea de a avea acces la procesul de legiferare, să fie informate cu privire la acesta și să poată participa și contribui în mod semnificativ"*. Acest lucru se datorează faptului că *"calitatea acestor legi este intrinsec legată de procesul care a condus la adoptarea lor"*. Acest principiu este consolidat de principiul 5, care prevede că *"[În general, legile și procesul decizional*

64 Comitetul consultativ al Consiliului Europei privind Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale, [Al cincilea aviz privind Republica Moldova](#) (2023), par. 24 și 124-131.

65 Înalțul Comisar al OSCE pentru minoritățile naționale, Liniile directoare de la Ljubljana privind integrarea societăților diverse (2012). Consiliul ONU pentru Drepturile Omului, Spațiul societății civile: implicarea organizațiilor internaționale și regionale (2018).

public ar trebui să fie elaborate, discutate și adoptate pe baza unor argumente bine fundamentate, a unor dovezi științifice și a unor date, inclusiv a informațiilor care rezultă din evaluările impactului și din consultările cu publicul și cu alte părți interesate".

37. Un proces de consultare adecvat promovează transparența, responsabilitatea și incluziunea în procesul de luare a deciziilor publice și servește la o mai bună conștientizare și înțelegere a politicilor urmărite în rândul părților interesate relevante și al publicului.⁶⁶ Cerința ca parlamentele să se asigure că se consultă cu privire la proiectele de politici și legi derivă din nevoia generală de transparență și bună guvernare în instituțiile publice.⁶⁷
38. Conform Proiectului de cod, principalul mijloc de implicare a publicului, a experților și a societății civile în Parlament este prin intermediul comisiilor permanente. În conformitate cu Proiectul de cod, comisiile permanente pot fi mandatate să efectueze consultări publice (articolul 43 alineatul (1)). Comisiile pot forma grupuri de lucru din experți și specialiști în materie și reprezentanți ai părților interesate [articolul 43 alineatul (7)]. Pentru a facilita consultările publice, comisiile permanente întocmesc o listă a asociațiilor și a părților interesate [articolul 43 alineatul (8)] (a se vedea observațiile suplimentare privind listele comisiilor la punctul 60 *infra*).
39. Pentru a asigura angajamentul extern, parlamentele trebuie să desfășoare consultări favorabile incluziunii și participării, care nu numai că promovează legitimitatea democratică, ci și consolidează procesul de legiferare bazat pe dovezi, prin valorificarea perspectivelor, expertizei și experiențelor diversilor actori sociali.⁶⁸ Consultările ar trebui să fie orientate către rezultate, ceea ce înseamnă că acestea ar trebui, în principiu, să poată avea un impact real asupra conținutului deciziei, politicii sau legislației.⁶⁹ Reuniunile și consultările semnificative pot fi asigurate prin pregătirea unei ordini de zi și a unor obiective clare, prin stabilirea unor orientări și proceduri clare, prin⁷⁰ invitarea la dialog a tuturor actorilor și perspectivelor relevante - cu o sensibilizare direcționată și proactivă a părților interesate sau a grupurilor afectate și/sau subreprezentate, după caz și după relevanță, prin furnizarea de resurse adecvate pentru a sprijini participarea, prin luarea în considerare a nevoilor specifice, inclusiv a nevoilor persoanelor cu handicap, precum și prin publicarea feedback-ului organizațiilor cu privire la contribuția lor și prin răspunsul la acesta.
40. Luându-se în considerare faptul că domeniul de aplicare al prezentei opinii se limitează la Proiectul de cod supus examinării și fără a aduce atingere faptului că anumite aspecte procedurale ale consultărilor publice sunt reglementate de alte acte legislative ale Republicii Moldova - inclusiv Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative și Hotărârea Parlamentului nr. 149/2023 - Proiectul de cod ar trebui totuși să includă trimiteri clare și garanții minime pentru a asigura coerența și securitatea juridică. În acest scop, **Proiectul de cod ar trebui să clarifice faptul că consultările publice trebuie să se desfășoare într-un mod**

66 A se vedea ODIHR, [Opinia privind Regulamentul de procedură al Jogorku Kenesh din Republica Kârgâzstan](#) (2023), punctul 49, Potrivit recomandărilor emise de organismele internaționale și regionale și a bunelor practici din spațiul OSCE, consultările publice durează, în general, de la un minim de 15 zile la două sau trei luni, deși această perioadă ar trebui prelungită, după caz, ținând seama de natura, complexitatea și dimensiunea proiectului de act propus și de datele/informațiile justificative; a se vedea ODIHR, [Opinia privind proiectul de lege al Ucrainei "privind consultările publice"](#) (2016), punctul. 40. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, [Listă de verificare a statului de drept](#), partea II.A.5.

67 Comisia de la Veneția, [Listă de verificare a statului de drept](#), Criteriul de referință A.5. Proceduri legislative.

68 ODIHR, [Raportul cuprinzător de evaluare a procesului de legiferare în Muntenegru](#) (noiembrie 2024), par.125-133

69 Centrul European pentru Dreptul Non-profit, [Participarea civilă la procesele decizionale, o prezentare generală a standardelor și practicilor din statele membre ale Consiliului Europei](#), (mai 2016) p. 31-36

70 Legislația sau alte standarde obligatorii ar trebui să reflecte standardele minime prevăzute în Codul de bune practici pentru participarea civilă la procesul decizional al Consiliului Europei (2009).

deschis, transparent, accesibil, incluziv și eficient și să se ghideze după principiile de consultare care să fie de un caracter semnificativ și disponibilă publicului, astfel cum sunt reflectate în Platforma pentru dialog și participare civică. În special, comisiile permanente ar trebui să ia în considerare utilizarea diverselor tipuri de mecanisme de consultare publică - inclusiv audierile publice - adaptând formatul acestora la natura și importanța inițiativei legislative, în conformitate cu procedurile stabilite în cadrul Platformei, iar contribuțiile părților interesate primite prin consultări ar trebui să fie documentate în mod sistematic și, după caz, reflectate în rezumatele legislative elaborate în temeiul articolului 91 din Proiectul de cod.

41. Procedurile accelerate sunt reglementate de articolele 71-74 din Proiectul de cod. Astfel de proceduri *"ar trebui utilizate rar și numai în cazuri excepționale de urgență reală de a adopta o anumită lege, deoarece procesul implică o lipsă de planificare legislativă și mai puțin sau deloc timp pentru consultări aprofundate cu privire la proiectele de legi și nici pentru un control parlamentar adecvat"*.⁷¹ Este important ca orice excepție de la consultările publice să fie absolut necesară, iar cazurile trebuie să fie justificate corespunzător. Hotărârea Parlamentului nr. 149/2023 prevede că, în cazuri de urgență, Parlamentul poate stabili un termen de cel puțin 3 zile lucrătoare pentru prezentarea recomandărilor de către părțile interesate (Articolul 6 alineatul (1) punctul (3)). **Proiectul de cod ar trebui modificat pentru a include dispoziții care să prevadă că procedurile legislative accelerate trebuie să includă mecanisme pentru o contribuție semnificativă din partea societății civile și a publicului, cum ar fi menținerea perioadei minime de revizuire, astfel cum se reflectă în Hotărârea nr. 149/2023 a Parlamentului și utilizarea platformelor digitale pentru consultări rapide. De asemenea, ar trebui să se asigure notificarea promptă și proactivă a părților interesate relevante - inclusiv prin contactare directă, atunci când este posibil - pentru a permite o implicare semnificativă în intervalul de timp limitat. Orice excepție de la această regulă, în contextul procedurilor accelerate, ar trebui să fie justificată în mod corespunzător.**
42. Un alt aspect se referă la reglementarea consultării publice în contextul procedurilor legislative accelerate. După cum se subliniază în Orientările ODIHR privind legiferarea democratică, procedurile accelerate nu trebuie să servească drept mijloc de a evita consultarea publică semnificativă, evaluările de impact sau controlul parlamentar.⁷² În mod similar, opinia juridică anterioară a ODIHR referitoare la proiectul de Cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului (referitor la procedura legislativă, capitolul III) a subliniat faptul că legile adoptate prin proceduri accelerate ar trebui să facă obiectul unei evaluări ex post obligatorii, în special în cazul în care garanțiile de participare nu au putut fi respectate înainte de adoptare.⁷³
43. În timp ce această secțiune oferă o prezentare generală a principiilor participative și a cadrelor de consultare, o analiză mai detaliată a reglementării de către Proiectul de cod a participării actorilor externi este prezentată în secțiunea 4 din prezenta opinie. Secțiunea 4 examinează modalitățile specifice stabilite pentru implicarea publicului larg, a societății civile, a Avocatului Poporului și a experților independenți, subliniind evoluțiile pozitive, precum și domeniile în care sunt necesare îmbunătățiri pentru a se asigura o participare sistematică, favorabilă incluziunii și transparentă în cadrul proceselor parlamentare.

71 ODIHR, [Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), Principiul 11.

72 *Ibidem*, par. 186, 238

73 Opinia preliminară a ODIHR cu privire la proiectul de Cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului (referitor la procedura legislativă, capitolul III), par. 85

RECOMANDAREA D.

Modificarea Proiectului de cod pentru a include standarde minime clare pentru o consultare publică semnificativă și favorabilă incluziunii, cum ar fi perioade de preaviz adecvate, formate accesibile și acțiuni de informare orientate și proactive către părțile interesate afectate și/sau subreprezentate. Proiectul de cod ar trebui, de asemenea, să solicite în mod explicit ca orice excepție de la consultările publice să fie însoțită de o motivație clar justificată, să includă forme alternative de consultare publică rapidă și să fie în conformitate cu principiile stabilite în Hotărârea Parlamentului nr. 149/2023.

3.3. Incluziunea

44. Reprezentarea necesită incluziune, ceea ce presupune asigurarea faptului că grupurile marginalizate și subreprezentate sunt implicate în mod semnificativ în procesele parlamentare.⁷⁴ În conformitate cu articolul 83 din Proiectul de cod, comisiile pot invita "persoanele interesate" la ședințele lor. Cu toate acestea, Proiectul de cod nu abordează în mod explicit reprezentarea minorităților etnice, a grupurilor lingvistice, a persoanelor cu handicap sau a altor comunități marginalizate și persoane/grupuri subreprezentate în cadrul structurilor parlamentare. **Proiectul de cod ar trebui să recunoască în mod explicit importanța reprezentării și a perspectivelor diversității de gen, precum și a altor grupuri diverse, inclusiv tineretul, persoanele cu handicap, persoanele de etnie romă și sinti și alte comunități marginalizate.**⁷⁵ De asemenea, ar trebui să se acorde o atenție specială **discriminării intersecționale** care afectează persoanele care se confruntă cu forme multiple și suprapuse de dezavantaj.
45. În plus, recomandările internaționale relevante privind drepturile copilului impun ca copiii să fie consultați și cu privire la proiectele de politici și legi care îi afectează, într-un mod adecvat vârstei și capacităților lor în evoluție.⁷⁶ Prin urmare, statele au datoria de a crea în mod sistematic condiții adecvate pentru a ajuta toți copiii și tinerii să își exprime opiniile, prin crearea de structuri instituționalizate însărcinate cu integrarea chestiunilor legate de tineret în activitatea parlamentului, ancorate în legislație și politici, și prin măsuri specifice.⁷⁷ Deși ar trebui asigurate mecanisme de consultare adecvate pentru copiii mai mici, implicarea copiilor mai mari și a tinerilor poate lua alte forme pentru a încuraja participarea activă prin, de exemplu, platforme de discuții care să implice o gamă largă de grupuri de advocacy și de interese conduse de tineri pe parcursul procesului de elaborare a politicilor și a legislației.⁷⁸ Deși Proiectul de cod nu se referă la participarea copiilor sau a tinerilor, **acest aspect ar putea fi abordat prin dispoziții care să**

74 Rezoluția Consiliului ONU pentru Drepturile Omului A/HRC/24/L.24 (2013) privind crearea unui mediu sigur și favorabil pentru societatea civilă. Adunarea Parlamentară a OSCE, Proiect de raport privind implicarea societății civile (iulie 2022), par. 10; Decizia nr. 7/09 a Consiliului Ministerial al OSCE privind participarea femeilor la viața politică și publică; Planul de acțiune al OSCE privind îmbunătățirea situației romilor și sintilor în spațiul OSCE (2003);

75 OSCE/ODIHR, Orientări privind promovarea participării politice a persoanelor cu handicap (2019). Consiliul Europei, Comitetul de Miniștri, Orientări privind participarea civilă la luarea deciziilor politice [CM(2017)83-final].

76 ODIHR, [Opinia cu privire la Legea privind tineretul din Serbia](#), 8 noiembrie 2021, par. 15.

77 A se vedea, de exemplu, Adunarea UIP, [Rezoluția privind participarea tinerilor în procesul democratic](#) (2010). A se vedea, de asemenea, [Compilarea angajamentelor OSCE privind tineretul și educația](#).

78 ODIHR, [Opinia privind regulamentul de procedură al Jogorku Kenesh din Republica Kârgâzstan](#), punctul 53. 53, citând Comitetul pentru drepturile copilului, Comentariul general nr.12: Dreptul copilului de a fi ascultat, CRC/C/GC/12, par. 127, menționând că parlamentele locale ale tinerilor, consiliile municipale ale copiilor, consultările ad hoc, extinderea orelor de consultanță ale politicienilor și funcționarilor și vizitele școlare pot ajuta copiii să se implice în comunitățile lor la nivel local și național în cea mai mare măsură posibilă.

încurajeze mecanisme distincte și adecvate vârstei atât pentru consultarea generală a copiilor, cât și pentru implicarea mai activă a tinerilor, în conformitate cu Convenția ONU privind drepturile copilului și cu alte recomandări internaționale și regionale privind participarea tinerilor la luarea deciziilor publice.⁷⁹

46. Pentru a asigura desfășurarea unor procese democratice favorabile incluziunii, trebuie luată în considerare accesibilitatea în forme multiple pentru persoanele cu handicap, minoritățile lingvistice și alte persoane care se confruntă cu obstacole. Aceasta include **accesul fizic** la clădirea parlamentului și la facilitățile sale, **accesul informațional** prin intermediul documentelor parlamentare, al înregistrărilor și al site-ului web,⁸⁰ și **accesul comunicațional** în timpul procedurilor. Articolul 29 din Convenția privind drepturile persoanelor cu handicap⁸¹ solicită statelor părți să garanteze drepturile politice și posibilitatea persoanelor cu handicap de a participa la afacerile publice. Procedurile și documentele parlamentare trebuie să fie accesibile persoanelor cu handicap, în conformitate cu obligațiile internaționale.⁸² **Proiectul de cod ar trebui revizuit din această perspectivă și ar trebui să se ia în considerare modificarea anumitor articole, inclusiv a celor referitoare la consultări și diseminarea informațiilor (de exemplu, articolul 52 privind ședințele publice, articolul 54 privind stenogramele, articolul 83 privind participarea altor persoane la ședințele comisiilor permanente și articolele 198-201 din capitolul X) pentru a încuraja sau a impune măsuri care să asigure accesibilitatea pentru persoanele cu handicap (cum ar fi formate accesibile, interpretare în limbajul semnelor) și minoritățile lingvistice, după caz.**
47. Facilitarea participării grupurilor marginalizate sau subreprezentate istoric ar trebui să constituie o prioritate deosebită.⁸³ Promovarea incluziunii și a diversității în dialogul cu societatea civilă este esențială pentru ca toate vocile să fie auzite, iar societatea civilă din medii diferite să fie reprezentată. În plus, persoanele sau organizațiile nu ar trebui să fie excluse de la colaborarea cu parlamentul pentru că au opinii critice. Parlamentele ar trebui să urmărească în mod activ implicarea **societății civile din diferite sectoare și regiuni, oferind sprijin grupurilor marginalizate și asigurându-se că implicarea lor este semnificativă și eficientă**. În acest sens, atunci când se stabilește numărul de participanți la audieri sau consultări în conformitate cu punctul 6.1 alineatul (2) din Hotărârea Parlamentului nr. 149/2023, ar trebui luate măsuri pentru a asigura includerea echitabilă a grupurilor marginalizate sau mai puțin reprezentate, dincolo de abordarea strictă "primul venit, primul servit". Raportul parlamentar global 2022 al UIP conține o listă de verificare a incluziunii care poate ajuta parlamentele să fie accesibile diverselor comunități. Incorporarea acestei abordări ar contribui la asigurarea alinierii Proiectului de cod la principiul egalității și nediscriminării subliniat în Hotărârea Parlamentului nr. 149/2023 [secțiunea II.2(5)] și ar sprijini accesul efectiv al persoanelor cu handicap, al minorităților lingvistice și al altor grupuri care se confruntă cu obstacole.
48. Articolele 87-94 din Proiectul de cod prevăd procesul de aprobare a proiectelor de acte normative. Articolul 89 alineatul (1) litera (i) face referire în mod explicit la evaluarea proiectelor de acte normative prin prisma respectării drepturilor și egalității de gen, ceea ce este binevenit. Consolidarea dispoziției generale privind drepturile omului din articolul 8 (astfel cum s-a menționat mai sus) din Proiectul de cod ar avea drept rezultat o fortificare a dispozițiilor din articolul 89. În plus, respectarea drepturilor și egalitatea de gen ar trebui luate în considerare în toate etapele ciclului legislativ. **Prin urmare, se**

79 A se vedea, de exemplu, Adunarea UIP, *Rezoluția privind participarea tinerilor în procesul democratic* (2010).

80 În ceea ce privește accesibilitatea site-urilor web, a se vedea în special <Home | [Web Accessibility Initiative \(WAI\)](#) | [W3C](#).>

81 Ratificată de Republica Moldova la 21 septembrie 2010.

82 Orientările OSCE/ODIHR privind promovarea participării politice a persoanelor cu dizabilități (2019).

83 Înalțul Comisar al OSCE pentru minorități naționale, Liniile directoare de la Ljubljana privind integrarea societăților diverse (2012).

recomandă integrarea perspectivei de gen și a diversității pe parcursul întregului ciclu legislativ, ar trebui să se solicite evaluări ale impactului asupra genului și diversității pentru toate propunerile legislative majore și să se asigure includerea acestora în etapele de elaborare, redactare, consultare și evaluare.⁸⁴

49. Pentru a implementa pe deplin integrarea dimensiunii de gen în procesele parlamentare, Proiectul de cod ar trebui să includă dispoziții care să asigure participarea femeilor la toate mecanismele de participare, inclusiv consultările publice, audierile, grupurile de experți și organismele consultative. Acest lucru poate necesita o abordare proactivă a organizațiilor pentru drepturile femeilor și a altor actori ai societății civile axați pe egalitate. Reprezentarea echilibrată de gen ar trebui, de asemenea, promovată în cadrul organismelor parlamentare de lucru și al structurilor de conducere, în conformitate cu Planul de acțiune al OSCE pentru promovarea egalității de gen și cu Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (CEDAW). **Pentru a consolida atât participarea, cât și calitatea legislativă, ar trebui încurajată utilizarea datelor dezagregate pe gen, a formatelor de consultare sensibile la gen și monitorizarea periodică a rezultatelor egalității de gen.**
50. Formarea parlamentarilor și a personalului parlamentar ar sprijini în continuare realizarea diversității de gen, a incluziunii și a nediscriminării. Ar trebui să se prevadă resurse specifice pentru formarea în materie de legiferare incluzivă și participare, în general. Ar trebui dezvoltate inițiative pentru implicarea unor grupuri specifice, inclusiv femei, tineri, persoane cu handicap și minorități etnice. Formarea și resursele⁸⁵ destinate personalului parlamentar ar trebui, de asemenea, să vizeze facilitarea angajamentului cu societatea civilă și promovarea unei culturi a incluziunii.

RECOMANDAREA E.

Introducerea unor dispoziții specifice în cadrul articolelor relevante 83, 198-201, 232, care să vizeze asigurarea și facilitarea proactivă a participării grupurilor marginalizate și subreprezentate istoric, inclusiv a minorităților etnice, a persoanelor cu handicap și a comunităților de etnie romă și sinti, prin abordarea potențialelor bariere și promovarea accesibilității, acordând în același timp o atenție deosebită genului și intersecționalității.

4. ROLUL ȘI PARTICIPAREA ACTORILOR EXTERNI ÎN PROCESELE PARLAMENTARE

51. În continuare, în cadrul examinării participării și consultării ca componente integrale ale funcției reprezentative a Parlamentului (secțiunea 3), această secțiune analizează cadrele juridice specifice stabilite de Proiectul de cod pentru a reglementa implicarea principalilor actori externi în procesele parlamentare. Deși secțiunile anterioare au subliniat importanța generală a proceselor participative pentru o reprezentare eficientă, transpunerea acestor principii în practică necesită mecanisme clare și concrete care să

⁸⁴ A se vedea ODIHR, *Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune* (2024), secțiunea 8.1.

⁸⁵ UIP, *Principii comune pentru sprijinirea parlamentelor* (2014), principiul 7; "Angajamentul pe termen lung al partenerilor va necesita personal și resurse naționale pentru a completa schimbul de experiență internațională și pentru a îmbunătăți cunoștințele personalului internațional cu privire la contextul local. Expertiza națională în cadrul activităților sponsorizate de parteneri permite, în mod normal, o combinație mult mai vastă de instrumente de sprijin decât ar fi disponibilă doar din partea experților internaționali."

permită o interacțiune semnificativă cu publicul larg, societatea civilă, Instituția națională pentru drepturile omului și experții independenți.

52. Proiectul de cod recunoaște importanța participării externe prin diverse mecanisme, inclusiv accesul publicului la ședințe, audieri legislative, consultări și colaborarea cu actori specializați, precum Avocatul Poporului și experții externi. Aceste elemente contribuie în mod pozitiv la asigurarea transparenței parlamentare. Cu toate acestea, deși este prezentat cadrul general de participare, sunt necesare îmbunătățiri procedurale suplimentare pentru a se asigura că **implicarea este sistematică, incluzivă, transparentă și eficientă în toate etapele procesului legislativ și ale activității parlamentare în general**. Următoarele secțiuni examinează mai detaliat modalitățile specifice de participare pentru publicul larg, societatea civilă, Instituția națională pentru drepturile omului și experții independenți în temeiul Proiectului de cod și oferă recomandări pentru consolidarea acestor mecanisme de participare în conformitate cu standardele și recomandările internaționale.

4.1. Participarea publicului larg

53. Proiectul de cod pune baze importante pentru participarea publicului la procesele parlamentare. Acesta afirmă caracterul public al activității Parlamentului (articolul 9) și al dezbaterilor (articolul 11), impune publicarea online a proiectelor de lege și a proceselor-verbale ale comisiilor [articolul 69 alineatul (8) și articolul 81 alineatul (2)] și garantează accesul publicului la ședințele în plen și ale comisiilor, sub rezerva unor considerente de securitate și a reglementărilor Biroului permanent [articolul 9 alineatul (5), articolul 52 și articolul 55]. Aceste dispoziții contribuie la promovarea transparenței și permit controlul public al activităților parlamentare. Cu toate acestea, asigurarea unei participări semnificative a publicului necesită nu numai accesul la informații, ci și oportunități de implicare activă și luarea în considerare sistematică a contribuțiilor publicului pe parcursul procesului legislativ și a altor procese parlamentare.
54. Un aspect esențial al participării publicului este capacitatea persoanelor de a observa direct procedurile parlamentare. Proiectul de cod permite participarea publică a "persoanelor interesate" sau a "altor persoane" la ședințele comisiei și la ședințele plenare [articolul 9 alineatul (5) și articolul 55 alineatul (1)], sub rezerva măsurilor de securitate și a normelor stabilite de Biroul permanent. Deși aceasta reflectă un angajament general față de deschidere, absența unor criterii definite cu privire la momentul și modul în care accesul poate fi restricționat - în special la reuniunile comisiilor - creează posibilitatea unei aplicări inconsecvente sau excesiv de restrictive. Pentru a asigura o deschidere reală și un control public în cunoștință de cauză al activității parlamentare, **Proiectul de cod ar trebui să stabilească o prezumție de acces public ca regulă implicită, cu norme ulterioare care să reglementeze accesul, precum și restricții sau excepții clar definite și exprese pentru sesiunile închise. Aceste excepții ar trebui să facă obiectul unor proceduri transparente și să fie accesibile publicului.**
55. Un mecanism specific pentru contribuția directă a publicului este oferit prin dreptul de a adresa petiții Parlamentului, organele sale de lucru sau deputaților individuali cu privire la anumite aspecte (articolul 221). Acest mecanism pentru implicarea directă a cetățenilor este salutar. În același timp, **Proiectul de cod ar putea beneficia de specificații procedurale privind gestionarea, termenele de procesare și mecanismele de feedback pentru astfel de petiții, pentru a asigura eficiența lor practică.**

56. Audierile legislative, reglementate la articolul 228, sunt definite ca mijloace de consultare a cetățenilor și a părților interesate cu privire la proiectele de acte normative. Condiția emiterii unui anunț public prealabil [articolul 231 alineatul (2)] este o dispoziție ce poate fi caracterizată drept una pozitivă și care sprijină participarea planificată. Cu toate acestea, eficacitatea audierilor ca instrument de participare necesită o elaborare procedurală suplimentară în cadrul codului. În special, **este nevoie de claritate în ceea ce privește procedura prin care membrii publicului pot solicita să participe sau să ia cuvântul, criteriile de selectare a vorbitorilor în afara celor invitați în mod oficial de către comisie (articolul 232) și domeniul de aplicare precis definit al contribuției publicului în timpul audierii în sine, care rămâne ambiguu în temeiul articolului 232.**
57. Proiectul de cod face trimitere la "consultări publice" [de exemplu, articolul 43 alineatul (8), articolul 91 alineatul (2), articolul 94 alineatul (1)] și stabilește termene limită pentru prezentarea recomandărilor [articolul 200 alineatul (3)], ceea ce implică posibilitatea unor procese consultative dincolo de audieri. Cu toate acestea, nu sunt elaborate modalități pentru efectuarea acestor consultări (de exemplu, platforme online, observații scrise) și nici nu se stabilesc perioade minime clare de consultare aplicabile tuturor inițiativelor legislative sau modul în care contribuțiile primite sunt prelucrate și examinate de către comisii. Această lipsă de claritate procedurală poate conduce la practici inconsecvente și poate împiedica implicarea riguroasă. În plus, dispozițiile privind procedurile accelerate (articolele 71-74) nu garantează în mod explicit oportunități minime de consultare, riscând să eludeze contribuția publicului în cazurile considerate urgente (a se vedea, de asemenea, punctul 41 de mai sus). Pentru a asigura o participare semnificativă, comisiiile pot lua în considerare aplicarea diferitelor forme de consultare, în funcție de tipul de parte interesată și de stadiul procesului legislativ. Acestea pot include, de exemplu, solicitări scrise de contribuții prin intermediul site-ului internet al parlamentului, mese rotunde cu grupuri de interese specifice și publicarea de rezumate ale consultărilor care să detalieze modul în care contribuțiile au fost luate în considerare în proiectul final.⁸⁶

RECOMANDAREA F.

Pentru a consolida cadrul de participare a publicului, Proiectul de cod ar trebui să includă standarde procedurale clare și detaliate pentru principalele mecanisme participative, inclusiv (i) gestionarea, prelucrarea și urmărirea petițiilor în temeiul articolului 221; (ii) desfășurarea audierilor legislative în temeiul articolelor 228-232, cu proceduri transparente pentru participarea publicului, drepturile de luare a cuvântului și selectarea contribuitorilor; și (iii) desfășurarea consultărilor publice în temeiul articolului 43 alineatul (8), articolului 91 alineatul (2) și articolului 94 alineatul (1), inclusiv metode standardizate, termene minime și orientări privind modul în care contribuția publicului este primită, documentată și luată în considerare.

4.2. Participarea societății civile

58. Societatea civilă, inclusiv organizațiile societății civile (OSC), joacă un rol esențial în calitate de partener în procesul democratic și de componentă-cheie a funcției reprezentative a parlamentului. Contribuțiile acestora îmbogățesc calitatea legislativă,

⁸⁶ ODIHR, [Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), par. 175-180

sporesc transparența și responsabilitatea și promovează un angajament public mai larg. Prin urmare, includerea capitolului X în Proiectul de cod, care pune bazele cooperării dintre parlament și societatea civilă, este caracterizată drept o evoluție pozitivă.

59. Articolele 198 și 199 din Proiectul de cod descriu diversele forme de cooperare cu societatea civilă, cum ar fi informarea părților interesate, consultarea și participarea activă. Bunele practici sugerează că societatea civilă ar trebui să poată contribui nu numai în timpul audierilor, ci și în etapele anterioare și ulterioare ale procesului legislativ - cum ar fi stabilirea agendei pre-legislative, deliberările în comisie și revizuirea post-legislativă. **Asigurarea unei implicări sistematice la toate etapele ar contribui la instituționalizarea participării și la punerea în aplicare a Hotărârii nr. 149/2023 a Parlamentului.**
60. Identificarea actorilor relevanți ai societății civile este un prim pas esențial către o implicare semnificativă. Proiectul de cod abordează acest aspect prin dispoziții care prevăd ca comisiile parlamentare să întocmească liste cu asociațiile "constituite în corespundere cu legea" și cu alte părți interesate [articolul 43 alineatul (8)], iar secretariatul să țină evidența OSC-urilor "înregistrate" [articolul 197 alineatul (3)]. Deși întocmirea unor astfel de liste este un pas rezonabil, accentul pus pe constituirea sau înregistrarea legală ar putea limita angajamentul doar la entitățile mai formalizate, excluzând mișcările de nivel începător sau grupurile nou formate. **Pentru a asigura incluziunea, listele prevăzute la articolul 43 alineatul (8) și la articolul 197 alineatul (3) ar trebui să permită flexibilitate și deschidere, eventual prin actualizări periodice și criterii transparente de includere, reflectând abordarea menționată în Hotărârea nr. 149/2023 a Parlamentului,** și rămânând deschise asociațiilor mai puțin formalizate care ar putea să nu fie înregistrate oficial. În plus, Parlamentul ar trebui să pună la dispoziția publicului informații care să detalieze modul în care aceste liste sunt întocmite și utilizate în practică la selectarea anumitor organizații ale societății civile în vederea angajării, asigurând astfel transparența procesului și evitarea potențialelor prejudecăți, în concordanță cu participarea largă și nediscriminatorie.
61. Deși capitolul X oferă o bază pentru cooperare, transpunerea acesteia în practică necesită proceduri structurate.⁸⁷ Deși articolul 267 din Proiectul de cod atribuie Secretariatului responsabilitatea de a organiza procesul de comunicare cu societatea civilă, această dispoziție nu este suficient de detaliată. **Aceasta ar beneficia de pe urma adoptării unor orientări clare și accesibile publicului - elaborate în mod ideal în consultare cu societatea civilă - care să stabilească obiectivele, formatele, termenele și mecanismele de monitorizare a participării.** Parlamentul ar putea, de asemenea, să ia în considerare stabilirea unei persoane cu rol de contact în cadrul Secretariatului, care să coordoneze participarea, să ofere orientări privind procesele parlamentare și să sprijine accesibilitatea și incluziunea.
62. Societatea civilă este menționată în mod explicit în Proiectul de cod în legătură cu activitatea comisiilor. Articolul 44 litera (d) prevede că președinții comisiilor permanente pot invita reprezentanții OSC să participe la lucrările comisiei. Articolul 83 permite membrilor comisiei să invite reprezentanți ai societății civile la ședințele comisiei și să organizeze ședințe de consultare. Aceasta este exemplu de includere pozitivă. În timp ce președintele comisiei poate avea un rol de coordonare, în special pentru a asigura o implicare mai aprofundată sau formalizată, cum ar fi participarea la grupurile de lucru [de exemplu, în temeiul articolului 43 alineatul (7)], puterea discreționară largă aparent conferită președintelui prin articolul 44 litera (d), dacă nu este reglementată prin norme

87 ODIHR, [Orientări privind legislația democratică pentru legi mai bune](#) (2024), principiul 7; Consiliul European, Codul de bune practici pentru participarea civilă la procesul decizional (2009).

juridice clare, poate rezulta în riscul unei implicări selective. După cum s-a menționat mai sus, **Proiectul de cod ar trebui să fie însoțit de proceduri clare și de criterii directe pentru a se asigura implicarea, precum și să se lanseze invitația societății civile să se implice în activitatea comisiilor parlamentare.**

63. Participarea la audierile parlamentare este o altă modalitate importantă de implicare a societății civile. Articolul 232 permite contribuțiile externe în timpul audierilor, însă nu stabilește un proces clar prin care societatea civilă poate solicita participarea. Pentru a se asigura caracterul deschis și previzibilitatea procesului respectiv, **Proiectul de cod ar trebui să includă garanții procedurale care să permită societății civile să se înregistreze pentru audieri și să solicite ca audierile să fie făcute publice în prealabil.** În plus, rapoartele de audiere în temeiul articolului 233 ar trebui să reflecte contribuțiile aduse de societatea civilă și să prezinte modul în care acestea au fost luate în considerare în procesul legislativ.
64. După cum s-a menționat anterior în secțiunea 4.1 (a se vedea punctul 55), Proiectul de cod acordă dreptul de a adresa petiții Parlamentului, inclusiv din partea societății civile (articolul 221). Cu toate acestea, din perspectiva societății civile, absența detaliilor procedurale - cum ar fi termene clare, confirmarea de primire și răspunsurile obligatorii - poate reduce utilitatea petițiilor ca instrument de implicare. Pentru a asigura transparența și responsabilitatea, **articolul 221 ar trebui modificat pentru a oferi orientări specifice cu privire la modul în care petițiile societății civile sunt prezentate, prelucrate și luate în considerare.**
65. În plus, participarea societății civile necesită adesea adaptări specifice, inclusiv sprijin financiar și logistic. În special grupurile subreprezentate pot să nu aibă capacitatea sau resursele necesare pentru a participa în mod eficient. Parlamentul ar trebui să ia în considerare măsuri pentru a se asigura că toți actorii societății civile, inclusiv cei din regiuni îndepărtate sau care reprezintă comunități marginalizate, pot avea acces și pot contribui la procesele legislative pe picior de egalitate. Astfel de măsuri ar putea include acoperirea costurilor rezonabile de participare, oferirea de opțiuni de acces digital și asigurarea faptului că documentele și evenimentele sunt accesibile persoanelor cu handicap.
66. Societatea civilă poate fi, de asemenea, implicată în procedurile parlamentare dincolo de procesul legislativ, inclusiv în examinarea candidaților pentru funcții publice. Transparența și deschiderea în astfel de proceduri sunt esențiale pentru consolidarea încrederii publice și asigurarea calității și legitimității numirilor. **Articolele 204-205 din Proiectul de cod ar putea fi consolidate prin a se include dispoziții exprese privind contribuțiile societății civile la examinarea candidaților, în special pentru numirile în organele de supraveghere sau în alte funcții care necesită încrederea publicului.** Deși un astfel de angajament poate să nu fie adecvat pentru toate funcțiile publice, Proiectul de cod ar putea introduce un mecanism de feedback sau un proces de consultare pentru numirile-cheie. Acest lucru ar permite societății civile să contribuie cu puncte de vedere și să consolideze responsabilitatea, fără a impune obligații factorilor de decizie.
67. După cum s-a discutat în secțiunea 4.1, Proiectul de cod prevede că propunerile societății civile pot fi prezentate în timpul consultărilor [articolul 200 alineatul (1)], iar articolul 91 alineatul (2) impune ca rapoartele comisiei să includă sinteze și justificări. Cu toate acestea, aceste dispoziții nu stabilesc un mecanism clar de feedback care să fie adaptat participanților societății civile. Pentru a consolida încrederea și a încuraja angajamentul continuu, capitolul X ar trebui modificat pentru a impune comunicarea proactivă a rezultatelor consultărilor către actorii societății civile - în special atunci când propunerile acestora nu sunt acceptate - împreună cu justificările care trebuie să fie accesibile și

oportune. În cazul în care complexitatea legislației și volumul contribuțiilor publice fac imposibilă furnizarea unor astfel de detalii individualizate, Parlamentul ar trebui să se asigure că **actorilor societății civile participanți** li se comunică un rezumat care prezintă principalele categorii de propuneri și principalele motive pentru neacceptare. Acest feedback ar trebui să fie pus la dispoziția publicului într-un mod consecvent.

RECOMANDAREA G.

Sporirea gradului de incluziune și accesibilitate a implicării societății civile prin modificarea articolului 43 alineatul (8) și a articolului 197 alineatul (3) pentru a impune criterii transparente și obiective pentru listele/registrele parlamentare ale OSC, cu posibilitatea de a include grupuri sau mișcări informale, și prin modificarea capitolului X pentru a include acțiuni proactive de informare și modalități clare de implicare a societății civile în planificarea și elaborarea politicilor parlamentare, în conformitate cu Hotărârea Parlamentului nr. 149/2023 și cu standardele internaționale.

RECOMANDAREA H.

Consolidarea garanțiilor procedurale pentru participarea societății civile prin modificarea articolelor 44 litera (d), 83, 221 și 232 pentru a stabili proceduri clare și criterii obiective pentru ca societatea civilă i) să fie invitată și să participe la lucrările comisiilor și la audierile parlamentare, ii) să se înregistreze pentru a participa la audieri și iii) petițiile să fie prelucrate eficient, inclusiv să fie reglementate termenele și cerințele clar definite pentru răspunsul parlamentar.

RECOMANDAREA I.

Să se asigure recunoașterea în mod semnificativ a contribuției societății civile prin modificarea capitolului X și a articolului 200, luându-se în considerare stabilirea unui mecanism formal de feedback care să solicite Parlamentului să informeze cu privire la rezultatele consultărilor, inclusiv informații privind propunerile respinse, și să facă aceste informații accesibile publicului în timp util și în mod consecvent.

4.3. Avocatul poporului

68. Instituțiile naționale ale drepturilor omului, cum ar fi instituția Avocatului Poporului din Republica Moldova, joacă un rol-cheie în sprijinirea participării parlamentare și în promovarea unor activități legislative și parlamentare incluzive, bazate pe drepturi. În calitate de organisme independente mandatate să promoveze și să protejeze drepturile omului și cu potențialul să contribuie la evoluțiile legislative - în cazul Moldovei, cooperarea lor eficientă cu parlamentul este un element important al reprezentării democratice.⁸⁸ Standardele internaționale - inclusiv **Principiile de la Paris, Principiile**

⁸⁸ Adunarea Generală, [Principiile privind statutul instituțiilor naționale pentru promovarea și protecția drepturilor omului \(Principiile de la Paris\)](#), adoptate prin Rezoluția 48/134 a Adunării Generale a ONU din 20 decembrie 1993, în special la punctul "Competențe și responsabilități" 3 (a).

de la Veneția,⁸⁹ și *Instrumentul de orientare OSCE/ODIHR privind consolidarea rezilienței instituțiilor naționale ale drepturilor omului*⁹⁰ - încurajează instituirea unor mecanisme structurate și previzibile pentru a asigura participarea instituțiilor naționale ale drepturilor omului la procesele parlamentare, în special atunci când legislația are implicații asupra drepturilor omului. În contextul moldovenesc, mandatul și atribuțiile Avocatului Poporului sunt definite prin Legea nr. 52/2014.⁹¹ Proiectul de cod conține o serie de referiri la această instituție, dar în prezent **nu reflectă sau nu operaționalizează pe deplin rolul participativ al Avocatului Poporului în cadrul procesului legislativ.**

69. Articolul 213 alineatul (3) din Proiectul de cod recunoaște Avocatul Poporului ca actor în exercitarea controlului parlamentar indirect, astfel cum este reglementat de Legea nr. 52/2014. Deși acest aspect corespunde mandatului de control al Avocatului Poporului, nu reflectă rolurile consultative și participative mai largi pe care Avocatul Poporului le poate avea în ceea ce ține de proiectele legislative. În special, articolul 11 litera (c) din Legea nr. 52/2014 acordă în mod explicit avocatului dreptul "*să asiste și să ia cuvântul la ședințele Parlamentului*", iar articolul 11 litera (d) conferă dreptul "*de a prezenta recomandări Parlamentului ... în vederea perfecționării legislației în domeniul asigurării drepturilor și libertăților omului*". Aceste drepturi sunt reiterate în continuare de dispoziții generale privind accesul, cum ar fi participarea la ședințele subdiviziunilor parlamentare în temeiul articolului 11 litera (h). Pentru a se alinia la standardele internaționale, inclusiv la Principiile de la Veneția și la orientările ODIHR, **Proiectul de cod ar putea preciza mai clar că cooperarea cu Avocatul Poporului ar trebui să includă o implicare structurată a acestuia în procesul legislativ, în special în domeniile cu implicații semnificative pentru drepturile omului.**
70. Articolul 230 alineatul (4) permite comisiilor permanente să efectueze audieri de supraveghere pe baza rapoartelor prezentate de Avocatul Poporului. Această dispoziție sprijină controlul post-factum, însă aplicarea sa pare limitată la analiza retrospectivă. **În conformitate cu bunele practici în materie de legiferare democratică, comisiile parlamentare ar putea beneficia de pe urma implicării Avocatului Poporului și în deliberările ex ante, în special atunci când proiectul de lege supus examinării ridică probleme complexe legate de drepturile omului.** O formulare mai amplă ar putea contribui la asigurarea faptului că audierile comisiilor nu urmăresc doar rapoartele privind încălcările, ci includ, de asemenea, implicarea preventivă, consultativă în timpul revizuirii legislației. Pentru a facilita implicarea în timp util, Proiectul de cod ar putea, de asemenea, să includă o normă juridică care să asigure ca Avocatul Poporului să fie notificat în mod sistematic cu privire la ordinea de zi a comisiilor, în special atunci când sunt luate în considerare chestiuni legate de drepturile omului.
71. Articolul 237 din Proiectul de cod reglementează prezentarea și audierea raportului anual al Avocatului Poporului, care trebuie prezentat Parlamentului până pe 15 martie și poate fi urmat de o hotărâre. În special, articolul 237 alineatul (5) din Proiectul de cod împuternicește Parlamentul să solicite Avocatului Poporului informații suplimentare și acțiuni ulterioare, inclusiv cercetări specifice sau clarificarea aspectelor ridicate în raport. Deși aceasta este o dispoziție binevenită pentru consolidarea responsabilității după ce raportul a fost elaborat, nici Legea privind Avocatul Poporului, nici Proiectul de cod nu solicită Parlamentului să răspundă în mod specific recomandărilor sau constatărilor formulate în raport. **Parlamentul ar putea să ia în considerare modificarea articolului**

89 Consiliul Europei, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), *Principii privind protecția și promovarea instituției Ombudsmanului* ("Principiile de la Veneția"), CDL-AD(2019)005, principiile 18 și 22.

90 OSCE/ODIHR, *Consolidarea rezilienței instituțiilor naționale ale drepturilor omului și răspunsul la amenințări - Instrument de orientare* (2022), p. 21-22.

91 Legea nr. 52/2014 privind Avocatul Poporului (Ombudsmanul), adoptată la 3 aprilie 2014, Moldova, disponibilă la: [LP52/2014](#).

237 pentru a include un alineat suplimentar care să încurajeze un proces de răspuns formal - cum ar fi solicitarea ca comisia permanentă competentă să examineze și, după caz, să emită un răspuns scris la recomandările cuprinse în raport. În plus, pentru a spori și mai mult implicarea parlamentară și în conformitate cu bunele practici, ar putea să se ia în considerare desfășurarea dezbaterilor plenare dedicate constatărilor sau recomandărilor deosebit de semnificative din raportul avocatului. Acest lucru ar contribui la dialogul instituțional, ar consolida funcția de monitorizare a Parlamentului și s-ar alinia mai îndeaproape Principiului 22 de la Veneția, care subliniază importanța unei monitorizări adecvate a propunerilor Ombudsmanului.

72. Articolul 55 alineatul (1) enumeră Avocatul Poporului printre persoanele autorizate să asiste la ședințele publice ale Parlamentului, alături de alți actori instituționali și observatori. Deși această dispoziție reflectă drepturile generale de acces ale Avocatului Poporului, ea nu clarifică domeniul de aplicare sau natura participării. Având în vedere că Legea nr. 52/2014 prevede că Avocatul Poporului poate participa și lua cuvântul la ședințele Parlamentului, **ar putea fi util ca Proiectul de cod să afirme în mod explicit acest drept, asigurând claritatea în practică și reducând dependența de interpretarea discreționară.**
73. Articolul 83 alineatul (1) din Proiectul de cod reglementează participarea la lucrările comisiilor. Acesta permite comitetelor să invite reprezentanți ai autorităților publice, specialiști și **alte persoane interesate**. Dispoziția nu numește în mod explicit Avocatul Poporului și nu face trimitere la dispozițiile legale relevante din Legea nr. 52/2014, în special articolul 27, care acordă Avocatului dreptul de a emite avize cu privire la proiectele legislative, și articolul 29, care stabilește rolul Avocatului Poporului în prezentarea de rapoarte publice relevante pentru controlul parlamentar. Pentru a asigura claritatea juridică și o practică consecventă, **Parlamentul ar putea să modifice articolul 83 alineatul (1) pentru a menționa în mod explicit Avocatul Poporului ca unul dintre actorii care pot participa la deliberările comisiilor, în special atunci când legislația propusă privește drepturile și libertățile fundamentale ale omului.**
74. În timp ce Legea nr. 52/2014 oferă cadrul juridic pentru multe dintre competențele Avocatului Poporului, proiectul de Cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului joacă un rol distinct în stabilirea procedurilor interne prin care Parlamentul își exercită funcțiile. Pentru a se asigura că drepturile și responsabilitățile stabilite în Legea nr. 52/2014 sunt realizate în practică, acestea trebuie să fie reflectate și din punct de vedere procedural în Proiectul de cod. Fără o includere a dispozițiilor corespunzătoare în Cod, punerea în aplicare ar putea fi inconsecventă sau poate face obiectul unei interpretări discreționare, ceea ce poate diminua eficacitatea angajamentului Avocatului Poporului și poate slăbi procesul legislativ participativ.

RECOMANDAREA J.

Să fie armonizate dispozițiile Proiectului de cod cu standardele internaționale privind rolul instituțiilor naționale pentru drepturile omului, prin asigurarea faptului că funcțiile participative și consultative ale Avocatului Poporului sunt reflectate procedural în toate dispozițiile relevante ale Proiectului de cod, în special în cele care reglementează implicarea comisiilor, controlul parlamentar și monitorizarea rapoartelor instituționale, cu respectarea independenței Avocatului Poporului.

4.4. Participarea experților

75. Implicarea experților independenți și calificați este esențială pentru asigurarea unei legislații bazate pe dovezi, eficiente și conforme cu drepturile. În conformitate cu Orientările ODIHR privind legiferarea democratică, parlamentele ar trebui să fie deschise pentru includerea contribuției experților în toate etapele ciclului legislativ⁹² - de la elaborarea inițială a legilor, prin deliberări și audieri în comisii, până la evaluări ex-post. Având în vedere complexitatea legislației contemporane, informațiile tehnice suplimentare sau expertiza furnizată de actorii extra-instituționali pot contribui, de asemenea, la informarea factorilor de decizie cu privire la diferitele opțiuni de politici.⁹³ Expertiza poate proveni din mediul academic, asociațiile profesionale, societatea civilă, organizațiile regionale sau internaționale sau comisiile ad hoc și ar trebui să cuprindă dimensiunile tehnice, juridice, științifice, legate de drepturile omului și socio-economice, în special în cazul legilor complexe sau cu impact ridicat.
76. Proiectul de cod recunoaște valoarea contribuției experților în mai multe etape ale procesului legislativ. Comisiile permanente pot forma grupuri de lucru și invita experți să participe la ședințe [articolul 43 alineatul (7), articolul 44 litera (d), articolul 83 alineatul (1)], inclusiv în timpul audierilor parlamentare [articolul 228 alineatul (1), articolul 232]. De asemenea, experții pot contribui la analizele și anchetele ex-post [articolul 227 alineatul (9), articolul 245], iar fracțiunile parlamentare pot consulta experți în mod independent [articolul 24 alineatul (5)]. Aceste dispoziții reprezintă în ansamblu o bază pozitivă pentru integrarea consultanței experților în procesele parlamentare. În același timp, **Proiectul de cod ar putea fi consolidat pentru a se asigura că participarea experților este incluzivă și transparentă în toate etapele procesului legislativ.**
77. O lacună notabilă este absența unor criterii definite pentru selectarea experților invitați să participe la lucrările comisiilor sau ale grupurilor de lucru [articolul 43 alineatul (7), articolul 44 litera (d) și articolul 83 alineatul (1)]. Orientările ODIHR recomandă ca instituțiile "să dispună de proceduri care să asigure diversitatea și obiectivitatea în ceea ce privește experții care sunt invitați în mod proactiv" și că selecția ar trebui "să se bazeze pe criterii neutre și obiective" pentru a asigura "audierea unei game de opinii pe un anumit subiect de către o pluralitate de experți diferiți din medii diverse".⁹⁴ În absența unor astfel de garanții, există riscul ca procesul de selecție să fie lipsit de transparență sau coerență, ceea ce ar putea afecta imparțialitatea percepută, calitatea și credibilitatea consultanței experților care informează deliberările parlamentare.
78. Proiectul de cod nu impune comisiilor permanente sau grupurilor de lucru să mențină un registru accesibil publicului al experților consultați sau să publice informații privind procesul de selecție sau termenii de referință pentru angajarea experților. În plus, deși contribuția experților ar putea fi reflectată implicit în sintezele comisiei [articolul 91 alineatul (2)] sau în rapoartele de audiere (articolul 233), nu există nicio cerință explicită de a face publice opiniile sau rapoartele oficiale ale experților și nici de a dezvălui în mod sistematic afilierea experților. Transparența în utilizarea expertizei externe este esențială pentru menținerea încrederii publicului în deliberările legislative, asigurarea responsabilității și demonstrarea faptului că a fost luată în considerare o pluralitate de perspective.

92 ODIHR, [Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), par. 87-88.

93 *Ibidem*, par. 85.

94 ODIHR, [Orientări ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), par. 88.

79. În plus, deși angajarea experților externi poate rămâne în mare măsură discreționară, Proiectul de cod ar putea beneficia de orientări mai bune, criterii sau proceduri clare pentru selectarea și angajarea experților. Deși Parlamentul dispune de expertiză juridică internă prin intermediul Direcției generale juridice (articolul 89), aceasta poate fi insuficientă pentru legislația cu implicații tehnice, economice sau societale semnificative. Stabilirea unei abordări mai structurate pentru a identifica când și cum este solicitată contribuția experților externi, în special atunci când este vorba despre proiectele de legi complexe sau cu impact ridicat, ar contribui la asigurarea faptului că procesul de legiferare se bazează în mod constant pe dovezi relevante și de înaltă calitate, în conformitate cu Orientările ODIHR privind legiferarea democratică.

RECOMANDAREA K.

Pentru a se lua în considerare îmbunătățirea în continuare a cadrului juridic pentru implicarea experților, este recomandabil să se includă în Proiectul de cod dispoziții clare, obiective și accesibile publicului pentru selectarea experților pe baza competenței, independenței, relevanței și diversității, solicitându-se în același timp divulgarea publică a afilierilor experților și a contribuțiilor substanțiale și promovându-se integrarea consultanței experților în deliberările parlamentare, în special atunci când sa au în vedere legile complexe sau cu impact ridicat.

[SFÂRȘITUL TEXTULUI]