
Varșovia, 26 mai 2025

Opinie-Nr: LEGIS-MDA/519/2025 [NS]

OPINIE PRELIMINARĂ CU REFERIRE LA PROIECTUL DE COD CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA PARLAMENTULUI (SUB ASPECTUL PROCEDURII LEGISLATIVE, CAPITOLUL III)

REPUBLICA MOLDOVA

Această Opinie Preliminară a beneficiat de contribuțiile furnizate de **Dr. Victor Chimienti**, Expert Legislativ Internațional și în domeniul Reformei legislative și Dra. **Alice Thomas**, Expert Principal în Drept Internațional și Drepturile Omului. De asemenea, a fost revizuită inter pares de **Dr. Kirsten Roberts Lyer**, Directoarea Programului Drepturile Omului, Departamentul Facultății de Drept al Universității Centrale Europene.

Se bazează pe traducerea neoficială din limba engleză a Proiectului Codului, comandată de către Biroul OSCE pentru Instituțiile Democratice și Drepturile Omului (ODIHR).



Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului
Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Varșovia

Tel. oficiu: +48 22 520 06 00, Fax: +48 22 520 0605

www.legislationline.org

SUMAR EXECUTIV ȘI RECOMANDĂRI CHEIE

Capitolul III din Proiectul de Cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova asigură o bază robustă pentru desfășurarea procesului legislativ în Parlament. Acesta se focalizează pe elementele variate ale procesului de legiferare în Parlament: definește ce constituie o inițiativă legislativă și continuitatea proiectelor de lege în noul Parlament; reglementează procedurile aplicabile Comisiilor permanente, sesiunilor parlamentare, procedura de examinare a proiectelor actelor normative în baza lecturilor, inclusiv în bază de procedură urgentată, prioritară și simplificată, precum și procedura de vot.

În același timp, din cauza unor deficiențe, unele prevederi normative aplicabile din Proiectul de Cod ar putea fi îmbunătățite sub anumite aspecte pentru ca acestea să se alinieze mai bine unor standarde de guvernare democratică și ale drepturilor omului, angajamentelor asumate față de OSCE pe dimensiunea umană și bunelor practici și astfel să se asigure o calitate mai înaltă a legislației, precum și o implementare mai eficientă a legilor adoptate. În cele din urmă, aceste măsuri ar trebui să rezulte în consolidarea încrederii publice în procedurile sus-menționate și în instituțiile democratice în general.

În mod specific, regulile de admisibilitate a proiectelor de lege înaintate în Parlament trebuie să fie îmbunătățite prin a se asigura un mecanism eficient de monitorizare a acestora, pentru a se verifica, în special, raportul de evaluare a impactului normativ (REI) sau justificarea refuzului de a elabora acest raport, fiind posibilă returnarea proiectelor legislative inițiatorului, dacă conținutul documentelor însoțitoare atașate este în mod evident de o calitate sub standard. Mai mult decât atât, este necesar să fie incluse prevederi separate privind necesitatea aplicării unor norme metodologice uniforme în procesul de legiferare, care să conțină inclusiv criteriile clare și definite cu strictețe, precum și circumstanțele când procedurile urgente și prioritare pot sau nu pot fi aplicate. Finalmente, legislatorul ar trebui să elaboreze în continuare proceduri juridice care să asigure incluziunea procedurii legislative și să se țină seama în mod corespunzător de aspectele dimensiunii de gen și diversitate în cursul desfășurării etapelor diverse ale procesului legislativ, și anume pregătirea, elaborarea proiectului actului legislativ, analiza impactului normativ, deliberările, consultările publice, adoptarea și publicarea.

În mod mai specific, și suplimentar celor menționate mai sus, Biroul ODIHR formulează următoarele recomandări cheie în scopul îmbunătățirii cadrului juridic care reglementează procesul legislativ din Moldova:

A. Cu referire la actele normative adoptate de Parlament:

1. Să se precizeze în articolul 72 alineatul (4) din Proiectul de Cod că legile ordinare pot reglementa orice materie, recunoscând în același timp tematicile reglementate exclusiv prin legi organice, în conformitate cu cerințele constituționale; [par. 24]

2. să se precizeze în articolul 61 alineatul (6) cazurile în care pot fi adoptate rezoluțiile și statutul juridic al rezoluțiilor, altele decât cele care constituie "acte exclusiv politice"; [par. 25]

B. Să se adauge la Proiectul de Cod o dispoziție separată care să stipuleze că toți actorii legislativi, atunci când elaborează legi sau alte acte care urmează să fie adoptate de Parlament, aderă la normele metodologice unificate de redactare juridică, care ar trebui să fie solide, dar nu prea rigide; [par. 32]

C. Cu referire la admisibilitatea proiectelor de lege și controlul parlamentar:

1. să se clarifice în Proiectul de Cod toate cerințele pe care proiectele de lege trebuie să le îndeplinească pentru a fi înregistrate în Parlament, inclusiv lista și conținutul documentelor de însoțire, în loc să se lase acest lucru la latitudinea Biroului permanent; [par. 40]
2. să se introducă în Proiectul de Cod, ca parte a controlului parlamentar și a normelor privind admisibilitatea proiectelor de lege prezentate Parlamentului, unele dispoziții specifice care să asigure un mecanism eficient de examinare a proiectelor de lege și a documentelor care le însoțesc, inclusiv evaluarea impactului asupra drepturilor omului și a egalității de gen, raportul REI și, dacă este cazul, declarația de compatibilitate și tabelul de concordanță cu legislația UE, sau justificarea neprezentării acestora, acordând totodată Parlamentului competența de a returna proiectul de lege inițiatorului însoțit de aceste documente în cazul în care conținutul acestora este în mod evident de o calitate inferioară standardelor; [par. 45]

D. Cu referire la examinarea proiectelor de lege:

1. să se ia în considerare prelungirea în continuare a termenelor pentru examinarea de către Comisiile parlamentare și pentru lecturile parlamentare, în cazul în care complexitatea problemei reglementate de proiectul de lege, circumstanțe extraordinare sau alte motive întemeiate justifică acest lucru; [par. 67]
2. să se asigure că, ținând seama de durata și complexitatea proiectului de lege, se alocă timp suficient pentru ca părțile interesate să furnizeze informații în timpul procesului de consultare publică; [par. 68]

E. Cu referire la procedurile urgente și prioritare:

1. să se includă în Proiectul de Cod unele criterii și circumstanțe clare și strict definite în care procedurile de urgență și prioritare pot sau nu pot fi utilizate, solicitând ca cererea de utilizare a acestor proceduri să fie justificată în mod corespunzător, precum și să se specifice motivele în baza cărora Parlamentul poate respinge cererile care nu îndeplinesc criteriile necesare; [par. 84]
2. să se permită prelungirea/extinderea termenelor în cazul examinării cu prioritate a anumitor proiecte de lege, atunci când complexitatea problemei în cauză impune acest lucru; [par. 80]
3. să se completeze Proiectul de Cod prin a se include o evaluare *ex post* obligatorie a legilor adoptate prin procedura de urgență sau prioritară, inclusiv

a consultărilor privind punerea în aplicare a legii, prin a se pune accentul pe eventualele lacune, inconsecvențe, probleme practice de punere în aplicare și analizându-se potențialul impact discriminatoriu asupra anumitor grupuri ale societății; [par. 85]

F. Cu referire la integrarea dimensiunii de gen și considerentele privind diversitatea:

1. să se mandateze în mod explicit Comisia parlamentară pentru drepturile omului și relațiile interetnice sau un organism/mecanism parlamentar separat dedicat egalității de gen să examineze gradul de aliniere a tuturor proiectelor de lege la standardele și angajamentele naționale și internaționale privind egalitatea de gen înainte de examinarea acestora în ședința Parlamentului; [par. 95]
2. să se completeze articolului 92 alineatul (2) din Proiectul de Cod cu obligația ca raportul comisiei permanente pentru prima lectură să cuprindă o evaluare a impactului de gen; [par. 96]
3. să se ia în considerare posibilitatea includerii echilibrului de gen și a considerațiilor privind diversitatea în timpul procesului de numire a președinților/copreședinților și a vicepreședinților comisiilor și, de asemenea, să se ia în considerare introducerea unor rate minime de reprezentare pentru deputații de sex feminin și masculin în toate organismele de lucru și delegațiile parlamentare; [par. 97]
4. să se prevadă mecanisme care să garanteze că, atunci când proiectele de lege pot avea un impact asupra părților interesate din anumite grupuri dezavantajate, marginalizate sau subreprezentate din alte motive, Parlamentul ia măsuri ample și proactive de informare pentru a identifica și consulta în mod substanțial toate părțile interesate și relevante, inclusiv organizațiile care reprezintă grupurile marginalizate sau subreprezentate din punct de vedere istoric, asigurându-se în același timp că mijloacele de consultare și toate documentele de însoțire relevante sunt accesibile. [par. 100]

Parte a mandatului său de a acorda asistență Statelor participante la OSCE în implementarea angajamentelor asumate de acestea față de OSCE pe dimensiunea umană, Biroul ODIHR efectuează, la solicitare, analize juridice ale proiectelor legislative și ale actelor normative în vigoare, în scopul evaluării gradului în care acestea din urmă se aliniază standardelor internaționale ale drepturilor omului și angajamentelor asumate față de OSCE și formulează recomandări concrete de îmbunătățire a acestor prevederi.

CONȚINUT

I. INTRODUCERE	6
II. DOMENIUL DE ANALIZĂ AL OPINIEI PRELIMINARE ...	7
III. ANALIZA ȘI RECOMANDĂRILE PRELIMINARE.....	8
1. Standardele relevante internaționale și regionale și angajamentele asumate față de OSCE	8
2. Contextul și observațiile generale	11
3. Categoriile de acte adoptate de Parlament	12
4. Elaborarea și înregistrarea proiectelor de lege	14
4.1. Redactarea juridică.....	14
4.2. Admisibilitatea proiectelor de lege și examinarea parlamentară	16
5. Examinarea proiectelor de lege.....	21
5.1. Desfășurarea lucrărilor în comisiile permanente	22
5.2. Termenele pentru dezbateri și consultările publice.....	24
5.3. Procedura de urgență, modul prioritar și procedura simplificată.....	26
6. Publicarea și accesibilitatea legislației	31
7. Integrarea dimensiunii de gen și considerațiile privind diversitatea.....	31

I. INTRODUCERE

1. Pe parcursul anului 2024, reprezentanții Biroului OSCE pentru Instituțiile Democratice și Drepturile Omului (ODIHR) și Președintele Comisiei Juridice, Numiri și Imunități al Parlamentului Republicii Moldova au discutat modalități de a sprijini reforma parlamentară, o guvernare democratică mai eficientă și participarea politică incluzivă din Republica Moldova. În cadrul vizitei în Moldova de către reprezentanții Biroului ODIHR în septembrie 2024, Președintele Comisiei sus-menționate și-a reiterat interesul cu referire la solicitarea Biroului ODIHR să efectueze o analiză juridică a Proiectului de Cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (denumit în continuare "Proiectul de Cod").
2. Pe 26 septembrie 2024, ODIHR a furnizat un răspuns la această solicitare, confirmând disponibilitatea Biroului de a efectua analiza juridică a gradului de aliniere a Proiectului de Cod la standardele internaționale ale drepturilor omului și angajamentele asumate față de OSCE pe dimensiunea umană. Luându-se în considerare domeniul larg de aplicare a Proiectului de Cod, ODIHR de asemenea a informat Parlamentul că urmează să fie elaborat un șir de opinii juridice privind diversele componente ale Proiectului de Cod.¹ Respectivul opinii de analiză juridică ar trebui să fie citite concomitent cu alte două opinii furnizate de Biroul ODIHR privind Proiectul de Lege privind statutul, conduita și etica deputatului în Parlamentul Republicii Moldova, publicat în 2024.²
3. Prezenta analiză juridică se focalizează pe Capitolul III din Proiectul de Cod, care reglementează procedura legislativă. Luând în considerare importanța reformei și necesitatea de a înțelege mai bine obstacolele întâmpinate în practică, ODIHR a decis să elaboreze o analiză documentară preliminară a dispozițiilor relevante din Proiectul de Cod cu referire la procedura legislativă, pentru a formula recomandările preliminare. Biroul ODIHR ar fi dispus să prezinte și să discute concluziile și recomandările sale preliminare cu toți actorii relevanți spre a-și contura o mai bună înțelegere a contextului și provocărilor în contextul țării. Principalele concluzii și recomandări din Opinia Preliminară urmează să fie ulterior revizuite și aliniate în baza informațiilor astfel colectate.
4. La cerere, Biroul ODIHR este disponibil să efectueze o analiză detaliată a cadrului juridic și instituțional mai larg ce reglementează procesul de legiferare în întregime, începând cu etapele inițiale ale elaborării cadrului de politici și urmând cu analiza pregătirii, elaborarea actelor normative, a raportului de impact normativ, deliberările, consultațiile, adoptarea, publicarea, comunicarea, monitorizarea implementării și evaluarea rolului diverșilor actori implicați în procedura legislativă. Informația privind elaborarea unui asemenea Raport Cuprinzător de Analiză se va baza pe Opinia Preliminară cu referire la Proiectul de Cod, precum și analiza preliminară a altor acte normative relevante din cadrul juridic național ce reglementează procedura legislativă, inclusiv și orice informații suplimentare colectate în baza interviurilor semi-structurate din teren, cu interviuarea interlocutorilor preselectați, precum și compilarea altor informații și statistici privind practica legislativă din țară. Scopul unui asemenea Raport Cuprinzător de Analiză este

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 Biroul ODIHR, [Opinie privind anumite dispoziții ale proiectului de lege privind statutul, conduita și etica deputatului în Republicii Moldova](#) (26 martie 2024), în limba [engleză](#) și în limba [română](#); și [Opinie privind proiectul de lege privind statutul, conduita și etica deputatului în Republicii Moldova](#) (11 decembrie 2024), în limba [engleză](#) și în limba [română](#).

de a colecta, sintetiza și analiza informația privind atât aspectele legislative, cât și practice ale procedurii legislative, cu o suficientă obiectivitate și grad de detaliere pentru a oferi o justificare credibilă recomandărilor de reformă aliniate nevoilor și contextului ce țin de specificul național al Moldovei. Recomandările cuprinse în Raportul Cuprinzător de Evaluare pot servi apoi, la cerere și în strânsă consultare cu toate părțile interesate relevante, ca o bază de lucru pentru: (i) discutarea și inițierea reformei de reglementare, inclusiv modificarea documentelor juridice relevante; (ii) elaborarea și/sau desfășurarea de inițiative de dezvoltare a capacităților și/sau (iii) sprijinirea părților interesate relevante în vederea elaborării de instrumente și altor documente de orientare pentru legislatori, pentru a face procesul legislativ mai eficace, transparent, accesibil, favorabil incluziunii, responsabil și eficient.

5. Această Opinie Preliminară a fost pregătită ca răspuns la solicitarea de mai sus. Biroul ODIHR a efectuat prezenta analiză juridică în cadrul mandatului său de a acorda asistență Statelor participante la OSCE în implementarea de către acestea a angajamentelor asumate față de OSCE pe dimensiunea umană.³ Această analiză juridică a fost finanțată în baza proiectului "Instituții Democratice mai puternice în Țările Parteneriatului Estic," inițiat de Biroul ODIHR cu sprijinul și finanțarea Uniunii Europene, și cofinanțat de Guvernele Franței, Italiei, Norvegiei și Elveției.⁴

II. DOMENIUL DE ANALIZĂ AL OPINIEI PRELIMINARE

6. Domeniul de analiză al Opiniei Preliminare cuprinde doar Capitolul III al Proiectului de Cod și alte prevederi ale Proiectului de Cod cu referire la procedura legislativă. Fiind astfel delimitată, prezenta analiză nu constituie o deplină și cuprinzătoare examinare a cadrului legislativ și instituțional ce reglementează procedura legislativă din Moldova.
7. Opinia Preliminară elucidează problemele cheie și furnizează indicații în domeniile ce prezintă îngrijorări. În scopul conciziei, aceasta se focalizează preponderant pe acele

3 În special, angajamentele specifice ale OSCE pe dimensiunea umană referitoare la legiferare, 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 rome și sinti, a persoanelor cu dizabilități; 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), 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.

4 Conținutul acestei analize juridice reprezintă numai punctul de vedere al ODIHR, iar Comisia Europeană nu acceptă nicio responsabilitate pentru utilizarea informațiilor pe care 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, 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.

dispoziții care necesită modificări legislative sau îmbunătățiri, și nu asupra aspectelor pozitive ale Proiectului de Cod. Prezenta analiză juridică se bazează pe standardele, normele și recomandările internaționale și regionale ale drepturilor omului și statului de drept, precum și angajamentele relevante asumate față de OSCE în dimensiunea umană. Opinia de asemenea subliniază, în funcție de relevanță, bunele practici din alte state participante ale OSCE în acest domeniu. Biroul ODIHR, atunci când face referire la cadrul normativ național, nu pledează pentru un anumit model al unei țări specifice, ci mai degrabă se axează pe oferirea unor informații clare privind standardele aplicabile internațional, prin a contura modul de implementare practică a unor legi din cadrul juridic al unui stat. Orice exemplificare adusă a unor țări se va aborda cu precauție, deoarece modelul aplicabil într-o țară nu va fi în mod necesar aplicabil și în contextul altei țări și urmează a fi analizat în contextul mai larg normativ și instituțional, luându-se de asemenea în considerare și contextul țării respective, dar și cultura sa politică.

8. Mai mult decât atât, în conformitate cu Convenția privind Eliminarea tuturor formelor de Discriminare împotriva Femeilor⁵ (denumită în continuare "CEDAW") și Planul de Acțiune al OSCE din 2004 pentru promovarea Egalității de gen⁶ și angajamentelor de integrare a aspectelor legate de gen în activitățile, programele și proiectele OSCE, Opinia Preliminară reflectă integrarea, după caz, a aspectelor legate de gen și ce țin de perspectiva diversității.
9. Prezenta Opinie Preliminară se bazează pe o traducere neoficială în limba engleză a Proiectului de Cod, comandată de Biroul ODIHR, anexată la prezentul document. În caz de traducere a Opiniei într-o altă limbă, se va considera versiunea în limba engleză ca fiind cea corectă.
10. Luându-se în considerare cele sus-menționate, Biroul ODIHR ține să accentueze faptul că elaborarea prezentei Opinii Preliminare nu va constitui pe viitor un impediment pentru Biroul ODIHR în a formula recomandări sau comentarii scrise sau verbale pe subiectele abordate în Opinie.

III. ANALIZA ȘI RECOMANDĂRILE PRELIMINARE

1. STANDARDELE RELEVANTE INTERNAȚIONALE ȘI REGIONALE ȘI ANGAJAMENTELE ASUMATE FAȚĂ DE OSCE

11. Legislația are un impact semnificativ asupra vieții cotidiene, asupra drepturilor și mijloacelor de subzistență a oamenilor, astfel fiind de o importanță primordială ca legile să fie de o calitate înaltă, semnificând că acestea trebuie să fie coerente, clare și inteligibile, previzibile, transparente, accesibile, aliniate standardelor drepturilor omului, eficiente, nediscriminatorii, racordate principiilor de gen și reflectând interesele grupurilor diverse de gen din societate, atât sub aspect de formulare juridică, cât și în practică, odată ce sunt implementate.⁷ Calitatea legilor este o consecință directă a modului în care acestea sunt elaborate, formulate, supuse consultărilor publice și deliberărilor, examinate, modificate și publicate și ulterior, monitorizate și evaluate. Un

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. 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 A se vedea ODIHR, [Orientări privind legislația democratică pentru legi mai bune](#) (2024), p. 10.

șir de principii directorii sunt de o importanță esențială pentru a se asigura calitatea procesului de legiferare: procedurile legislative trebuie să reflecte principiile democratice, să se alinieze standardelor unui stat de drept și ale drepturilor omului.⁸ În același timp, acestea trebuie să fie bazate pe dovezi, fiind de un caracter deschis și transparent, participativ și reflectând incluziunea, și supuse unei monitorizări eficiente.⁹ În principiu, procedura de legiferare democratică nu doar rezultă în elaborarea unor legi mai calitative, dar tinde, de asemenea, să îmbunătățească punerea în aplicare a legilor adoptate și ar trebui, în cele din urmă, să sporească încrederea publică în procesele menționate anterior și în instituțiile democratice în general.

12. În general, statele participante ale OSCE și-au asumat angajamentul de a construi, consolida și întări sistemul democratic în calitate de singura modalitate de guvernare,¹⁰ precum și au recunoscut democrația drept un element inerent al unui stat de drept.¹¹ Democrația este de asemenea una din valorile și principiile universale primordiale recunoscute de Națiunile Unite,¹² Consiliul Europei,¹³ Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE)¹⁴ și Uniunea Europeană (UE).¹⁵ Respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale este o parte esențială a democrației și a statului de drept.
13. Nu există norme și instrumente internaționale sau regionale obligatorii din punct de vedere juridic care să se concentreze în mod specific asupra procedurii legislative ca atare, deși acest subiect este intrinsec legat de dreptul de a participa la viața publică, astfel cum se reglementează în articolul 25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (denumit în continuare "PIDCP").¹⁶ În Comentariul său General nr. 25 (1996), Comitetul ONU pentru Drepturile Omului a menționat că dreptul de a participa la afacerile publice necesită ca "*cetățenii să ia parte, de asemenea, la conducerea afacerilor publice, exercitându-și influența prin dezbateri publice*".¹⁷ În plus, modalitățile de participare a cetățenilor, care includ dezbaterea publică și dialogul, ar trebui să fie stabilite prin constituție și alte legi ale statului în cauză. De asemenea, Convenția ONU privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu (Convenția de la Aarhus),¹⁸ la care Moldova este stat parte, este relevantă, în special articolul 8 privind participarea efectivă a publicului în timpul pregătirii de către autoritățile publice a normelor obligatorii din punct de vedere juridic, general aplicabile, care pot avea un efect semnificativ asupra mediului.

8 Ibidem. Principiile de la 1 la 3.

9 Ibidem. Principiile de la 5 la 10.

10 Preambul, Carta CSCE de la Paris pentru Noua Europă, 21 noiembrie 1990.

11 CSCE/OSCE, *Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE* (Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990), 5 iunie-29 iulie 1990, par. 3.

12 După cum se menționează pe pagina web a Înalțului Comisariat al ONU pentru Drepturile Omului, la adresa <https://www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/Pages/Democracy.aspx>.

13 Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) a Consiliului Europei: *Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: O listă de verificare*, 24 iunie 2019, par. 10. A se vedea, de asemenea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO): cauza *Hyde Park c. Moldova* (nr. 1), nr. 33482/06, 31 martie 2009, par. 27, în care Curtea reiterează că democrația "*este singurul model politic prevăzut în Convenție și singurul compatibil cu aceasta*".

14 Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare în Europa (OCDE), *Recomandarea Consiliului privind guvernarea deschisă* (2017), precum și *Recomandarea Consiliului privind politica de reglementare și guvernanta* (22 martie 2012).

15 A se vedea articolul 2 din *versiunea consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană*, JO C 326, 26.10.2012, p. 13-390, care prevede "*Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept și respectării drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor aparținând minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate în care prevalează pluralismul, nediscriminarea, toleranța, justiția, solidaritatea și egalitatea între femei și bărbați*", precum și titlul II.

16 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. Moldova a aderat la pact pe 26 ianuarie 1993.

17 Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, *Comentariul general nr. 25*, 1996, par. 8.

18 *Convenția ONU privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu (Convenția de la Aarhus)*, adoptată la 25 iunie 1998. Muntenegru a aderat la convenție la 2 noiembrie 2009.

14. Deoarece Moldova este un stat membru al Consiliului Europei (denumit în continuare "CE"), jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului și documentele Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept a CE (denumită în continuare "Comisia de la Veneția") sunt, de asemenea, relevante pentru prezenta opinie preliminară. În special, Lista de verificare a Comisiei de la Veneția privind statul de drept¹⁹ oferă orientări utile în ceea ce privește procedura legislativă, punerea în aplicare a legii, securitatea juridică, egalitatea în fața legii și nediscriminarea.
15. Necesitatea unor proceduri legislative transparente și democratice este stabilită în mod clar în angajamentele OSCE de rigoare. Documentul de la Copenhaga din 1990 definește adoptarea legislației la sfârșitul unei proceduri publice drept condiție "esențială pentru exprimarea deplină a demnității inerente și a drepturilor egale și inalienabile ale omului".²⁰ Documentul de la Moscova din 1991 este expresia acestor constatări, îndemnând statele participante la OSCE să formuleze și să adopte legislația "ca rezultat al unui proces deschis care reflectă voința poporului".²¹ 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 rome și sinti, a tinerilor și a persoanelor cu dizabilități,²² printre altele. Statele participante la OSCE ar trebui, de asemenea, să depună efort să "asigure medii și instituții pentru dezbateri pașnice și exprimarea intereselor de către toate persoanele și grupurile societății"²³, precum și să permită organizațiilor societății civile (denumite în continuare "OSC") să contribuie la chestiunile de dezbatere publică și, în special, la elaborarea de legi și politici la toate nivelurile, fie local, național, regional sau internațional.²⁴ În plus, importanța pluralismului în ceea ce privește organizațiile politice²⁵ împreună cu integritatea instituțională și individuală a parlamentelor și a parlamentarilor și responsabilitatea publică au fost recunoscute de statele participante la OSCE ca aspecte esențiale ale vieții politice.²⁶
16. În 2024, Biroul ODIHR a publicat *Orientările privind legiferarea democratică pentru legi mai bune*²⁷ (denumite în continuare "Orientările ODIHR"), care oferă o prezentare generală a principiilor directe ale legiferării democratice și recomandările concrete și practice privind modul în care aceste principii pot fi respectate la fiecare etapă a ciclului

19 Comisia de la Veneția a Consiliului Europei, [Lista de verificare a statului de drept](#), adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 106-a sesiune plenară (Veneția, 11-12 martie 2016), par. 18.

20 CSCE/OSCE, [Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE](#) (Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990), 5 iunie-29 iulie 1990, par. 5.8.

21 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. 18.1.

22 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. A se vedea, de asemenea, Înaltul Comisar pentru Minorități Naționale (HCNM) al OSCE, [Orientări din Ljubljana privind integrarea societăților diverse](#), 7 noiembrie 2012, în care se menționează că "[d]iversitatea este o caracteristică a tuturor societăților contemporane și a grupurilor care le compun" și care recomandă ca cadrul legislativ și de politică să permită recunoașterea faptului că identitățile individuale pot fi multiple, multistratificate, contextuale și dinamice.

23 [Documentul OSCE de la Maastricht 2003](#), para. 36.

24 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. 43.

25 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.

26 A se vedea, de exemplu, OSCE, [Carta de la Paris pentru o nouă Europă](#), Paris, 19 - 21 noiembrie 1990, care prevede că "[d]emocrația, 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-și intensifice eforturile de "promovare a bunelor practici guvernamentale și a integrității publice", într-un efort concertat de combatere a corupției.

27 A se vedea, ODIHR, [Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), 2024.

legislativ pentru a obține legi de p calitate mai bună.²⁸ Aceste principii și standarde stau la baza procesului de elaborare, dezbatere, adoptare, punere în aplicare și evaluare a legilor.

17. O serie de alte documente cu caracter neobligatoriu elaborate în diferite *foruri* internaționale și regionale sunt, de asemenea, utile, deoarece oferă mai multe orientări practice și exemple de practici pentru îmbunătățirea proceselor legislative naționale, inclusiv pentru a le face mai sensibile la gen și diversitate.²⁹ Principalele constatări și recomandări din Raportul 2024 al Comisiei Europene privind Republica Moldova³⁰ și din Raportul de monitorizare privind administrația publică din Republica Moldova al Inițiativei comune OCDE-UE "Sprijinul pentru îmbunătățirea guvernantei și a managementului în Europa Centrală și de Est" (SIGMA) (denumit în continuare "Raportul de monitorizare SIGMA 2023")³¹, care tratează pe larg elaborarea de politici și legi, sunt, de asemenea, deosebit de relevante și vor fi menționate după caz în prezenta opinie preliminară.
18. În lumina principiilor enunțate mai sus și detaliate în prezenta opinie preliminară, este esențial ca Proiectul de Cod să facă obiectul unor consultări transparente, cuprinzătoare și ample la toate etapele procesului de elaborare și adoptare, inclusiv în fața Parlamentului.³²

2. CONTEXTUL ȘI OBSERVAȚIILE GENERALE

19. A treia secțiune a capitolului IV privind Parlamentul din secțiunea a 3-a din Constituție se referă la "Legislație". Articolul 72 subliniază tipologia legilor (constituționale, organice sau ordinare, a se vedea și par. 19 *infra*). În conformitate cu articolul 73 din Constituție, dreptul de inițiativă legislativă aparține membrilor Parlamentului (denumiți în continuare "deputați"), Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, precum și Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia. Parlamentul adoptă legi - majoritatea necesară depinzând de faptul dacă se are în vedere o lege organică, adoptată

28 Ibidem, p. 10, unde "legile de bună calitate" sunt definite ca legi care sunt "clare, inteligibile, previzibile, coerente, stabile, previzibile, accesibile, conforme cu statul de drept și cu standardele privind drepturile omului, sensibile la dimensiunea de gen, sensibile la diversitate și nediscriminatorii, atât în conținut, cât și în practică, fiind în același timp proporționale și eficiente".

29 A se vedea, de exemplu, ODIHR, *Orientări privind promovarea participării politice a persoanelor cu dizabilități*, 2019, inclusiv o listă de verificare cu orientări detaliate suplimentare la paginile 110-117; ODIHR, *Abordarea violenței împotriva femeilor în politică în regiunea OSCE*: ODIHR *Setul de instrumente* (2022), inclusiv *Instrumentul* specific 2 privind abordarea violenței împotriva femeilor în Parlament (2022); ODIHR, *Realizarea egalității de gen în Parlament: Un ghid pentru parlamentele din regiunea OSCE* (2021); ODIHR, *asigurarea funcționării legilor pentru femei și bărbați: Un ghid practic pentru o legislație sensibilă la gen* (2017). A se vedea, de asemenea, de ex, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), *Recomandarea Consiliului privind politica de reglementare și guvernanta* (2012); *Principiile de bune practici ale OCDE privind procesele deliberative pentru luarea deciziilor publice*; OCDE, *Principii de bune practici pentru politica de reglementare, Evaluarea impactului de reglementare* (2020); OCDE, *Practici mai bune de reglementare în Uniunea Europeană* (2022); Uniunea Interparlamentară (UIP), *Legislație sensibilă la gen, Manual pentru parlamentari* (2021); UIP, *Plan de acțiuni pentru parlamente sensibile la gen* (2012), UIP, *Raportul Parlamentar Global 2022 - Implicarea publicului în activitatea parlamentului*; UIP și PNUD, *Diversitatea în Parlament: Ascultând vocile minorităților și ale popoarelor indigene*, 2010. Pentru resurse suplimentare, a se vedea, de exemplu, <Guvernare publică OCDE>, precum și Inițiativa comună OCDE-UE "Sprijin pentru îmbunătățirea guvernantei și a gestionării în Europa Centrală și de Est" (SIGMA).

30 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.

31 EU-OCDE 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.

32 A se vedea, în special, *Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990, prin care* statele participante la OSCE s-au angajat să se asigure că legislația va fi "adoptată la sfârșitul unei proceduri publice și [că] reglementările vor fi publicate, acestea fiind condiția pentru aplicabilitatea lor" (par. 5.8); a se vedea, de asemenea, *Documentul OSCE de la Moscova din 1991, care prevede că* "[l]egislația 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). *Orientările privind legislația democratică pentru legi mai bune* ODIHR (2024) subliniază faptul că "toate părțile interesate ar trebui să aibă posibilitatea de a avea acces la procesul de legislație, să fie informate cu privire la acesta și să poată participa și contribui în mod semnificativ" (principiul 7). A se vedea, de asemenea, *Lista de verificare a statului de drept*, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)007, partea II.A.5.

de majoritatea deputaților aleși în urma a cel puțin două lecturi, sau o lege ordinară, adoptată de majoritatea deputaților prezenți (articolul 74). Proiectele de lege prezentate de guvern, precum și inițiativele legislative prezentate de deputați și acceptate de guvern sunt examinate de Parlament în conformitate cu modalitățile și prioritățile stabilite de guvern, inclusiv în cadrul procedurii de urgență [articolul 74 alineatul (3)]. După adoptarea unei legi de către Parlament, aceasta este înaintată președintelui pentru promulgare [articolul 74 alineatul (4)]. Legea se publică în Monitorul Oficial sau este considerată inexistentă (articolul 76 din Constituție).

20. Procedura legislativă în Parlamentul Republicii Moldova este detaliată în capitolul III al Proiectului de cod. În același timp, capitolul I al Proiectului de cod ("Dispozițiile generale") conține, de asemenea, unele norme generale, inclusiv cu privire la autoritatea legislativă a Parlamentului (articolul 2), funcțiile acestuia (articolul 4) și principiile activității parlamentare descrise în secțiunea 1 a capitolului III al Proiectului de cod, inclusiv principiul legalității (articolul 5). În special, potrivit Proiectului de cod, principiul legalității subliniază caracterul obligatoriu al respectării Constituției și a legalității acesteia [articolul 5 alineatul (1)], precizând totodată că "*actele normative adoptate de Parlament trebuie să asigure persoanelor securitatea rapoartelor juridice.*" [articolul 5 alineatul (2)], subliniind astfel în continuare importanța securității și stabilității juridice.
21. Capitolul III din Proiectul de cod se focalizează asupra diferitelor elemente ale procesului legislativ în Parlament și conține opt secțiuni care abordează următoarele subiecte: actele Parlamentului (secțiunea 1); inițiativa legislativă (secțiunea 2); procedura de urgență, modul prioritar și procedura simplificată (secțiunea 3); continuitatea proiectelor de acte normative în noul Parlament (secțiunea 4); procedurile în comisii permanente (secțiunea 5); ședința Parlamentului (secțiunea 6); procedura de examinare a proiectelor de acte normative pe lecturi (secțiunea 7); și procedura de votare (secțiunea 8). Alte secțiuni sau capitole ale Proiectului de cod sunt, de asemenea, relevante pentru procedura legislativă, în special cele referitoare la controlul parlamentar și interacțiunile cu societatea civilă și alți actori externi. O analiză mai cuprinzătoare a acestor secțiuni/capitole este prezentată în opinii separate.³³

3. CATEGORIILE DE ACTE ADOPTATE DE PARLAMENT

22. În conformitate cu articolul 61 din Proiectul de Cod, dar și în conformitate cu articolul 74 din Constituția Republicii Moldova, Parlamentul adoptă următoarele acte:
 - **legile constituționale** (cele de revizuire a Constituției) adoptate cu votul a două treimi din numărul deputaților aleși [în mod similar cu articolul 133 alineatul (2) din Proiectul de cod];³⁴
 - **legile organice** (pentru domeniile definite de Constituție³⁵ și de Legea nr. 100/2017 privind actele normative) adoptate de majoritatea deputaților aleși în urma a cel puțin

33 Toate opiniile ODIHR privind diferite părți ale Proiectului de cod sunt disponibile la adresa: <[Revizuiți juridice | LEGISLATIONLINE](#)>.

34 A se vedea *Opinia ODIHR privind dispozițiile proiectului de cod de organizare și funcționare a Parlamentului Republicii Moldova referitoare la procedura de revizuire a Constituției (capitolul IV)*, disponibil la adresa: <[Revizuiți juridice | LEGISLATIONLINE](#)>.

35 În conformitate cu articolul 74 alineatul (1) din [Constituția](#) Republicii Moldova, legile organice reglementează: a) sistemul electoral; b) organizarea și desfășurarea referendumului; c) organizarea și funcționarea Parlamentului; d) organizarea și funcționarea Guvernului; e) organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a contenciosului administrativ; f) organizarea administrației locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală; g) organizarea și funcționarea partidelor politice; h) modul de stabilire a zonei economice exclusive i) regimul juridic general al proprietății și al

- două lecturi (în mod similar cu dispozițiile articolului 100 alineatul (2) din Proiectul de cod);
- **legile ordinare** (care reglementează orice domeniu al relațiilor sociale, cu excepția celor rezervate legilor constituționale și organice) adoptate de majoritatea deputaților prezenți în ședința plenară respectivă [similar dispozițiilor din articolul 100 alineatul (3) din Proiectul de cod];
 - **hotărârile;**
 - **actele exclusiv politice** (denumite în continuare "AEP"), articolul 62 din Proiectul de cod fiind dedicat în special AEP; și
 - **moțiunile.**
23. Este salutar faptul că Proiectul de cod, spre deosebire de actualul Regulament de Procedură al Parlamentului (denumit în continuare "RPP"), care va fi abrogat la intrarea în vigoare a Proiectului de cod în cazul adoptării, enumeră în mod expres categoriile de acte pe care Parlamentul le poate emite. Cu toate acestea, structura și formularea articolelor 61 și 62 ar beneficia de anumite ajustări pentru a se asigura o mai mare claritate și coerență între acestea.
24. În primul rând, articolul 61 alineatul (4) descrie legile ordinare ca fiind cele care *"reglementează orice domeniu al relațiilor sociale, cu excepția celui rezervat legilor constituționale și legilor organice"*. Această dispoziție reflectă articolul 72 alineatul (4) din Constituția Republicii Moldova.³⁶ În același timp, este necesar de remarcat faptul că legislația ar trebui să reglementeze nu numai domeniile sociale, ci și cele economice, de mediu și altele. Cu excepția cazului în care aceasta este o problemă legată de traducere și/sau termenul a fost interpretat în sens larg pentru a acoperi toate domeniile dreptului public și privat, **se recomandă să se specifice că legile ordinare pot reglementa orice materie— nu numai relațiile sociale— cu excepția celor rezervate legilor organice, în conformitate cu cerințele constituționale.**
25. În al doilea rând, articolul 61 alineatul (6) din Proiectul de cod prevede că *"[h]otărârile intervin în cazurile prevăzute de lege sau în cazurile altor domenii care nu necesită adoptarea de legi"*. În conformitate cu articolul 229 alineatul (4), *"Pe marginea problemelor discutate în cadrul audierilor parlamentare în plen, Parlamentul poate adopta hotărâri."* Se remarcă faptul că formularea *"care nu necesită adoptarea de legi"* este destul de ambiguă, lăsând loc pentru posibile interpretări divergente cu privire la cazurile/domeniile care nu sunt rezervate reglementării prin lege. De asemenea, nu este clar dacă astfel de rezoluții sunt obligatorii din punct de vedere juridic sau nu. În ceea ce privește forța juridică a rezoluțiilor, articolul 62 alineatul (2) din proiectul de lege prevede în mod explicit că AEP *"produc efecte politice și nu au forța actelor normative"*. Citit împreună cu articolul 62 alineatul (5) din Proiectul de cod, care prevede că AEP sunt formulate prin hotărâri, această sintagmă implică faptul că anumite tipuri de hotărâri, cele care constituie AEP, nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic. Cu toate acestea, nu este clar dacă alte tipuri de hotărâri - cele prevăzute de lege sau cele ale căror domeniu de aplicare nu se încadrează în domeniile care necesită adoptarea de legi - pot avea un efect normativ [(de exemplu, hotărârile președintelui Parlamentului, hotărârile președintelui

moștenirii; j) regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele și protecția socială; k) organizarea generală a învățământului; l) regimul general al cultelor religioase; m) regimul stării de urgență, de asediu și de război; n) infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora; o) acordarea amnistiei și grațierii; p) celelalte domenii pentru care, în Constituție, se prevede adoptarea de legi organice; r) alte domenii pentru care Parlamentul consideră necesară adoptarea de legi organice.

36 Articolul 72 alineatul (4) din Constituție prevede că legile ordinare *"intervin în orice domeniu al relațiilor sociale, cu excepția celor rezervate legilor constituționale și legilor organice"*.

comisiei etc.). **Articolul 61 alineatul (6) din Proiectul de cod ar trebui clarificat în această privință.**

RECOMANDAREA A.

1. Să se precizeze în dispozițiile articolului 72 alineatul (4) din Proiectul de cod că legile ordinare pot reglementa orice materie, fiind reglementate în același timp materiile ce fac obiectul exclusiv al legilor organice, în conformitate cu cerințele constituționale.
2. Să se clarifice, în temeiul articolului 61 alineatul (6), cazurile în care pot fi adoptate hotărârile, precum și statutul juridic al hotărârilor, altele decât cele care constituie acte exclusiv politice.

4. ELABORAREA ȘI ÎNREGISTRAREA PROIECTELOR DE LEGE

4.1. Redactarea juridică

26. Pentru ca legislația să fie corect înțeleasă și aplicată, este esențial să se asigure că aceasta este bine redactată. Legile trebuie să fie redactate în mod clar și neechivoc, inteligibil și accesibil, în conformitate cu principiile uniforme de redactare legislativă, astfel încât agențiile și autoritățile publice să le poată pune în aplicare, persoanele fizice și operatorii economici să își poată identifica drepturile și obligațiile, iar instanțele să le poată aplica.³⁷ La elaborarea legilor, trebuie îndeplinite anumite cerințe: redactorii trebuie să cunoască tehnica legislativă și stilul de redactare adecvate în vigoare în statul lor, dar și să cunoască subiectul pe care legea urmărește să-l reglementeze.³⁸
27. Articolul 65 alineatul (6) din Proiectul de cod stipulează că proiectul legislativ prezentat Parlamentului este redactat "*conform cerințelor stabilite și normelor de tehnică legislativă*". Articolul 66 descrie în continuare conținutul notei de fundamentare, care "*prezintă și fundamentează reglementările propuse*" într-un stil explicit, clar, utilizând terminologia proiectului de act normativ pe care îl reprezintă. Proiectul de act normativ, nota de fundamentare, precum și alte documente conexe din dosarul de însoțire se prezintă în original, în limba română, pe suport de hârtie și în variantă electronică (articolul 67).
28. Cu toate acestea, după cum se menționează în Raportul de monitorizare SIGMA 2023, în Moldova nu există norme uniforme privind metodologia și tehnica legislativă pentru elaborarea actelor juridice care să asigure standardizarea și conformitatea juridică.³⁹ RPP al Guvernului și Legea nr. 100/2017 privind actele normative oferă un cadru de bază pentru redactarea documentelor de politici adoptate de Guvern și elaborarea actelor normative, inclusiv a proiectelor de legi, deși nu sunt suficiente pentru a asigura conformitatea și coerența juridică generală de către toți cei implicați în procesul de legiferare.
29. Deși Ministerul Justiției (denumit în continuare "MJ") acționează ca un organism de control pentru a asigura calitatea redactării legislative - și este însărcinat în mod oficial să efectueze verificări ale calității - calitatea redactării legislative este încă considerată

³⁷ A se vedea ODIHR, *Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune*, 2024, par. 122.

³⁸ A se vedea ODIHR, *Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune*, 2024, par. 122.

³⁹ *Raportul de monitorizare SIGMA 2023*, p. 103.

drept insuficient de calitativă în Moldova, deoarece un număr semnificativ de legi (16%) sunt modificate în termen de un an de la adoptarea lor.⁴⁰ Suplimentar faptului că lipsesc orientările privind redactarea legislativă, acest lucru se poate datora faptului că un procent ridicat de legi sunt adoptate prin proceduri extraordinare în Parlament (a se vedea și subsecțiunea 6.3 *infra*). După cum se subliniază în Raportul de monitorizare SIGMA 2023, calitatea generală a elaborării actelor legislative este, de asemenea, compromisă de lipsa de coordonare în planificarea procedurii legislative între guvern și parlament, precum și de predominanța legilor propuse de deputați, care adesea se sustrag unui control strict și evaluărilor de impact.⁴¹

30. Un obiectiv la care aspiră parlamentele în domeniul redactării legislative este ca orientările pentru o redactare legislativă clară și eficientă să fie stabilite într-un manual sau document similar și să fie urmate în redactarea tuturor propunerilor de legi înaintate parlamentului. Însă, este important să existe un singur manual unificat de redactare care să fie aplicat de toți cei implicați în procesul de redactare a legislației.⁴² Redactorii juridici din sectorul guvernamental și parlamentar (și nu numai), precum și personalul guvernamental responsabil de verificarea proiectelor de politici și legi ar trebui să adere la criteriile evocate de același manual de redactare și la aceleași instrucțiuni sau liste de verificare care descriu tehnica legislativă.⁴³
31. Legea Republicii Moldova nr. 100/2017 privind actele juridice cu caracter normativ (denumită în continuare "Legea privind actele normative") oferă o prezentare generală a principiilor-cheie care guvernează procesul de legiferare (capitolul I), detaliază ierarhia actelor normative (capitolul II), detaliază etapele procesului de legiferare (capitolul III) și include, de asemenea, capitole privind structura și conținutul unui act normativ - inclusiv unele dispoziții privind limbajul tehnic care trebuie utilizat. În același timp, conținutul său pare insuficient pentru a oferi o orientare eficientă și cuprinzătoare legiuitorilor, așa cum se poate observa, de exemplu, în anumite manuale unificate de redactare a legislației care au fost elaborate în anumite țări.⁴⁴ Deși este binevenit faptul că în Moldova a fost elaborat un manual specific privind aproximarea juridică (2022),⁴⁵ este important să fie elaborate și adoptate norme uniforme mai generale privind metodologia și tehnica legislativă pentru actele normative. Astfel de orientări ar trebui, de asemenea, să promoveze utilizarea în legislație a unui limbaj sensibil la gen și diversitate.⁴⁶ Rămâne întrebarea, în contextul moldovenesc, dacă pentru a se asigura faptul că normele de redactare sunt elaborate, formulate și apoi utilizate în mod satisfăcător în practică de către toți cei implicați în procesul de legiferare, ar fi suficient ca acestea să fie reglementate în mod non-normativ în baza unor ghiduri sau manuale, de exemplu.
32. În baza celor de mai sus, **se recomandă adăugarea la Proiectul de cod a unei dispoziții separate care să stipuleze că toți actorii legislativi, atunci când elaborează legi sau**

40 [Raportul de monitorizare SIGMA 2023](#), p. 27. A se vedea, de asemenea, [Raportul anual 2023 al Parlamentului privind transparența în procesul decizional](#).

41 *Ibid.* p. 49.

42 A se vedea ODIHR, [Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), 2024, par. 137.

43 De exemplu, timp de mai bine de zece ani, [Ghidul practic comun](#) s-a dovedit a fi un instrument valoros în asigurarea faptului că actele juridice elaborate de Parlamentul European, Consiliul Europei și Comisia Europeană sunt redactate în mod clar și precis. Principiile enunțate în ghid reprezintă punctul de referință în materie de redactare legislativă pentru cele trei instituții. Ghidul practic comun este o "platformă" de principii generale de redactare. Fiecare instituție utilizează Ghidul împreună cu alte instrumente care conțin formulări standard specifice și norme practice mai detaliate. A se vedea, de asemenea, ODIHR, [Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), 2024, par. 137.

44 A se vedea, de exemplu, în Franța, [Guide de légistique](#) (actualizat în decembrie 2024), care oferă explicații detaliate și exemple concrete privind procesul și conținutul; sau în Albania, [Manual de redactare a legilor - Un ghid al procesului legislativ din Albania](#) (2009).

45 A se vedea Manualul privind aproximarea juridică (2022), disponibil la: <[handbook-on-the-legal-approximation_varianta-de-tipar-no-copy_0.pdf](#)>.

46 A se vedea ODIHR, [Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), 2024, par. 223.

alte acte care urmează să fie adoptate de Parlament, aderă la normele metodologice unificate pentru redactarea juridică, care ar trebui să fie solide, dar nu excesiv de rigide.⁴⁷ Personalul de sprijin parlamentar relevant ar trebui să fie familiarizat cu instrucțiunile și orientările stabilite în normele metodologice unificate pentru redactarea juridică și să aibă competențele și capacitățile necesare. În același timp, guvernul ar trebui, de asemenea, să se asigure că personalul ministerial respectă normele și principiile de bază stabilite în acestea pentru a garanta că politicile și legile sunt redactate în mod coerent, urmând o metodologie, o tehnică legislativă și o terminologie similare. Personalul de sprijin parlamentar ar putea, de asemenea, să fie în contact regulat cu ministerele guvernamentale sau cu alte agenții guvernamentale implicate în redactarea legislativă pentru a face schimb de cunoștințe privind tehnicile și procesele de redactare⁴⁸ (a se vedea, de asemenea, subsecțiunea 5.2. *infra* privind mecanismele de control al calității redactării legislative).

RECOMANDAREA B.

Să se introducă în Proiectul de cod o dispoziție separată care să stipuleze că toți actorii legislativi, atunci când elaborează legi sau alte acte care urmează să fie adoptate de Parlament, aderă la normele metodologice unificate pentru elaborarea juridică, care ar trebui să fie solide, dar nu excesiv de rigide.

4.2. Admisibilitatea proiectelor de lege și examinarea parlamentară

33. Proiectele de lege trebuie să fie examinate de un legiuitor pe tot parcursul procesului legislativ, inițial când proiectul legislativ este elaborat, când este prezentat parlamentului, ulterior de către comisiile parlamentare și, în cele din urmă, în timpul sesiunilor plenare (cu un control suplimentar în cazul în care proiectele de lege inițiate de guvern sunt modificate substanțial în cadrul parlamentului) și ulterior, ca parte a evaluării *ex post* a legislației (control post-legislativ).⁴⁹ Pentru a se asigura calitatea elaborării legislației la diferite etape ale procesului legislativ, este, de asemenea, important să se consolideze mecanismele de supraveghere a reglementărilor. Controlul calității efectuat de guvern înainte ca proiectele de legi să fie aprobate pentru a fi prezentate Parlamentului ar trebui să fie suficient de robust, asigurându-se că se concentrează nu numai pe aspectele procedurale, ci și pe fond, inclusiv pe calitatea substanțială a proiectelor de propuneri, cu posibilitatea de a fi returnate inițiatorilor proiectele de legi care nu corespund standardelor.⁵⁰ În mod similar, este esențial să existe, de asemenea, o examinare eficientă a propunerilor legislative de către Parlament pentru a se evalua conformitatea acestora cu cerințele prevăzute în legislație, inclusiv faptul că toate documentele de fundamentare sunt anexate.⁵¹
34. În unele țări, anumite garanții pot, de asemenea, să instituie impedimente pentru ca un regulament să treacă la următoarea etapă a procesului legislativ în cazul în care calitatea

47 Deși manualele de redactare sunt diferite în fiecare stat: manualele pot fi formale sau informale, publice sau private și sub formă de documente interne sau reguli externe stabilite de parlament.

48 A se vedea ODIHR, *Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune*, 2024, par. 137-138.

49 A se vedea ODIHR, *Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune*, 2024, par. 168 și 188. A se vedea, de asemenea, Opinie preliminară al ODIHR privind proiectul de Cod de organizare și funcționare a Parlamentului (Titlul III privind controlul parlamentar), disponibilă la adresa: < [revizuirii juridice | LEGISLATIONLINE](#) >.

50 A se vedea ODIHR, *Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune*, 2024, par. 187-192. A se vedea, de asemenea, de exemplu, ODIHR, *Raport de evaluare cuprinzătoare privind procesul de legiferare în Muntenegru* (30 decembrie 2024), par. 145.

51 A se vedea, de exemplu, ODIHR, *Raport cuprinzător de evaluare a procesului legislativ din Muntenegru* (30 decembrie 2024), par. 97.

proiectului de lege sau a documentelor însoțitoare este considerată necorespunzătoare, de exemplu, în cazul în care evaluarea impactului reglementării (denumită în continuare "REI") nu este de calitate necesară.⁵² În alte țări, este necesar un aviz pozitiv pentru ca un proiect de regulament să fie înaintat spre examinare.⁵³

35. Documentul OCDE Sumarul politicilor de reglementare Outlook 2015 menționează că *"în calitate de instituții responsabile de aprobarea legislației, parlamentele pot exercita o supraveghere și un control asupra aplicării principiilor pentru o mai bună legiferare a reglementărilor noi și modificate"*.⁵⁴ În acest sens, o sarcină importantă a parlamentelor este ca acestea să asigure examinarea parlamentară a calității tehnice a proiectelor legislative, în special a proiectelor de legi inițiate de guvern, a fondului propunerilor legislative respective și a politicii subiacente, precum și a coerenței procesului de elaborare a politicilor aplicat de guvern. În acest sens, prezentarea raportului REI către parlament ca parte a pachetului de documente care însoțește proiectele de legi propuse de guvern contribuie la asigurarea unei examinări cuprinzătoare a fundamentării inițiativei legislative de către comisia parlamentară responsabilă.⁵⁵
36. Actualul Regulament de procedură al Parlamentului Republicii Moldova prevede, la articolul 47 alineatul (6), că proiectele de legi prezentate Parlamentului trebuie să fie însoțite, printre altele, de o analiză a *"efectelor lor socio-economice și de altă natură"*.
37. Articolul 67 din Proiectul de cod prevede ca proiectul legislativ să fie depus la Secretariat, împreună cu nota de fundamentare și *"alte documente conexe din dosarul de însoțire, în conformitate cu cerințele prezentului cod și ale Legii nr. 100/2017 [privind actele normative]"*. În plus, articolul 92 alineatul (2) litera (c) din Proiectul de cod prevede că raportul Comisiei permanente pentru prima lectură trebuie să includă, printre altele, rezultatele: *"analizei impactului de reglementare"; "impactul social-economic și efectele asupra situației macroeconomice, mediului de afaceri, domeniului social și mediului ambiant, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor; impactul financiar asupra bugetului consolidat general, inclusiv informația cu privire la venituri și cheltuieli"*.
38. Este binevenit faptul că toate proiectele de acte normative par să fie abordate în mod similar în Proiectul de cod, indiferent dacă autorul este executivul, președintele sau unul sau mai mulți deputați. Cu toate acestea, este important ca, înainte de a fi prezentate Parlamentului, proiectele de legi elaborate de deputați să urmeze proceduri similare de control al calității, evaluări ale impactului reglementării - dacă nu se aplică excepții în acest sens, pregătirea notelor explicative și organizarea procedurilor de consultare, pentru a se asigura că toate proiectele de legi au o calitate similară. Proiectul de cod nu stabilește norme specifice pentru efectuarea verificării calității/examinării proiectelor de legi inițiate de deputați sau a amendamentelor substanțiale la legile propuse de guvern. În practică, acest lucru poate constitui un impediment pentru înaintarea unei legislații calitative de deputați, precum și pentru punerea în aplicare a legii adoptate într-o etapă ulterioară și poate face monitorizarea și evaluarea mai dificile. Acest lucru este deosebit de important deoarece, după cum s-a menționat deja mai sus, în conformitate cu raportul de monitorizare SIGMA (2023), majoritatea legilor adoptate de Parlament sunt propuse de deputați (164 din 287 de legi adoptate în 2022, sau 57%).⁵⁶ **Pentru a se evita acest lucru, articolul 67 din Proiectul de cod ar putea fi modificat pentru ca acesta să**

52 A se vedea, de exemplu, ODIHR, [Raport cuprinzător de evaluare a procesului legislativ din Muntenegru](#) (30 decembrie 2024), par. 70-72.

53 A se vedea, ODIHR, [Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), 2024, par. 189.

54 [Perspectiva politicii de reglementare a OCDE din 2015](#), p. 52.

55 A se vedea, de exemplu, ODIHR, [Raport cuprinzător de evaluare a procesului legislativ din Muntenegru](#) (30 decembrie 2024), par. 97.

56 A se vedea SIGMA/OCDE, [Administrația publică în Republica Moldova, Evaluare conform principiilor administrației publice](#), octombrie 2023, p. 40.

conțină dispoziții exprese ce impun proiectelor de legi și amendamentelor substanțiale la proiectele de legi ale guvernului care sunt inițiate de deputați individuali să respecte, de asemenea, toate cerințele necesare, similare cu cele aplicate proiectelor de legi prezentate de guvern, pentru a se evita două niveluri diferite de control. În același timp, acest lucru ar necesita acordarea unui sprijin adecvat deputaților individuali pentru ca aceștia să pregătească proiectele de o calitate înaltă și să efectueze toate evaluările necesare.

39. În general, cerințele pe care proiectele de lege trebuie să le îndeplinească pentru a fi înregistrate în Parlament nu sunt precizate în mod corespunzător în Proiectul de cod. În conformitate cu articolul 68 din Proiectul de cod, actele normative depuse la Parlament sunt recepționate și înregistrate de Secretariatul Parlamentului. După înregistrarea proiectului de act normativ, acesta este înaintat Direcției Generale Juridice (denumită în continuare "DGJ") pentru verificarea corectitudinii întocmirii sale și a prezenței tuturor actelor necesare în dosarul de însoțire, în conformitate cu cerințele Proiectului de cod și ale Legii privind actele normative. În termen de două zile lucrătoare, DGJ emite nota de admisibilitate, în conformitate cu cerințele stabilite de Biroul permanent, pe care o înaintează președintelui Parlamentului împreună cu proiectul de act normativ și dosarul de însoțire. Proiectele de acte normative care sunt propuse în calitate de inițiative legislative fără a ține cont de cerințele legale se remit, prin rezoluția Președintelui Parlamentului, autorului pentru înlăturarea neajunsurilor [articolul 68 alineatul (4)]. Cerințele față de proiectele de acte normative ce urmează a fi înregistrate în Parlament, modul de remitere a acestora autorilor pentru înlăturarea neajunsurilor, precum și circuitul lor în procedura legislativă se stabilesc de Biroul permanent [articolul 68 alineatul (5)]. Proiectele de acte normative neînregistrate în Parlament în modul stabilit nu se acceptă spre examinare în comisiile permanente și în subdiviziunile Secretariatului Parlamentului (articolul 68 alineatul (6)).
40. Articolul 76 din Proiectul de cod privind respingerea de către Parlament a unor proiecte de acte normative (situat în secțiunea 4 privind continuitatea proiectelor de acte normative în noul Parlament), de asemenea, nu oferă prea multe clarificări în acest sens, deoarece singurele motive menționate pentru respingerea proiectelor de acte normative sunt cazurile în care acestea și-au pierdut actualitatea sau în care rămân fără autori, de exemplu, în cazul în care autorii și-au pierdut funcțiile oficiale în Parlament sau în Guvern, sau la Președinție. **Prin urmare, se recomandă clarificarea în Proiectul de cod a tuturor cerințelor pe care trebuie să le îndeplinească proiectele de lege pentru a fi înregistrate în Parlament, inclusiv lista și conținutul documentelor de însoțire, în loc să fie lăsat acest lucru la latitudinea Biroului permanent.**
41. În conformitate cu articolul 40 din Legea privind actele normative, proiectul de act normativ este înaintat autorității publice investite cu competența de a adopta, aproba sau emite, împreună cu materialele însoțitoare, inclusiv, printre altele, "după caz, raportul de analiză ex ante sau analiza impactului de reglementare". În același timp, **ar fi recomandabil ca Proiectul de cod să menționeze în mod explicit raportul REI, în caz de necesitate** (a se vedea, de asemenea, par. 40 *infra*), **printre documentele obligatorii pentru înregistrarea unei propuneri legislative la Parlament.** Lipsa unei cerințe formale de a include formularul REI ar face posibilă, în principiu, înregistrarea proiectului de lege în Parlament în lipsa raportului REI.⁵⁷
42. În plus, Legea privind actele normative nu este clară cu privire la circumstanțele în care este necesar un raport REI *ex ante*. **Prin urmare, este recomandabil ca Legea privind actele normative, dar și Proiectul de cod, să elaboreze în mod clar criteriile de**

57 A se vedea OSCE/ODIHR, [Opinie preliminară privind cadrul juridic care reglementează procesul legislativ în Muntenegru](#), par. 63.

exceptare a anumitor propuneri legislative de la cerințele REI, inclusiv în cazul impactului limitat al intervenției planificate. De exemplu, mai multe țări au elaborat criterii pentru a le ajuta să decidă dacă REI este necesar sau nu pentru un anumit act normativ.⁵⁸ Acest lucru ar ajuta parlamentul să asigure o examinare adecvată a propunerilor legislative guvernamentale.

43. **În plus, este esențial să se stabilească în mod clar întregul spectru de impact normativ care trebuie sau pot fi evaluat în cadrul raportului REI.** Deși Proiectul de cod menționează *"impactul social-economic și efectele asupra situației macroeconomice, mediului de afaceri, domeniului social și mediului ambiant, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor; impactul financiar asupra bugetului consolidat general, inclusiv informația cu privire la venituri și cheltuieli"* [articolul 92 alineatul (2)], ar trebui să se ia în considerare și alte aspecte ce țin de evaluarea impactului, inclusiv impactul asupra drepturilor omului, precum și impactul asupra egalității de gen, impactul asupra mediului și potențialul impact anticorupție. În acest sens, și în conformitate cu bunele practici, evaluările impactului normativ asupra drepturilor omului ar trebui, în general, să facă parte din REI *ex ante*, pentru a se asigura că legislația nu interferează în mod nejustificat cu drepturile omului ale persoanelor sau grupurilor.⁵⁹
44. În plus, nu este clar dacă controlul efectuat de DGJ pentru a decide cu privire la admisibilitatea unui proiect legislativ (a se vedea par. 38 de *mai sus*) este mai degrabă formalist, verificându-se doar dacă sunt prezentate documentele de însoțire necesare, sau analizează, de asemenea, aspectele substanțiale și calitatea proiectelor de legi și a dosarului de însoțire, inclusiv REI. S-a raportat⁶⁰ că, chiar și în cazul în care rapoartele REI sunt pregătite și împărtășite cu Parlamentul Republicii Moldova, este posibil ca deficiențele în calitatea REI să afecteze ulterior examinarea proiectelor de legi de către Parlament. Conform Raportului de monitorizare SIGMA al OCDE (2023), rapoartele REI, care în Moldova sunt pregătite de guvern pentru proiectele de legi care provin de la executiv, de regulă nu oferă evaluări ale costurilor și beneficiilor opțiunii preferate, ceea ce face dificilă formularea unei concluzii în cunoștință de cauză cu privire la faptul dacă impactul net global al propunerii va fi benefic pentru societate.⁶¹ Deoarece controlul calității REI în Moldova este descentralizat, nu a fost desemnat niciun organism guvernamental central care să coordoneze și să supravegheze întregul proces.
45. În plus, în timp ce conformitatea juridică a propunerilor de politici elaborate de guvern este verificată periodic de MJ, viabilitatea financiară și impactul bugetar al proiectelor de acte nu sunt evaluate în mod consecvent. În general, ar fi benefică o abordare mai

58 Unele țări dispun de teste prag formale pentru a determina dacă ar trebui aplicată REI (de exemplu, în funcție de costurile/resursele preconizate sau de impactul economic, social sau de mediu global). Proiectele de lege care acoperă subiecte noi sau care se preconizează că vor impune sarcini administrative sau de reglementare considerabile sau că vor avea efecte de amploare asupra unei părți semnificative a populației, a economiei, a bugetului de stat sau a mediului, ar trebui să fie întotdeauna supuse unei forme de REI, deși pragul specific depinde de fiecare țară în parte. Pragurile REI nu ar trebui să excludă automat legile secundare din domeniul de aplicare al REI, având în vedere că acestea contribuie la punerea în aplicare a legislației primare și, prin urmare, sunt adesea la fel de responsabile pentru sarcinile administrative sau de reglementare; a se vedea OCDE: Practici mai bune de reglementare în Uniunea Europeană, 2019, Capitolul 3: Evaluarea impactului reglementării în Uniunea Europeană.

59 A se vedea, de exemplu, Banca Mondială, [Studiu privind evaluările impactului asupra drepturilor omului](#) (2013), p. 4. Evaluările impactului asupra drepturilor omului contribuie la evaluarea impactului pe termen scurt, mediu și lung asupra drepturilor omului al politicilor propuse și al proiectelor de lege. Aceste tipuri de evaluări se referă la modul în care politica propusă sau propunerea de reglementare este conformă cu obligațiile juridice internaționale ale statului de a respecta, proteja și realiza drepturile omului ale persoanelor. Procesul de realizare a EIDO ar trebui să garanteze că o gamă largă de părți interesate are posibilitatea de a participa și de a avea acces la toate informațiile relevante în timp util și în mod cuprinzător; în acest context, ar trebui să se urmărească un dialog național cât mai larg posibil, inclusiv cu grupurile marginalizate sau subreprezentate și cu cele expuse în mod special la risc. EIDO pot fi atât evaluări de sine stătătoare, cât și încorporate în evaluări mai ample ale impactului social și de mediu.

60 [Administrația publică în Republica Moldova, Evaluare conform principiilor administrației publice](#), SIGMA/OCDE, octombrie 2023, p. 44.

61 [Administrația publică în Republica Moldova, Evaluare conform principiilor administrației publice](#), SIGMA/OCDE, octombrie 2023, p. 103.

cuprinzătoare a verificării calității REI,⁶² inclusiv la nivelul guvernamental. În plus, se recomandă introducerea în Proiectul de cod, ca parte a controlului DGJ și a normelor privind admisibilitatea, a unor dispoziții specifice care să asigure existența unui mecanism eficient de examinare a proiectelor de legi prezentate Parlamentului și a documentelor însoțitoare, inclusiv a evaluării impactului asupra drepturilor omului și a egalității de gen, a raportului REI sau a justificării pentru neprezentarea acestuia - și, în cazul alinierii la legislația UE, a declarației de compatibilitate și a tabelului de concordanță, cu posibilitatea de a le returna inițiatorului în cazul în care conținutul lor este în mod evident de o calitate inferioară standardelor, de exemplu atunci când REI nu conține evaluări ale costurilor și beneficiilor sau alte evaluări.

46. În cele din urmă, este important ca funcționarii publici relevanți să beneficieze de formare periodică cu privire la modul de efectuare a unui REI adecvat, inclusiv cu privire la modul de încorporare a considerentelor legate de drepturile omului, gen și diversitate, precum și cu privire la modul de îmbunătățire a procesului existent de efectuare a acestor evaluări.⁶³
47. În contextul procesului de aderare la UE, este, de asemenea, fundamental ca proiectele de legi cu sigla UE să fie însoțite de declarația de compatibilitate și tabelul de concordanță (denumite în continuare "TdC"), împreună cu elementele *acquis-ului* UE și ale acordurilor internaționale ratificate care fac obiectul armonizării.⁶⁴ Aceste documente sunt esențiale pentru a permite DGJ să evalueze nivelul de aproximare a legislației propuse. Amendamentele depuse de deputați ar trebui, de asemenea, să fie verificate în raport cu TdC.

RECOMANDARE C.

1. Să se clarifice în Proiectul de cod toate cerințele pe care trebuie să le îndeplinească proiectele de lege pentru a fi înregistrate în Parlament, inclusiv lista și conținutul documentelor de însoțire, în loc să se lase la latitudinea Biroului permanent.
2. Introducerea în Proiectul de cod, ca parte a controlului parlamentar și a normelor privind admisibilitatea proiectelor de lege prezentate Parlamentului, a unor dispoziții specifice care să asigure un mecanism eficient de examinare a proiectelor de lege și a documentelor care le însoțesc, inclusiv evaluarea impactului asupra drepturilor omului și a egalității de gen, raportul REI și, dacă este cazul, declarația de compatibilitate și tabelul de concordanță cu legislația UE, sau justificarea neprezentării acestora, acordând totodată Parlamentului competența de a returna

62 Un model care a fost lăudat de OCDE este cel al Parlamentului italian, care exercită un rol important de supraveghere a reglementărilor. Un rol important în această privință îl joacă *Comitetul pentru legislație* (*Comitato per la legislazione*), care a fost înființat în temeiul unei modificări a Regulamentului Camerei Deputaților - articolul 16-bis - care a intrat în vigoare în 1998. Comitetul pentru legislație are sarcina de a emite avize cu privire la calitatea proiectelor legislative și, în mod interesant, este singurul organism parlamentar cu un număr egal de reprezentanți ai guvernului și ai opoziției care participă la formarea legii pentru a atinge obiectivul calității legislative. În acest scop, acesta monitorizează în permanență rapoartele REI anexate la măsurile supuse examinării Camerei și formulează observații cu privire la calitatea sau conținutul acestora. Un alt organ activ la nivel parlamentar este Serviciul pentru calitatea legislației (*Servizio per la qualità degli atti normativi*), care funcționează în cadrul Senatului din 2010. Începând din 2015, Serviciul publică lunar un buletin care monitorizează prezența REI în proiectele de lege ale guvernului prezentate spre avizare comisiei parlamentare competente.

63 A se vedea ODIHR, *Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune*, 2024, par. 147

64 A se vedea *Manual privind aproximarea juridică* (2022), disponibil la adresa: <[handbook-on-the-legal-approximation_varianta-de-tipar-no-copy_0.pdf](#)>. Declarația de conformitate cu UE și TdC sunt instrumente fundamentale în procesul de aderare la UE, deoarece ajută la evaluarea îndeplinirii criteriilor juridice de aderare, și anume capacitatea statului de a-și asuma obligațiile care decurg din statutul de membru al UE. Aceste instrumente facilitează procedura de evaluare a nivelului de armonizare și conduc, de asemenea, la îmbunătățirea pregătirii instituțiilor față de procesul de negociere și la monitorizarea calității alinierii legislației naționale la *acquis-ul* UE.

inițiatorului proiectul de lege însoțit de aceste documente în cazul în care conținutul acestora este în mod evident de calitate inferioară standardelor.

5. EXAMINAREA PROIECTELOR DE LEGE

48. Articolul 69 din Proiectul de cod descrie modalitatea de înaintare a unei inițiative legislative în procedura legislativă de către președintele Parlamentului, care implică desemnarea comisiei permanente competente.⁶⁵ În cazul înaintării proiectului de act normativ cu sigla UE, coraportul comisiei responsabile de integrarea europeană este obligatoriu [articolul 69 alineatul (3)]. Comitetul permanent este responsabil pentru examinarea proiectului de lege și prezentarea unui raport în plenul Parlamentului și, de asemenea, împreună cu DGJ, examinează și avizează proiectul de act normativ. În timp ce articolul 69 vorbește doar despre avizare, Comitetul permanent ar trebui, probabil, să aibă și autoritatea să avizeze negativ un proiect de act normativ. Cu excepția cazului în care reiese clar din practică că comitetul poate face acest lucru, **se recomandă clarificarea formulării articolului 69 pentru a permite în mod explicit o astfel de posibilitate.**
49. La fel ca actualul RPP al Parlamentului,⁶⁶ proiectul de Cod prevede că "după caz", pentru anumite proiecte de legi se solicită avizul Guvernului și al altor autorități (articolul 69 alineatul (2) litera (d)). În plus, în conformitate cu articolul 90 alineatul (1) din Proiectul de cod, "*proiectele de acte normative înaintate de Președintele Republicii Moldova, de deputații în Parlament sau de Adunarea Populară a Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia, intrate în procedură legislativă în Parlament se remit spre avizare Guvernului și altor autorități conform cerințelor legislației în vigoare*". Neprezentarea "avizului" în termen de cel mult 30 de zile sau într-un termen mai restrâns, stabilit de Președintele Parlamentului, nu împiedică examinarea proiectului de către Parlament, dacă legea nu prevede altfel [articolul 90 alineatul (2)]. Articolul 90 alineatele (7) și (8) clarifică în continuare faptul că un aviz pozitiv este obligatoriu - în conformitate cu articolul 131 din Constituție - atunci când proiectele de acte normative sau de amendamente implică o creștere sau o reducere a veniturilor bugetare sau a împrumuturilor, precum și o creștere sau o reducere a cheltuielilor bugetare, în timp ce un aviz negativ înseamnă că proiectul de act normativ este considerat respins de drept.
50. De asemenea, articolul 69 alineatul (5) reglementează obligația Secretariatului să asigure "*transmiterea proiectului de act normativ și a notei de fundamentare*" deputaților, fracțiunilor parlamentare și, după caz, Guvernului sau altor autorități competente. Pe de altă parte, articolul 69 alineatul (6) prevede că "*proiectul de act normativ cu dosarul de însoțire se distribuie pentru examinare*" comisiei permanente sesizate (pentru examinarea în fond a acestuia), comisiei coraportoare și DGJ. În timp ce alineatul (5) menționează nota de fundamentare, alineatul (6) se referă mai cuprinzător la dosarul de însoțire. **Din motive de coerență și pentru a permite tuturor deputaților să se familiarizeze pe deplin cu dosarul legislativ, întregul dosar de însoțire - nu numai nota de fundamentare - ar trebui distribuit atât comisiei (comisiilor) responsabile, cât și deputaților.**

65 În cazul în care proiectul de lege este considerat conform cu cerințele legale și, prin urmare, "admisibil" de către DGLA, acesta este introdus prin rezoluția președintelui Parlamentului, care, de asemenea: (a) desemnează comisia permanentă competentă - și, (b) după caz, comisia coraportoare - responsabilă cu examinarea proiectului de lege și prezentarea raportului în plenul Parlamentului; (c) însărcinează comisia permanentă și DGLA să examineze proiectul de lege; și (d) solicită avizul guvernului și al altor autorități, după caz.

66 A se vedea <[Legea pentru adoptarea Regulamentului de procedură al Parlamentului](#)>.

51. În plus, articolul 69 alineatul (6) nu identifică cine, de exemplu, președintele Parlamentului sau secretariatul, trebuie să furnizeze proiectul legislativ și dosarul aferent comisiei permanente sesizate în fond, comisiei coraportoare și DGJ. Ar fi recomandabil să se specifice autoritatea sau organismul responsabil de îndeplinirea acestei cerințe, cu excepția cazului în care practica este clară.

5.1. Desfășurarea lucrărilor în comisiile permanente

52. Secțiunea 5 din capitolul III al Proiectului de cod se referă la desfășurarea lucrărilor în comisiile permanente ale Parlamentului. În conformitate cu articolul 80 alineatul (3), deciziile acestor comisii sunt adoptate, de regulă, prin vot deschis. Cu toate acestea, pot exista cazuri în care membrii nu doresc ca ceilalți membri să cunoască cum s-a exprimat votul și, prin urmare, ar putea fi recomandat să se introducă posibilitatea de a vota prin vot secret, în cazul în care un membru al comisiei dorește acest lucru. **Se recomandă să se ia în considerare completarea în acest sens a articolului 80 din Proiectul de cod.**
53. În timp ce articolul 82 reglementează participarea reprezentanților guvernului și a altor conducători ai organelor administrației publice la ședințele comisiei, articolul 83 se referă la participarea altor persoane la astfel de ședințe. Aceste "alte persoane" includ reprezentanți ai societății civile, persoane interesate și specialiști din cadrul autorităților administrației publice, precum și funcționari din cadrul DGJ și din cadrul secretariatelor altor comitete permanente. **Cu toate acestea, ar fi recomandabil să se extindă lista părților interesate prevăzută la articolul 83 pentru a include și experți independenți care nu fac parte din organele administrației publice, recunoscându-se astfel avantajele includerii diferitelor tipuri de expertiză în discuțiile privind proiectele de legi.** Deși redactorii juridici care lucrează în cadrul executivului și al Parlamentului pot avea o experiență bogată în materie de redactare, pot exista lacune în domeniile în care este necesară o expertiză tehnică externă suplimentară. Avându-se în vedere complexitatea legislației contemporane, informațiile tehnice suplimentare sau expertiza furnizată de actorii extrainstituționali pot contribui, de asemenea, la informarea factorilor de decizie și a legislatorilor cu privire la diferitele opțiuni politice și legislative. De asemenea, este posibil să fie necesar ca procesele de verificare din cadrul Parlamentului să fie completate cu procedura de efectuare a expertizei juridice/de drepturile omului, inclusiv a expertizei în materie de gen, de mediu, științifică, economică, academică sau alte forme de expertiză, pentru a se asigura că un proiect legislativ este pe calea cea bună pentru a îndeplini obiectivele de politică vizate.⁶⁷ Este o bună practică ca comisiile parlamentare permanente să întocmească și să mențină liste curative, bazate pe merit, de experți recunoscuți, inclusiv experți internaționali sau organizații de renume, care să fie consultați cu privire la o varietate de subiecte și să dispună de proceduri pentru a asigura diversitatea, obiectivitatea și transparența în ceea ce privește experții invitați la ședințele comisiei.⁶⁸ Implicarea unor astfel de experți ar trebui să se bazeze pe criterii neutre și obiective pentru a se asigura că o serie de opinii credibile sunt audiate pe un anumit subiect de către o pluralitate de experți obiectivi diferiți din medii diverse.⁶⁹
54. Articolul 83 alineatul (2) prevede că comisiile permanente organizează ședințe de consultare cu reprezentanții societății civile, precum sunt reprezentanții asociațiilor obștești, sindicatelor, cu reprezentanții administrației publice centrale și/sau locale, drept urmare a propunerii parvenite din partea membrilor comisiei permanente sau a "celor

⁶⁷ A se vedea ODIHR, *Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune*, 2024, par. 85.

⁶⁸ A se vedea, ODIHR, *Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune*, 2024, par. 88.

⁶⁹ A se vedea, de asemenea, Opinie preliminară a ODIHR cu referire la proiectul de Cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (aspecte legate de funcțiile de reprezentare ale Parlamentului), disponibil la adresa: <[revizuire juridice | LEGISLATIONLINE](#)>.

- interesați". În conformitate cu articolul 83 alineatul (3), membrii comitetului sau "cei interesați" pot propune organizarea unor astfel de reuniuni de consultare. Cu toate acestea, termenul "cei interesați" nu este complet clar (probabil, dacă s-ar fi avut în vedere autorii proiectelor de lege, acest lucru ar fi fost specificat). **Prin urmare, ar fi benefic să se precizeze termenul "cei interesați" în articolul 83 alineatul (3), avându-se în vedere că acest grup de persoane are competențe similare cu cele ale membrilor comitetului în ceea ce privește convocarea ședințelor de consultare.**
55. Articolul 84 reglementează situațiile de conflict de competență între două comisii. În cazul în care comisia permanentă consideră că proiectul de act normativ remis ei spre dezbatere este de competența altei comisii, ea poate cere Președintelui Parlamentului transmiterea proiectului de act normativ către comisia respectivă [articolul 84 alineatul (1)]. De asemenea, articolul prevede că, în cazul în care o astfel de solicitare este respinsă de președintele Parlamentului, problema va fi soluționată de Parlament. În același timp, **Proiectul de cod nu precizează procedura care trebuie urmată de Parlament pentru soluționarea acestei chestiuni și ar trebui completat în acest sens.** În plus, două sau mai multe comisii pot avea motive întemeiate să examineze un proiect din unghiuri diferite, iar acest lucru ar trebui luat în considerare în Proiectul de cod prin indicarea modului în care comisiile pot repartiza sau îndeplini în comun competențele, cum ar fi, de exemplu, prin intermediul unei comisii mixte, al unui raportor sau al unui alt mecanism de coordonare.
56. În practică, nu este o practică neobișnuită ca mai multe proiecte de lege care abordează același subiect/problemă să fie inițiate de deputați diferiți sau de grupuri politice diferite sau, eventual, de camere diferite. Această multiplicitate a inițiativelor legislative poate fi abordată printr-o discuție comună a proiectelor concurente pentru a se păstra dreptul de inițiativă al diferiților autori, asigurându-se în același timp că se parcurg etapele procesului decizional în parlament. Mecanismul prevăzut la articolul 93 din Proiectul de cod abordează problema proiectelor concurente (proiecte de lege principale și alternative), precum și faptul dacă acestea se bazează sau nu pe "aceeași concepție". În caz afirmativ, comisia permanentă responsabilă, după ce a examinat fiecare proiect separat, propune Parlamentului ca proiectele concurente să fie comasate (într-un singur text) pentru a doua lectură [articolul 93 alineatul (1)]. În cazul în care se consideră că nu se bazează pe "aceeași concepție", problema va fi înaintată Parlamentului, care va decide care proiect va fi dezbătut ca fiind principal, în timp ce celelalte proiecte vor fi considerate alternative, fără a fi supuse la vot [articolul 93 alineatul (2)].
57. Cu toate acestea, ar putea fi dificil să se evalueze în practică dacă două sau mai multe proiecte se bazează pe "aceeași concepție", deoarece sintagma respectivă ar putea să se refere la faptul că acestea au aceleași obiective, aderă la aceleași principii de drept și/sau urmează aceleași considerente. În plus, Proiectul de cod nu prevede o soluție pentru situația în care proiecte concurente se bazează doar parțial pe aceeași concepție. De asemenea, nu este clar modalitatea prin care Comisia permanentă urmează să stabilească dacă proiectele de lege se bazează pe aceeași concepție fără să le examineze în mod comparativ. În plus, solicitarea unei decizii a Parlamentului cu privire la chestiuni precum comasarea proiectelor concurente sau alegerea proiectului principal poate fi supusă politizării. În schimb, conferirea unei competențe discreționare Comitetului permanent poate constitui o procedură eficientă de prevenire a practicilor obstructioniste.
58. **Prin urmare, se recomandă fuzionarea alineatelor (1) și (2) din articolul 93 într-un singur alineat, care să prevadă că, în cazul în care Comitetul permanent are simultan pe ordinea de zi două sau mai multe proiecte de acte normative cu același subiect, comitetul examinează în comun și comparativ proiectele concurente. Pe**

baza acestei examinări, Comitetul permanent alege unul dintre proiectele de acte normative ca proiect principal sau poate comasa proiectele de acte normative într-un singur text pentru a doua lectură. Proiectele alternative de acte normative sunt luate în considerare ca bază pentru eventualele modificări.

5.2. Termenele pentru dezbateri și consultările publice

59. Articolul 86 din Proiectul de cod stabilește termenele de dezbatere de către Comisia permanentă sesizată în fond. Acesta precizează că Comisia permanentă sesizată în fond dezbate proiectul de act normativ în decurs de cel mult 60 de zile lucrătoare de la introducerea în procedură legislativă, dacă prezentul cod sau Președintele Parlamentului nu stabilește un alt termen. În această perioadă, deputații pot depune amendamente la proiectul de act normativ în termen de cel mult 30 de zile de la introducerea proiectului în procedura legislativă (articolul 87), în timp ce alte comisii permanente, precum și DGJ, au la dispoziție 30 de zile lucrătoare pentru a-și prezenta avizul cu privire la proiectul de act normativ (articolele 88 și 89). În mod similar, autoritățile publice locale și, în cazurile referitoare la statutul acesteia, Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia, au la dispoziție 30 de zile pentru a prezenta un aviz cu privire la un proiect de act normativ la etapa de examinare de către comisie [articolul 195 alineatul (6)].
60. După cum s-a menționat deja mai sus (a se vedea par. 48 *supra*), în cazul proiectelor de acte normative prezentate de Președintele Republicii, de deputați sau de Adunarea Populară a Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia, Guvernul are la dispoziție 30 de zile pentru a prezenta un aviz (sau mai puțin, dacă președintele Parlamentului decide astfel) [articolul 90 alineatele (1) și (2)]. După expirarea termenului de depunere a amendamentelor, amendamentele cu impact bugetar sunt transmise guvernului, care are la dispoziție 15 zile lucrătoare pentru a emite un aviz cu privire la acestea [articolul 90 alineatul (4)].
61. Între prima și a doua lectură a unui proiect legislativ în plen, deputații, fracțiunile parlamentare și comisiile permanente au la dispoziție 10 zile lucrătoare de la aprobarea proiectului de lege pentru a doua lectură pentru a depune amendamente suplimentare la comisia permanentă competentă [articolul 104 alineatul (2)]. Guvernul are la dispoziție 15 zile lucrătoare pentru a-și prezenta avizul cu privire la aceste amendamente [articolul 104 alineatul (5)]. Dezbaterile proiectului de lege în a doua lectură are loc apoi în termen de cel mult 60 de zile de la data aprobării în primă lectură [articolul 104 alineatul (9)].
62. În primul rând, pentru a se asigura deschiderea și transparența procesului legislativ, este esențial ca **versiunea consolidată a proiectelor de lege care reflectă amendamentele adoptate în timpul diferitelor ședințe ale comisiilor parlamentare, precum și lecturile parlamentare, să fie ușor accesibilă deputaților, precum și publicului, înainte de adoptarea proiectelor de lege în plen. Proiectul de cod ar trebui completat în acest sens.** De asemenea, lipsesc criteriile clare în ceea ce privește amendamentele introduse în proiectele de legi. În special, ar fi de preferat să se clarifice ce criterii ar trebui să utilizeze comisia pentru a decide dacă acceptă amendamente tardive și, în cazul în care aceste amendamente tardive par să fie de o semnificație majoră, ar trebui să se solicite reexaminarea sau consultarea suplimentară (concisă) a proiectului de lege. Prin urmare, **se recomandă să se precizeze în Proiectul de cod că orice amendament propus după termenul inițial, care modifică în mod fundamental domeniul de aplicare al proiectului de lege sau are implicații semnificative asupra drepturilor omului, trebuie să facă obiectul unei runde succinte suplimentare de examinare de către comisie sau de consultare publică, cu excepția cazului în care parlamentul decide altfel prin vot calificat.**

63. Examinându-se procedura legislativă în general, atât în fața comisiilor permanente, cât și atunci când proiectele de legi sunt prezentate în plen, procesul de examinare și dezbateră a proiectelor de legi pare să fie foarte strict reglementat, cu termene specifice și aparent neextensibile. De asemenea, aceste termene nu sunt foarte îndelungate: dacă toate părțile respectă termenele, proiectele de lege vor fi examinate și adoptate de Parlament într-o perioadă de aproximativ patru luni. În cazul unei legislații complexe, un astfel de calendar legislativ succint poate impune, probabil, sarcini considerabile comisiilor și altor părți interesate implicate și poate avea un impact negativ asupra calității legilor adoptate. Întrucât comisiile nu examinează proiectele de legi consecutiv, ci adesea trebuie să examineze simultan diferite inițiative legislative, termenele existente par să îngreuneze examinarea corespunzătoare a proiectelor de legi de către membrii comisiilor și părțile interesate. Acest lucru este și mai valabil în cazul legislației prioritare, care trebuie să fie examinată într-un timp și mai scurt (jumătate din termenele obișnuite). În funcție de frecvența cu care guvernul face uz de această opțiune în practică, aceasta ar putea crește semnificativ presiunea asupra comisiilor (a se vedea, de asemenea, subsecțiunea 6.3. privind urgența, prioritatea și procedurile simplificate).
64. În plus, nu este clar nici de ce unele dintre aceste termene sunt indicate în zile lucrătoare, iar altele nu. Deși articolul 70 din Proiectul de cod implică faptul că termenele din Proiectul de cod " *sunt calculate în zile lucrătoare, cu excepția situațiilor în care, conform legii, se prevede altfel*", această diferențiere nu pare să fie clară.
65. De asemenea, se remarcă faptul că Proiectul de cod nici nu menționează posibilitatea prelungirii termenelor pentru comisii, deputați și alte părți interesate în cazurile care implică proiecte de legi deosebit de voluminoase și complexe, deși se pare că președintele Parlamentului are, eventual, competența de a stabili termene mai lungi, dacă alege să facă acest lucru (deși Proiectul de cod menționează doar cazurile în care președintele poate stabili termene mai scurte). Chiar și în cazurile în care sunt create comisiile speciale, printre altele, pentru a elabora legi complexe și pentru a exercita controlul parlamentar în anumite domenii (articolul 242), Proiectul de cod nu prevede termene mai îndelungate pentru control și dezbateră.
66. În principiu, termenele pentru examinarea proiectelor de legi în cadrul parlamentului, în special la nivelul comisiilor, nu ar trebui să fie nici prea scurte, nici prea rigide, pentru a permite flexibilitatea în cazul proiectelor de legi voluminoase sau complexe sau pentru a acorda prioritate proiectelor de legi cu o mai mare importanță politică, juridică sau pentru drepturile omului.⁷⁰ În plus, Proiectul de cod nu este întotdeauna clar cu privire la consecințele nerespectării termenelor stabilite. Deși este important să se respecte termenele, nerespectarea acestei cerințe nu ar trebui să servească drept motiv de respingere a proiectului și ar trebui să se acorde mai multă flexibilitate atunci când termenele ar putea fi compromise în mod deliberat.⁷¹
67. Prin urmare, **ar fi recomandabil să se introducă posibilitatea prelungirii termenelor de examinare de către comisii și pentru lecturile parlamentare, atunci când complexitatea chestiunii reglementate de proiectul legislativ, circumstanțe extraordinare sau alte motive întemeiate justifică acest lucru.**
68. Termenul succint menționat mai sus pentru examinarea parlamentară a proiectelor de lege este, de asemenea, problematic atunci când se are în vedere participarea reprezentanților societății civile la procesul legislativ, deoarece aceștia au la dispoziție doar 15 zile lucrătoare pentru a-și prezenta contribuția. Acest termen este calculat de la data la care un proiect legislativ a fost făcut public pe pagina web a Parlamentului

70 A se vedea, OSCE/ODIHR, *Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune*, 2024, par. 131.

71 *Aviz cu privire la Regulamentul de procedură al Jogorku Kenesh din Republica Kârgâzstan*, 2023, par. 56.

[articolul 200 alineatul (3)], care poate să nu fie întotdeauna cunoscută, astfel fiind redus și mai mult termenul real pentru contribuție. Acest termen este și mai scurt în cazul procedurilor legislative accelerate, deși nu poate fi mai scurt de 3 zile lucrătoare [articolul 200 alineatul (3)]. Invitațiile la audierile publice ale comisiei trebuie trimise părților interesate cu cel puțin șapte zile (nu șapte zile lucrătoare) înainte de ședință [articolul 232 alineatul (2)], ceea ce pare a fi, de asemenea, un interval de timp destul de scurt pentru ca OSC și alte părți interesate să se pregătească și să se organizeze. De asemenea, nu este clar de ce termenul limită pentru OSC este mult mai scurt decât cel oferit deputaților, comisiilor parlamentare și altor reprezentanți ai statului. Pentru ca consultările publice să fie semnificative și eficiente, participanții trebuie să fie informați din timp cu privire la calendarul consultărilor și să dispună de suficient timp pentru a furniza informații adecvate, în funcție de durata și complexitatea proiectului de lege.⁷² Se remarcă faptul că, în trecut, ODIHR a constatat că sunt problematice termenele strânse pentru examinarea în comisii și în plen, precum și atunci când a fost acordată o perioadă foarte scurtă de timp OSC-urilor pentru comentarii scrise cu privire la proiectele de legi, ceea ce poate reprezenta o problemă în special pentru OSC-urile mai mici, care pot fi limitate în ceea ce privește personalul și resursele financiare.⁷³

69. Avându-se în vedere cele de mai sus, **se recomandă reconsiderarea dispozițiilor relevante din Proiectul de cod pentru a se asigura că se alocă timp suficient – ținându-se cont de durata și complexitatea proiectului de lege - pentru ca părțile interesate să poată furniza informații în timpul procesului de consultare publică** (a se vedea, de asemenea, *Opinia preliminară a Biroului ODIHR privind Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (aspecte legate de funcțiile de reprezentare ale Parlamentului)*).
70. În cele din urmă, în conformitate cu articolul 77 din Proiectul de cod, proiectele de acte normative care nu au fost supuse votului în plen devin nule de drept dacă au trecut mai mult de doi ani de la înregistrarea lor. Este oarecum neclar care sunt cazurile care cad sub incidența acestei dispoziții normative - dacă sa au în vedere proiecte de legi care au fost înregistrate, dar care, din anumite motive, nu au fost atribuite unei anumite comisii sau despre cele aflate în curs de examinare în comisii, care nu au trecut la etapa sesiunii plenare și a votului. **Avându-se în vedere consecințele stabilite pentru aceste proiecte de lege, ar fi recomandabilă o formulare mai clară.**

RECOMANDAREA D.

1. Să se ia în considerare posibilitatea prelungirii în continuare a termenelor de examinare de către comisii și de lectură parlamentară, atunci când complexitatea subiectului vizat de proiectul de lege, circumstanțe extraordinare sau alte motive întemeiate justifică acest lucru.
2. Să se asigure că, ținându-se seama de durata și complexitatea proiectului de lege, se alocă timp suficient pentru ca părțile interesate să își prezinte observațiile în timpul procesului de consultare publică.

5.3. Procedura de urgență, modul prioritar și procedura simplificată

⁷² A se vedea, OSCE/ODIHR, *Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune*, 2024, par. 131.

⁷³ A se vedea OSCE/ODIHR, *Evaluarea procesului de legiferare în Republica Moldova*, 2010, p. 39. A se vedea, de asemenea, Orientările OSCE privind protecția apărătorilor drepturilor omului, par. 220 (disponibil la: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/1/119633.pdf>)

71. În practică, în Moldova, procedurile accelerate sunt utilizate frecvent și o mare parte din proiectele de legi sunt adoptate prin proceduri prescurtate, ceea ce face ca controlul democratic și consultarea publică să fie o provocare.⁷⁴
72. Secțiunea 3 din capitolul III al Proiectului de cod reglementează procedura de urgență, modul prioritar și procedura simplificată. De remarcat, secțiunea care abordează astfel de situații și proceduri extraordinare și excepționale ar părea mai bine plasată chiar înainte sau după secțiunea 5, care reglementează procedura standard în fața comisiilor permanente.
73. În conformitate cu articolul 74 din Constituția Republicii Moldova, un proiect de lege poate fi examinat în cadrul procedurilor urgente sau prioritare, care sunt reglementate de articolele 71-73 din Proiectul de cod. În timp ce articolul 71 din Proiectul de cod identifică autoritățile care au dreptul să propună și să aprobe procedurile de urgență sau prioritare, articolul 72 stabilește normele procedurale pentru procedurile de urgență, în timp ce articolul 73 reglementează procedura prioritară.
74. În conformitate cu articolul 71 alineatul (1) din Proiectul de cod, la cererea guvernului, Parlamentul "examinează" proiectele de legi " *în mod prioritar sau în procedură de urgență*". De asemenea, se precizează că proiectele de legi care urmează să fie examinate în procedură de urgență sunt prezentate plenului Parlamentului de către prim-ministru sau, în absența acestuia, de către prim-viceprim-ministru sau viceprim-ministru [articolul 71 alineatul (2)]. În special, această dispoziție, deși reglementează "procedura de urgență", nu menționează modul prioritar. Prin urmare, adăugarea sintagmei "*sau procedura prioritară*" la dispoziția de mai sus ar fi recomandabilă, cu excepția cazului în care este prevăzută o procedură separată pentru modul prioritar, ceea ce nu pare a fi cazul în Proiectul de cod.
75. Articolul 71 alineatul (3) stipulează suplimentar că, în cazurile expres prevăzute de lege, procedura prioritară sau de urgență poate fi solicitată și de Președintele Republicii. De asemenea, articolul 71 alineatul (4) prevede că procedura prioritară sau de urgență pentru examinarea proiectelor de lege se dispune prin rezoluție a președintelui Parlamentului. În cele din urmă, articolul 71 alineatul (5) reiterează articolul 140 din Proiectul de cod, care se referă la decizia privind declararea stării de urgență, de asediu sau de război, pentru a evalua admisibilitatea procedurii de urgență. În același timp, nu este clar dacă acest lucru înseamnă că o procedură de urgență poate fi utilizată numai atunci când a fost declarată o stare de urgență, asediu sau război. Acest aspect ar trebui clarificat.
76. În ceea ce privește cadrul procedural pentru procedura de urgență, articolul 72 din Proiectul de cod prevede că președintele Parlamentului stabilește un termen pentru prezentarea raportului asupra proiectului de lege de către Comisia permanentă, care nu poate depăși zece zile lucrătoare de la introducerea proiectului de lege în procesul legislativ. După primirea raportului comisiei permanente, Biroul permanent include proiectul de lege în proiectul ordinii de zi pentru următoarea sesiune plenară [articolul 72 alineatul (3)].
77. Urgența procedurii se reflectă, de asemenea, în faptul că proiectele de lege pot fi examinate în primă și a doua lectură în aceeași ședință [articolul 72 alineatul (5)] și că Parlamentul poate limita timpul rezervat dezbaterilor asupra proiectului de lege [articolul

74 SIGMA/OCDE, [Administrația publică în Republica Moldova, Evaluare conform principiilor administrației publice](#), octombrie 2023, p. 40, care raportează că, în 2022, din 114 legi propuse de Guvern și adoptate de Parlament, 50 au fost adoptate prin proceduri urgente sau prioritare (43,9%). A se vedea, de asemenea, UE, [Document de lucru al personalului Comisiei, Raportul pentru Republica Moldova 2023](#), SWD(2023) 698 final, Bruxelles, p. 13, care menționează că, în 2022, un total de 65 de proiecte de legi au fost votate în două lecturi în aceeași ședință plenară, iar 124 de proiecte de legi au fost adoptate în două lecturi în termen de 30 de zile (34% din total) din momentul înregistrării proiectului.

72 alineatul (4)]. În plus, deputații pot propune amendamente numai "într-un termen care nu depășește 5 zile lucrătoare" [articolul 72 alineatul (2)]. Cu toate acestea, nu este clar când începe să curgă acest termen. **Prin urmare, este recomandabil să se clarifice dacă acest termen începe să curgă de la introducerea proiectului de lege, și anume de la rezoluția președintelui Parlamentului prin care se dispune procedura de urgență sau, ceea ce este mai preferabil, de la data la care proiectul legislativ și dosarul care îl însoțește sunt distribuite deputaților [a se vedea articolul 69 alineatul (5)].**

78. Articolul 73 prevede, de asemenea, că atunci când proiectele de lege sunt considerate prioritare, termenul de depunere a raportului de către comisia permanentă (menționat la articolul 72) se reduce la jumătate, ceea ce înseamnă că acesta nu poate depăși cinci zile lucrătoare. În sfârșit, articolul 74 se referă la procedura simplificată de examinare, care se aplică numai proiectelor de hotărâri cu caracter individual care pot fi examinate fără a fi supuse tuturor procedurilor prealabile în cadrul organelor de lucru ale Parlamentului. În conformitate cu articolul 74 alineatul (3) din Constituția Republicii Moldova, proiectele de legi prezentate de Guvern, precum și inițiativele legislative înaintate de deputați și acceptate de Guvern sunt examinate de Parlament "în modul și conform priorităților stabilite de Guvern, inclusiv în procedură de urgență". Această dispoziție ar putea să implice faptul că agenda legislativă a Parlamentului ar trebui să fie aliniată la programul legislativ al Guvernului și, prin urmare, anumite proiecte de legi, incluse în acest program, ar trebui examinate "cu prioritate" [a se vedea, în acest context, articolul 46 alineatul (2) din Proiectul de cod, care prevede că, la elaborarea programului său legislativ anual, Parlamentul ia în considerare planul de acțiune al Guvernului].
79. În același timp, este necesară o mai mare claritate în ceea ce privește modul prioritar în Proiectul de cod. În special, **Proiectul de cod ar trebui să specifice dacă, atunci când guvernul solicită un tratament prioritar pentru un anumit proiect legislativ, Parlamentul poate, de asemenea, să respingă o astfel de solicitare în cazul în care consideră că nu există nicio justificare pentru o astfel de prioritizare sau că o lege este atât de complexă și de voluminoasă încât necesită o revizuire completă și mai îndelungată.**
80. După cum s-a menționat deja mai sus (a se vedea par. 66 *supra*), Proiectul de cod nu prevede un grad de flexibilitate în ceea ce privește prelungirea termenelor în cazul proiectelor de lege complexe sau voluminoase. **De asemenea, ar trebui să existe posibilitatea, atunci când se examinează în mod prioritar anumite proiecte de lege, de a se permite prelungirea termenelor atunci când complexitatea problemei în cauză o impune.**
81. În conformitate cu bunele practici și recomandările internaționale, deși legiferarea accelerată poate fi uneori necesară, aceasta ar trebui aplicată numai în circumstanțe excepționale și niciodată în mod obișnuit sau automat.⁷⁵ Acestea trebuie limitate la adevăratele cazuri de urgență, atunci când circumstanțele nu permit desfășurarea obișnuită a procedurilor, atât în cadrul guvernului, cât și, în special, în fața parlamentului sau atunci când alte circumstanțe justifică prioritizarea. Astfel de proceduri nu ar trebui aplicate doar pentru a atinge rapid obiectivele politice sau pentru a ocoli normele privind consultarea publică sau evaluările de impact. O astfel de utilizare abuzivă afectează calitatea legislației, slăbește controalele externe asupra guvernului, nu respectă principiul separării puterilor și afectează securitatea juridică.⁷⁶ În plus, aceasta reduce oportunitatea unor procese legislative incluzive și a unor dezbateri semnificative. Pentru a se asigura că procedurile accelerate nu sunt utilizate în mod abuziv, legislația ar trebui să contureze

75 A se vedea, OSCE/ODIHR, *Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune*, 2024, par. 238.

76 OSCE/ODIHR, *Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune*, 2024, p. 136, par. 238.

stabilească condiții stricte și criterii clare pentru solicitarea procedurilor de urgență și prioritare; 2) să se solicite ca cererea de utilizare a acestor proceduri să fie justificată în mod adecvat; și 3) să se asigure că cererea este respinsă atunci când nu îndeplinește criteriile necesare.⁸⁴ Garanția cea mai clară în această privință ar fi limitarea utilizării procedurilor accelerate la situații excepționale sau urgente și obligarea prim-ministrului, atunci când solicită utilizarea unor astfel de proceduri, să prezinte Biroului permanent o justificare bine motivată, explicând circumstanțele specifice care justifică utilizarea acestora.

85. Legile adoptate prin proceduri accelerate ar trebui să facă obiectul unor discuții și al unei supravegheri speciale. **În cazul în care legile sunt adoptate prin proceduri accelerate, trebuie instituite mecanisme de supraveghere care să ia în considerare faptul că aceste legi nu au putut fi consultate sau dezbătute în profunzime înainte de adoptare. Aceste legi trebuie să fie supuse unei evaluări ex post obligatorii, care ar putea fi integrată în dispozițiile Proiectului de cod.**⁸⁵
86. Însă, s-a raportat că, în trecut, suplimentar procedurii de urgență prevăzute la articolul 44 din actualul regulament de procedură al Parlamentului, există o procedură informală în cadrul căreia, spre deosebire de procedura legislativă stipulată în lege, prim-ministrul nu înaintează o cerere oficială Parlamentului și nu există termene specifice pentru etapele de adoptare în Parlament.⁸⁶ Cu toate acestea, trebuie reiterat faptul că procedurile accelerate ar trebui să fie posibile numai în urma unei cereri oficiale, depuse în conformitate cu legile sau procedurile aplicabile. Prin urmare, în niciun caz elementele-cheie ale procesului legislativ nu ar trebui să fie scurtate sau ocolite doar pe baza unor discuții informale.⁸⁷ Pentru a atenua riscurile democratice asociate "caracterului informal" al acestei proceduri accelerate, **Proiectul de cod ar trebui să includă o dispoziție suplimentară la articolul 71 care să precizeze în mod clar că, în niciun caz, examinarea unui proiect de act normativ nu poate fi accelerată pe baza unei cereri sau decizii informale.**

RECOMANDAREA E.

1. Să se introducă în Proiectul de cod a unor criterii și circumstanțe clare și strict definite care să specifice când procedurile de urgență și prioritare pot sau nu pot fi utilizate, solicitând ca cererea de utilizare a acestor proceduri să fie justificată în mod corespunzător și oferind Parlamentului motive de respingere a cererilor care nu îndeplinesc criteriile necesare.
2. Să se permită prelungirea termenelor pentru examinarea cu prioritate a anumitor proiecte de lege, atunci când complexitatea problemei în cauză o impune.
3. Să se completeze Proiectului de cod prin dispoziții ce reglementează obligativitatea evaluării ex post a legilor adoptate prin procedura de urgență sau prioritară, inclusiv a consultărilor privind punerea în aplicare a legii, cu accent pe eventualele lacune, incoerențe, probleme practice de punere în aplicare și potențialul impact discriminatoriu asupra anumitor grupuri ale societății.

84 ODIHR a [remarcat](#) anterior că cazurile de respingere a cererilor de legiferare accelerată de către Biroul permanent au fost destul de rare; a se vedea OSCE/ODIHR, [Evaluarea procesului de legiferare în Republica Moldova](#), p. 40.

85 OSCE/ODIHR, [Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), 2024, par. 242.

86 OSCE/ODIHR, [Evaluarea procesului legislativ în Republica Moldova](#), pp. 40–41.

87 OSCE/ODIHR, [Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), 2024, p. 103, par. 173.

6. PUBLICAREA ȘI ACCESIBILITATEA LEGISLAȚIEI

87. Articolul 69 din Proiectul de cod prevede publicarea proiectului de lege și a documentelor care îl însoțesc pe pagina web oficială a Parlamentului, făcând distincție între proiectele de lege examinate în cadrul procedurii ordinare (alineatul (7)) și cele examinate în cadrul procedurilor urgente sau în mod prioritar (alineatul (8)). În cazul celor dintâi, publicarea ar trebui să aibă loc *"în termen de cel mult două zile lucrătoare de la data includerii în procedura legislativă"*, în timp ce în cazul celor din urmă, publicarea trebuie să aibă loc *"în termen de 24 de ore"*. **Cu toate acestea, ar fi recomandabil să se precizeze că termenul de mai sus începe să curgă de la data rezoluției președintelui Parlamentului prin care se dispune procedura de urgență sau prioritară** [articolul 71 alineatul (4) din Proiectul de cod].
88. Publicarea pe pagina web a Parlamentului a tuturor proiectelor de lege și a documentelor însoțitoare este binevenită, în principiu, pentru a asigura accesul publicului la informații. În același timp, instrumentele online ar trebui să fie adaptate pentru a spori incluziunea, transparența și a facilita participarea⁸⁸ pentru a nu exclude anumite persoane sau grupuri. Prin urmare, este important ca pagina web a Parlamentului să respecte orientările privind accesibilitatea conținutului web pentru persoanele cu dizabilități,⁸⁹ asigurându-se în același timp că, atunci când se consideră relevant, aceste documente ar trebui să fie disponibile și în formate adaptate sau într-un limbaj ușor de citit.
89. În plus, în conformitate cu articolul 76 din Constituție, legislația primară trebuie să fie publicată în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. În cazul în care nu este publicată, aceasta nu produce efecte. Legislația intră în vigoare la data specificată în dispozițiile sale, sau în lipsa specificării, la data publicării sale.
90. Parlamentul trebuie să țină o evidență a legislației primare. Articolul 64 din Proiectul de cod prevede în acest sens că "actele normative" adoptate de Parlament și dosarele acestora, precum și actele și materialele Biroului permanent, ale comisiilor parlamentare, ale fracțiunilor, precum și ale Secretariatului Parlamentului se depun, anual, la arhiva Parlamentului în modul stabilit de Biroul permanent. Întrucât categoriile de acte care pot fi adoptate de Parlament în temeiul articolului 61 includ atât acte normative (lege constituțională, legi organice și legi ordinare), cât și moțiuni, hotărâri și AEP, și luându-se în considerare că toate actele Parlamentului trebuie să fie arhivate în mod corespunzător - nu doar cele normative - ar fi, de asemenea, recomandabil să se elimine sintagma "normative" din textul articolului 64.

7. INTEGRAREA DIMENSIUNII DE GEN ȘI CONSIDERAȚIILE PRIVIND DIVERSITATEA

91. Dispozițiile Proiectului de cod referitoare la procedura legislativă ar beneficia de o reflectare mai proeminentă a perspectivelor de gen și diversitate. Prezenta opinie preliminară a abordat deja mai multe aspecte legate de egalitatea de gen și de diversitate, care ar trebui să fie integrate în toate procesele de elaborare a politicilor și a legislației,

88 A se vedea ODIHR, *Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune*, 2024, par. 175. A se vedea, de asemenea, Conferința INGO a Consiliului Europei: Cod de bune practici pentru participarea civilă la procesul decizional, adoptat la 30 octombrie 2019, p. 17. Instrumentele online și paginile web ar trebui să fie în conformitate cu orientările Consorțiului World-wide Web privind accesibilitatea conținutului web: <[Home | Web Accessibility Initiative \(WAI\) | W3C](#)>.

89 A se vedea ODIHR, *Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune*, 2024, par. 209; și <[Home | Web Accessibility Initiative \(WAI\) | W3C](#)>.

inclusiv în ceea ce privește pregătirea REI, caracterul incluziv al consultărilor publice, redactarea juridică și accesibilitatea legislației.⁹⁰

92. Integrarea dimensiunii de gen⁹¹ implică asigurarea încorporării perspectivei egalității de gen în procesul de elaborare a politicilor și a legislației, astfel încât experiențele, nevoile și preocupările femeilor, precum și ale bărbaților - recunoscând diversitatea diferitelor grupuri de femei și bărbați - să fie integrate în elaborarea, discutarea, punerea în aplicare, monitorizarea și evaluarea politicilor, legislației și programelor și să fie abordate atât drepturile individuale, cât și inegalitățile structurale.⁹² Integrarea perspectivei de gen implică sprijinirea activă a includerii aspectelor ce țin de perspectiva de gen, a reprezentării echilibrate a femeilor și bărbaților în procesul decizional public la toate nivelurile și promovarea egalității de șanse în activitățile și procedurile guvernamentale, parlamentare, judiciare și ale altor instituții publice, precum și să fie reflectate de cadrul juridic care stau la baza acestora. În conformitate cu obligațiile și angajamentele internaționale privind reprezentarea echilibrată pe criterii de gen în procesul decizional public la toate nivelurile,⁹³ este important să se asigure că femeile sunt suficient reprezentate în parlamente și guverne și în organele lor respective, inclusiv în cele implicate în procesele de elaborare a politicilor și a legislației. Reprezentarea echilibrată este, de asemenea, fundamentală pentru a spori percepția legitimității proceselor de elaborare a politicilor și a legislației și a rezultatelor acestora, și anume, legislația adoptată.⁹⁴ În lumina celei mai recente Recomandări generale nr. 40 a Comitetului CEDAW privind reprezentarea egală și incluzivă a femeilor în sistemele decizionale, adoptată pe 23 octombrie 2024, ar trebui adoptate norme pentru a se asigura paritatea în funcțiile de conducere din parlamente.⁹⁵
93. Articolul 89 din Proiectul de cod stipulează că DGJ oferă un aviz complet cu privire la proiectele de legi, care include o evaluare a conformității proiectelor de legi cu "drepturile omului și egalitatea de gen". În rest, în afară de o declarație generală la articolul 8 din Proiectul de cod conform căreia "protejarea drepturilor și libertăților omului este un principiu fundamental și o prioritate a Parlamentului." și de câteva dispoziții referitoare la controlul parlamentar sau la mandatarea reprezentării femeilor în fracțiunile parlamentare (articolul 20) sau în delegațiile parlamentare permanente (articolul 260), Proiectul de cod nu include măsuri cuprinzătoare sau un cadru instituțional pentru a integra egalitatea de gen și diversitatea în activitatea legislativă a Parlamentului.
94. Deși mandatul Comisiei parlamentare pentru drepturile omului și relațiile interetnice ar fi, în principiu, relevant pentru evaluarea proiectelor de lege din perspectiva de gen, în conformitate cu articolul 88 din Proiectul de cod, în cazul în care nu este desemnată comisia principală pentru un anumit proiect legislativ, o comisie permanentă poate decide să elaboreze un aviz privind un proiect legislativ, dar nu este obligată să facă acest lucru. Mai general, eficacitatea unei evaluări a proiectelor de lege care să țină seama de

90 A se vedea, de asemenea, cele două opinii ODIHR privind funcțiile reprezentative ale Parlamentului Republicii Moldova și, respectiv, privind controlul parlamentar.

91 În prezent, conceptul de integrare a dimensiunii de gen este ferm încorporat în tratatele UE și în Carta drepturilor fundamentale a UE.

92 A se vedea ODIHR, [Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), 2024, par. 220.

93 A se vedea, de exemplu, articolul 7 din [Convenția ONU privind eliminarea discriminării împotriva femeilor](#), care se referă la reprezentarea egală și incluzivă a femeilor în sistemele de luare a deciziilor în viața politică și publică, și articolul 8, care solicită tuturor statelor părți să ia măsurile corespunzătoare pentru a asigura un astfel de acces; Platforma de acțiune de la Beijing, capitolul I din Raportul celei de-a patra Conferințe mondiale privind femeile, Beijing, 4-15 septembrie 1995 (A/CONF.177/20 și Add.1), Obiectivul strategic G.1. "Adoptarea de măsuri pentru a asigura accesul egal și participarea deplină a femeilor la structurile de putere și la procesul decizional"; Recomandarea Rec (2003)3 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele membre ale Consiliului Europei privind participarea echilibrată a femeilor și bărbaților la procesul decizional politic și public, adoptată la 30 aprilie 2002; Decizia MC DEC/7/09 a Consiliului Ministerial al OSCE privind participarea femeilor la viața politică și publică, 2 decembrie 2009.

94 A se vedea ODIHR, [Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), 2024, par. 220.

95 Comitetul CEDAW, [Recomandarea generală nr. 40 a Comitetului CEDAW privind reprezentarea egală și incluzivă a femeilor în sistemele decizionale](#), 23 octombrie 2024, alin. 47 (b).

aspectele de gen de către un organ parlamentar cu mai multe portofolii poate fi pusă sub semnul întrebării.⁹⁶ Mai mult, în lipsa unui mandat explicit al acestei comisii de a examina toate proiectele de lege din perspectiva de gen - sau în lipsa unui organ sau mecanism parlamentar separat dedicat exclusiv egalității de gen, evaluarea impactului potențial al proiectelor de lege din perspectiva de gen ar putea să nu fie efectuată.⁹⁷ O astfel de analiză ar trebui să includă date dezagregate în funcție de etnie, dizabilitate, vârstă și alți factori relevanți, în conformitate cu Recomandarea generală nr. 40 CEDAW (2024)⁹⁸ pentru a se asigura o abordare intersecțională care să identifice și să elimine barierele multiple.

95. **Luându-se în considerare cele de mai sus, se recomandă mandatarea explicită a Comisiei parlamentare pentru drepturile omului și relațiile interetnice sau a unui organ/mechanism parlamentar separat dedicat egalității de gen pentru a examina conformitatea tuturor proiectelor de lege cu standardele și angajamentele naționale și internaționale în materie de egalitate de gen înainte de examinarea acestora în cadrul ședinței Parlamentului.**⁹⁹ În acest scop, ar trebui alocate resurse umane suficiente și sprijin adecvat.
96. În plus, comisia permanentă care preia conducerea cu privire la un proiect legislativ ar trebui, de asemenea, să fie mandată să analizeze impactul potențial diferit al proiectelor de lege asupra femeilor și bărbaților și asupra diferitelor grupuri ale acestora. Articolul 92 alineatul (2) din Proiectul de cod ar trebui completat pentru a impune ca raportul comisiei permanente pentru prima lectură să cuprindă și o evaluare a impactului de gen.
97. Deși Proiectul de cod impune fracțiunilor parlamentare să asigure o reprezentare echilibrată a femeilor și bărbaților în organele lor de conducere, în organele de lucru și în alte structuri [articolul 20 alineatul (13)] și să ia în considerare echilibrul de gen atunci când constituie delegațiile parlamentare, Proiectul de cod nu impune paritatea de gen în toate organele parlamentare și în conducerea acestora. În lumina celei mai recente Recomandări generale nr. 40 a Comitetului CEDAW privind reprezentarea egală și incluzivă a femeilor în sistemele decizionale, adoptată la 23 octombrie 2024, ar trebui adoptate norme pentru a se asigura paritatea în funcțiile de conducere din parlamente.¹⁰⁰ Atunci când legislativele instituie comisii parlamentare, ar trebui să se acorde atenție faptului că aceste organisme nu sunt compuse doar din reprezentanți ai diferitelor partide politice, ci și dintr-un număr echilibrat de femei și bărbați. Ar fi recomandabil **să se ia în considerare introducerea echilibrului de gen și a diversității în timpul procesului de numire a președinților/copreședinților și vicepreședinților comisiilor, precum și introducerea unor rate minime de reprezentare a femeilor și bărbaților deputați în toate organismele de lucru și delegațiile parlamentare.**¹⁰¹
98. Pentru a se asigura că legile abordează, de asemenea, nevoile, perspectivele și experiențele specifice ale grupurilor minoritare sau ale grupurilor marginalizate sau subreprezentate istoric, este esențial ca aspectele legate de diversitate să fie integrate în întregul proces legislativ. Este posibil ca autorii proiectelor legislative să fie nevoiți să-și testeze ipotezele pentru a se asigura că evită scenariile implicite, reprezentările

96 A se vedea ODIHR, [Set de instrumente pentru guvernare sensibilă la gen - Organe parlamentare pentru egalitatea de gen - Prezentare generală și recomandări - Instrumentul 3](#) (2024), p. 27.

97 A se vedea ODIHR, [Set de instrumente pentru guvernare sensibilă la gen - Organe parlamentare pentru egalitatea de gen - Prezentare generală și recomandări - Instrumentul 3](#) (2024), p. 27.

98 A se vedea CEDAW, [Recomandarea generală nr. 40 privind reprezentarea egală și incluzivă a femeilor în sistemele decizionale](#), 25 octombrie 2024.

99 A se vedea, de exemplu, pentru o recomandare similară, ODIHR, [Raport de evaluare cuprinzător privind procesul de legiferare din Muntenegru](#) (30 decembrie 2024), par. 177.

100 Comitetul CEDAW, [Recomandarea generală nr. 40 a Comitetului CEDAW privind reprezentarea egală și incluzivă a femeilor în sistemele decizionale](#), 23 octombrie 2024, alin. 47 (b).

101 ODIHR, [Raport de evaluare cuprinzător privind procesul de legiferare din Muntenegru](#) (30 decembrie 2024), par. 174.

majoritare sau prejudecățile sau stereotipurile conștiente/inconștiente și ar trebui să se asigure că legile sunt, de asemenea, redactate pentru a reprezenta pe fiecare în mod egal.¹⁰²

99. Normele și practicile legislative existente ar trebui să reflecte perspectivele diversității, în special cele legate de evaluarea *ex ante* a impactului proiectelor legislative, precum și de evaluarea *ex post*, de caracterul incluziv al proceselor de consultare publică, de deschiderea proceselor de elaborare a politicilor și a legislației și de accesibilitatea legislației adoptate. În acest sens, se remarcă faptul că raportul elaborat de comisia sesizată în fond ar trebui să includă o evaluare a impactului asupra drepturilor omului. În principiu, o astfel de evaluare ar trebui să includă o analiză a impactului potențial pe care proiectul de legislație îl poate avea asupra drepturilor omului ale persoanelor sau grupurilor, în special ale grupurilor minoritare sau ale grupurilor marginalizate sau subreprezentate istoric, care ar trebui să includă, de asemenea, examinarea impactului potențial asupra persoanelor cu identități marginalizate suprapuse.
100. Atunci când un proiect legislativ poate avea impact asupra părților interesate din anumite grupuri dezavantajate, marginalizate sau subreprezentate, este important să li se ofere posibilitatea ca aceste persoane să-și prezente propria perspectivă.¹⁰³ Măsurile ample și proactive de informare ale Parlamentului ar trebui să contribuie la identificarea și includerea tuturor părților interesate și relevante, inclusiv a organizațiilor care reprezintă grupuri marginalizate sau subreprezentate istoric. La selectarea mijloacelor de consultare, situația specială a grupurilor marginalizate sau subreprezentate ar trebui luată în considerare,¹⁰⁴ iar strategiile de consultare trebuie să fie adaptate atât sub aspect de agendă cât și a metodelor de consultare, respectiv. În special, și după caz, este necesar să se prevadă modalități de adaptare rezonabile pentru a se asigura faptul că consultările sunt accesibile persoanelor cu dizabilități, inclusiv prin luarea în considerare a unor măsuri de adaptare - cum ar fi comunicarea informațiilor în formate adaptate, limbaj ușor de citit, acces fizic la evenimente și locuri de desfășurare a consultărilor etc.¹⁰⁵ (a se vedea, de asemenea, *Opinia preliminară a Biroului ODIHR privind proiectul de Cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (aspecte legate de funcțiile de reprezentare ale Parlamentului)*).

RECOMANDAREA F.

1. Să se mandateze în mod expres Comisia parlamentară pentru drepturile omului și relațiile interetnice sau un organ/mecanism parlamentar separat dedicat egalității de gen cu funcția de examinare a conformității tuturor proiectelor de lege cu standardele și angajamentele naționale și internaționale în materie de egalitate de gen înainte de examinarea acestora în ședința Parlamentului.
2. Să se includă în dispoziția articolului 92 alineatul (2) din Proiectul de cod condiția ca raportul comisiei permanente sesizate în fond pentru prima lectură să cuprindă o evaluare a impactului de gen.
3. Să se ia în considerare introducerea echilibrului de gen și a diversității în timpul procesului de numire a președinților/copreședinților și vicepreședinților comisiilor, precum și introducerea unor rate minime de reprezentare pentru

102 A se vedea ODIHR, [Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), 2024, par. 224.

103 A se vedea ODIHR, [Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), 2024, par. 231.

104 *Ibid.* par. 231. A se vedea, de asemenea, *Recomandările privind sporirea participării asociațiilor la procesele de luare a deciziilor publice* (2015), elaborate de experți ai societății civile cu sprijinul Biroului OSCE pentru instituții democratice și drepturile omului, alineatul (19), cu trimitere la orientările Consorțiului World-wide Web privind accesibilitatea conținutului web (1999), actualizate în prezent aici: <[Home | Web Accessibility Initiative \(WAI\) | W3C](#)>.

105 *Ibidem*, par. 231. A se vedea, de asemenea, OSCE/ODIHR, [Orientări privind promovarea participării politice a persoanelor cu dizabilități](#) (2019), pp. 87-88.

deputații de sex feminin și masculin în toate organismele de lucru parlamentare și în delegații în general.

4. Să se prevadă anumite mecanisme care să garanteze că, atunci când proiectele de lege pot avea un impact asupra părților interesate din anumite grupuri dezavantajate, marginalizate sau subreprezentate, Parlamentul ia măsuri ample și proactive pentru a identifica și consulta în mod semnificativ toate părțile interesate și relevante, inclusiv organizațiile care reprezintă grupurile marginalizate sau subreprezentate din punct de vedere istoric, asigurând în același timp accesibilitatea mijloacelor de consultare și a tuturor documentelor însoțitoare relevante.

[SFÂRȘIT DE TEXT]