
Varșovia, 18 august 2025

Opinie nr.: GEN-MDA/520/2025 [NS]

OPINIE PRELIMINARĂ PRIVIND PROIECTUL DE COD CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA PARLAMENTULUI (REFERITOR LA CONTROLUL PARLAMENTAR, TITLUL III)

REPUBLICA MOLDOVA

Prezenta opinie a beneficiat de contribuțiile **dnei Lolita Cigane**, membră a Grupului principal de experți al ODIHR privind partidele politice, fostă membră a Sejm-ului Letoniei; **dlui Radivoje Grujić**, expert internațional în guvernare democratică; și **dnei Alice Thomas**, expert principal internațional în drept și drepturile omului.

Pe baza unei traduceri neoficiale în limba engleză a Proiectului de cod comandat de Biroul OSCE pentru Instituțiile Democratice și Drepturile Omului (ODIHR).



Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Varșovia

Birou: +48 22 520 06 00

www.legislationline.org

REZUMAT EXECUTIV ȘI RECOMANDĂRILE CHEIE

ODIHR salută inițiativa Parlamentului Moldovei de a întreprinde o reformă fundamentală a Parlamentului prin Codul cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului (denumit în continuare „Proiectul de cod”), în vederea sporirii deschiderii, transparenței, responsabilității, incluziunii și eficacității instituției.

Controlul parlamentar este una dintre funcțiile fundamentale ale parlamentelor, alături de rolurile lor legislative și reprezentative, și constituie o componentă esențială a sistemului de control și echilibru care caracterizează sistemele democratice bazate pe statul de drept și care asigură responsabilitatea executivului. Pentru a exercita un control eficient, parlamentul ar trebui să colaboreze îndeaproape și cu alte organisme, inclusiv cu instituția națională pentru drepturile omului și avocații poporului, cu instituțiile de audit, cu autoritățile de protecție a datelor, precum și cu organizațiile societății civile.

Titlul III al Proiectului de cod, care se referă în mod specific la funcțiile de control ale parlamentului, oferind o bază fundamentală pentru un control eficient, relevă mai multe domenii în care o cizelare suplimentară a cadrului juridic și procedural ar putea spori capacitatea de control a parlamentului.

În special, deși Proiectul de cod oferă un set cuprinzător de instrumente de control, cum ar fi audieri, anchete, întrebări orale și scrise, interpelări și evaluări *ex post*, pentru a operaționaliza pe deplin aceste instrumente, ar fi benefic să se introducă definiții mai coerente, garanții procedurale și obligații executorii pentru executiv și alte entități de a coopera cu bună-credință cu mecanismele parlamentare de supraveghere. Sunt necesare dispoziții mai clare pentru a impune răspunsuri în timp util la întrebările și interpelările parlamentare, împreună cu consecințe adecvate în caz de nerespectare.

Consolidarea rolului opoziției în activitățile de supraveghere – prin intermediul unei reprezentări garantate mai largi în structurile parlamentare și mecanismele de supraveghere, al capacității de a iniția anchete și al oportunităților de a prezenta rapoarte disidente sau minoritare – ar îmbunătăți în mod semnificativ echilibrul instituțional și legitimitatea democratică. În mod similar, promovarea colaborării sistematice cu alte organisme, inclusiv cu organismele independente de supraveghere, precum Avocatul Poporului și alte instituții independente de audit, precum și cu organizații ale societății civile, ar asigura că Parlamentul beneficiază de expertiză specializată, respectându-se în același timp autonomia acestor instituții.

Aspectele cheie care ar merita o elaborare mai detaliată sunt supravegherea bugetară și financiară, supravegherea instituțiilor din sectorul securității, care reprezintă o provocare și în alte țări din cadrul OSCE, precum și mecanismul eficient de supraveghere parlamentară asupra proclamării stării de urgență sau a altor regimuri juridice de urgență și a măsurilor de punere în aplicare.

O abordare sensibilă la dimensiunea de gen ar trebui, de asemenea, să fie integrată în întregul cadru juridic de supraveghere, atât în ceea ce privește limbajul incluziv, cât și componența și orientarea organismelor de supraveghere. Mecanismele de implicare a publicului – precum petițiile și audierile – ar beneficia de o mai mare claritate, accesibilitate și incluziune.

În cele din urmă, dispozițiile privind evaluarea legislativă *ex post* ar trebui elaborate în continuare pentru a asigura o revizuire sistematică a eficacității legilor, a impactului asupra drepturilor fundamentale și a respectării obligațiilor internaționale ale Moldovei. Aceasta include introducerea evaluării obligatorii a legislației care afectează instituțiile democratice de bază, drepturile omului sau care implică cheltuieli publice semnificative.

Pe parcursul procesului de elaborare a Proiectului de cod și pentru a asigura utilizarea sporită a instrumentelor de supraveghere în practică, este de asemenea important să se sensibilizeze deputații și personalul Secretariatului cu privire la importanța unei „culturi” a supravegherii parlamentare eficiente într-o societate democratică, sporind în același timp capacitățile de supraveghere parlamentară pentru a îndeplini astfel de funcții.

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

A. În ceea ce privește întrebările și interpelările parlamentare:

1. să se coreleze obligațiile funcționarilor respectivi de a răspunde la întrebările și interpelările adresate cu sancțiuni corespunzătoare în caz de neconformitate; [alineatul 42]
2. să se asigure un tratament echitabil al deputaților din opoziție, oferindu-le un anumit nivel de prioritate și garantându-se egalitatea în ceea ce privește adresarea întrebărilor, de exemplu prin acordarea dreptului de a deschide sesiunea de întrebări și de a adresa cel puțin un număr egal de întrebări guvernului și membrilor majorității; [alineatul 41]

B. În ceea ce privește evaluarea ex post a legilor:

1. să se indice criteriile mai detaliate pentru selectarea legilor pentru evaluarea ex post, specificându-se totodată tipul de legi care trebuie evaluate în mod obligatoriu (de exemplu, cele care au impact asupra drepturilor omului, inclusiv asupra egalității de gen și diversității, cele care au impact asupra eficienței, eficacității și independenței instituțiilor democratice, societății civile, politicii critice de mediu); [alineatul 58]
2. să se specifice că evaluările ex post ale impactului legilor ar trebui să includă impactul social, inclusiv impactul asupra ocupării forței de muncă și comunităților locale, impactul asupra mediului de afaceri, impactul asupra drepturilor omului, precum și impactul asupra egalității de gen, impactul asupra mediului și, uneori, impactul asupra combaterii corupției; [alineatul 59]

3. să se ia în considerare implicarea altor organisme în efectuarea evaluării ex post a legilor, asigurându-se în același timp disponibilitatea resurselor umane și financiare și a capacităților suficiente pentru comisiile permanente însărcinate cu îndeplinirea acestei funcții; [alineatul 62]

C. Să se completeze articolul 235 din Proiectul de cod pentru a impune instituțiilor să furnizeze în rapoartele lor anuale informații cu privire la orice acțiuni de verificare întreprinse ca răspuns la cererile sau recomandările specifice formulate de Parlament în perioada de raportare, precum și date defalcate privind reprezentarea femeilor în cadrul instituțiilor respective, la toate nivelurile de luare a deciziilor; [alineatul 77]

D. În ceea ce privește controlul parlamentar specializat și colaborarea cu alte organisme:

1. să se delimiteze și să se consolideze reciproc rolurile de supraveghere ale Parlamentului și ale Avocatului Poporului, ținându-se seama în mod corespunzător de garanțiile privind independența Avocatului Poporului; [alineatul 89]

2. să se includă un calendar detaliat pentru examinarea rapoartelor Curții de Conturi de către comisiile permanente relevante și plenul Parlamentului, aliniindu-se în același timp aceste calendare cu cele referitoare la pregătirea și discutarea bugetului de stat pentru următorul an fiscal; [alineatul 96]

3. să se elaboreze în mod substanțial dispozițiile Proiectului de cod referitoare la supravegherea Serviciului de Informații și Securitate (SIS), inclusiv în ceea ce privește mandatul și competențele legate de aspectele specifice ale activității serviciilor de securitate și informații, cum ar fi supravegherea măsurilor de colectare a informațiilor, cooperarea și schimbul de informații cu serviciile străine, utilizarea datelor cu caracter personal, competența de a convoca funcționari ai SIS, capacitatea de a iniția anchete parlamentare din proprie inițiativă, de a efectua inspecții la sediile SIS, de a primi și de a trata plângeri, competența de a face dezvăluiri de interes public și de a avea acces la informații clasificate; [alineatul 103]

4. să se introducă dispoziții privind supravegherea parlamentară a proclamării stării de urgență și a altor regimuri juridice de urgență și a măsurilor de punere în aplicare, asigurându-se că Parlamentul examinează periodic și garantează caracterul temporar, adecvat și proporțional al regimului juridic de urgență și al măsurilor de punere în aplicare, precum și că acestea sunt relaxate sau că se dispune încetarea acestora de îndată ce situația o permite; [alineatele 108-109]

E. În ceea ce privește controlul exercitat de comisiile parlamentare:

1. să se completeze Proiectul de cod cu norme și proceduri mai detaliate privind înființarea și funcționarea comisiilor speciale, inclusiv cu cerințe clare de raportare și referitoare la rolul membrilor comisiei; [alineatul 116]

2. să se prevadă în Proiectul de cod o procedură clară de constituire a comisiilor de anchetă, specificându-se că un singur deputat ar trebui să poată depune o

moțiuni pentru constituirea unei comisii de anchetă, iar o astfel de moțiune ar fi aprobată dacă este susținută de o minoritate calificată de deputați; [paragraful 123]

3. să se modifice articolele 243 și 246 din Proiectul de cod pentru a alinia în mod clar dispozițiile acestuia cu regula *sub judice* și pentru a asigura respectarea independenței judiciare și a procurorilor, specificându-se totodată drepturile și responsabilitățile respective ale comisiei de anchetă, în special atunci când aceasta trebuie să acționeze în paralel cu o procedură judiciară în curs, care ar trebui să fie clar definite în termenii de referință; [alineatul 121]
4. să se ia în considerare includerea în Proiectul de cod a unor cerințe suplimentare cu privire la componența comisiilor parlamentare (fie ele permanente, speciale sau de anchetă), asigurându-se o reprezentare adecvată – și, de preferință, sporită – a membrilor opoziției, paritatea în funcția de președinte/vicepreședinte, precum și o componență echilibrată din punct de vedere al genului; [alineatul 126]
5. să se adauge la Proiectul de cod dispoziții care să garanteze că persoanele care furnizează informații comisiilor de anchetă pot beneficia de legislația existentă privind protecția „denunțătorilor” sau, în cazul în care o astfel de legislație nu există în Moldova, să se includă în Proiectul de cod mecanismul de protecție relevant, în conformitate cu standardele internaționale; [alineatul 135]
6. să se clarifice în Proiectul de cod că comisiile de anchetă ar trebui să aibă acces la toate informațiile deținute de autoritățile publice, sub rezerva unor limitări în cazurile strict definite, în care există un risc real și identificabil de prejudiciu semnificativ pentru un interes legitim de securitate națională care prevalează asupra interesului publicului în divulgarea informațiilor și în care pot fi aplicabile cerințe stricte de confidențialitate, asigurându-se în același timp respectarea principiului necesității și proporționalității și ținându-se seama de potențialele conflicte cu legislația specifică sectorului în materie de confidențialitate (de exemplu, în domeniul sănătății); [alineatul 132]
7. să se includă în Proiectul de cod dispoziții clare care să impună ca toate ședințele comisiilor să fie deschise publicului, cu excepția unor circumstanțe limitate și bine definite, strict justificate, asigurându-se în același timp că înregistrările parlamentare sunt disponibile și accesibile în mod liber și public, împreună cu alte documente legate de activitatea comisiilor, inclusiv ordinea de zi, mărturiile martorilor, transcrierile și înregistrările acțiunilor comisiilor; [alineatul 137]
- F. Să se ia în considerare adăugarea în Proiectul de cod a unei referiri exprese la egalitatea de gen ca o problemă care ar trebui abordată de Parlament și de organismele sale de supraveghere în toate aspectele supravegherii parlamentare și în legătură cu toate activitățile guvernamentale. [paragraful 143]

Ca parte a mandatului său de a asista statele participante la OSCE în implementarea angajamentelor lor în domeniul dimensiunii umane, ODIHR examinează, la cerere, proiectele de lege și legislația existentă pentru a evalua conformitatea acestora cu standardele internaționale în materie de drepturile omului și cu angajamentele OSCE și oferă recomandări concrete pentru îmbunătățire.

CUPRINS

I. INTRODUCERE	7
II. DOMENIUL DE APLICARE AL OPINIEI PRELIMINARE	8
III. ANALIZA JURIDICĂ PRELIMINARĂ ȘI RECOMANDĂRILE	9
1. Standardele internaționale și regionale relevante și angajamentele OSCE.....	9
2. Contextul, observațiile generale și rolul opoziției.....	12
3. Întrebările parlamentare, interpelările și petițiile (capitolul XIV).....	16
3.1. Întrebările	18
3.2. Interpelările.....	20
3.3. Petițiile.....	21
4. Punerea în aplicare și executarea legilor și evaluarea ex post a legilor (capitolul XV)	22
4.1. Rolul comisiilor.....	22
4.2. Evaluarea ex post a legislației.....	23
5. Audierile parlamentare și rapoartele către Parlament (Capitolul XVI).....	26
5.1. Audierile.....	26
5.2. Raportarea anuală a instituțiilor publice.....	28
6. Controlul parlamentar specializat și colaborarea cu alte organisme (capitolul XVII)	29
6.1. Observațiile generale	29
6.2. Supravegherea în domeniul drepturilor omului.....	30
6.3. Supravegherea financiară	33
6.4. Supravegherea serviciilor de securitate și informații (SIS)	35
6.5. Supravegherea proclamării stării de urgență sau a altor regimuri juridice de urgență și a măsurilor de punere în aplicare.....	39
7. Supravegherea de către comitete (Capitolul XVIII)	40
7.1. Comisiile permanente	40
7.2. Comisiile speciale.....	41
7.3. Comisiile de anchetă.....	42
8. Moțiunile simple și moțiunile de neîncredere (Capitolul XIX)	48
9. Integrarea perspectivei de gen în controlul parlamentar	48
10. Monitorizarea și raportarea privind îndeplinirea rolului de supraveghere parlamentară	50

I. INTRODUCERE

1. Pe parcursul anului 2024, reprezentanții Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (denumit în continuare „ODIHR”) și președintele Comisiei Juridice, numiri și imunități din Parlamentul Republicii Moldova au discutat modalitățile de sprijinire a reformei parlamentare, a unei guvernante democratice mai consolidate și a participării politice incluzive în Republica Moldova. În timpul unei vizite a reprezentanților ODIHR în Moldova, în septembrie 2024, președintele comisiei menționate mai sus și-a reiterat interesul de a solicita ODIHR să pregătească o analiză juridică a *Proiectului de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova* (denumit în continuare „Proiectul de cod”). Aceasta face parte din efortul de reformare fundamentală a Parlamentului în vederea sporirii deschiderii, transparenței, responsabilității, incluziunii și eficacității instituției.
2. Pe 26 septembrie 2024, ODIHR și-a confirmat disponibilitatea de a evalua conformitatea Proiectului de cod cu standardele internaționale în materie de drepturile omului și cu angajamentele OSCE privind dimensiunea umană. Având în vedere sfera largă de aplicare a Proiectului de cod, ODIHR a informat, de asemenea, că vor fi pregătite mai multe opinii juridice cu privire la diferitele componente ale Proiectului de cod.¹ Aceste analize juridice ar trebui citite împreună cu cele două opinii ale ODIHR privind proiectul de lege privind statutul, conduita și etica deputatului în Parlament din Republica Moldova, publicate în 2024.²
3. Prezenta analiză juridică se concentrează în principal pe titlul III al Proiectului de cod, precum și pe alte dispoziții relevante ale Proiectului de cod care reglementează sau afectează funcțiile de control ale Parlamentului. Având în vedere necesitatea de a înțelege mai bine provocările din practică, Biroul ODIHR a decis să pregătească o analiză preliminară a acestor dispoziții pentru a formula recomandări inițiale. Biroul ODIHR ar fi dispus să prezinte și să discute concluziile și recomandările preliminare cu toate părțile interesate relevante pentru a înțelege mai bine contextul și provocările locale. Principalele concluzii și recomandări din opinia preliminară vor fi apoi revizuite și ajustate în opinia finală pe baza informațiilor colectate.
4. Prezenta opinie preliminară a fost elaborată ca răspuns la solicitarea menționată mai sus. Biroul ODIHR a efectuat această evaluare în cadrul mandatului său de a asista statele participante la OSCE (denumite în continuare „SP”) în punerea în aplicare a angajamentelor lor în domeniul dimensiunii umane ale OSCE.³ Această analiză juridică a fost finanțată de proiectul „Instituții democratice mai puternice în țările Parteneriatului

1 Aceste analize juridice se concentrează pe procedura legislativă (capitolul III), procedura de revizuire constituțională (capitolul IV), procedura de declarare a 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 acestor aspecte și a altor aspecte considerate adecvate.

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

3 În special, *Documentul reuniunii de la Copenhaga a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE*, OSCE, 29 iunie 1990, secțiunea III, paragraful 26; *Declarația privind consolidarea bunei guvernări și combaterea corupției, spălării banilor și finanțării terorismului*, al 19-lea Consiliu Ministerial al OSCE, Dublin, 6-7 decembrie 2012; a se vedea, de asemenea, OSCE, *Decizia nr. 5/14 privind prevenirea corupției*, al 21-lea Consiliu Ministerial al OSCE, Basel, 4-5 decembrie 2014; *Decizia nr. 4/16 privind consolidarea bunei guvernante și promovarea conectivității*, Hamburg 2016; și *Decizia 6/20 privind prevenirea și combaterea corupției prin digitalizare și creșterea transparenței*, Tirana 2020, care solicită statelor participante să prevină și să combată corupția, printre altele, „prin consolidarea bunei guvernante, inclusiv a principiilor transparenței și responsabilității, și prin promovarea integrității și a supravegherii”.

estic”, un proiect ODIHR susținut și finanțat de Uniunea Europeană și cofinanțat de guvernele Franței, Italiei, Norvegiei și Elveției.⁴

II. DOMENIUL DE APLICARE AL OPINIEI PRELIMINARE

5. Domeniul de aplicare al prezentei opinii preliminare se referă numai la Proiectul de cod supus examinării, cu accent special pe aspectele legate de funcția de control a Parlamentului. Fiind astfel delimitată, prezenta analiză nu constituie o examinare completă și cuprinzătoare a întregului cadru juridic și instituțional care reglementează controlul parlamentar în Moldova. Prezenta opinie preliminară ar trebui citită împreună cu celelalte opinii ale Biroului ODIHR privind acest Proiect de cod, în special cele care se referă la funcțiile reprezentative și la relațiile interinstituționale.
6. Opinia preliminară ridică probleme cheie și oferă indicații cu privire la domeniile care prezintă îngrijorări. Din motive de concizie, aceasta se concentrează mai mult pe dispozițiile care necesită modificări sau îmbunătățiri decât pe aspectele pozitive ale Proiectului de cod. Analiza juridică care urmează se bazează pe standardele, normele și recomandările internaționale și regionale în materie de drepturile omului și statul de drept, precum și pe angajamentele relevante ale OSCE în domeniul dimensiunii umane. Opinia evidențiază, de asemenea, după caz, bunele practici din alte state membre ale OSCE în acest domeniu. Atunci când se referă la legislația națională, Biroul ODIHR nu pledează pentru un model specific al unei țări, ci se concentrează preponderent pe furnizarea de informații clare despre standardele internaționale aplicabile, ilustrând în același timp modul în care acestea sunt puse în practică în anumite legi naționale. Orice exemplu de țară trebuie abordat cu prudență, deoarece nu poate fi neapărat replicat în altă țară și trebuie întotdeauna luat în considerare în lumina cadrului instituțional și juridic național mai larg, precum și a contextului și culturii politice a țării.
7. În plus, 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 angajamentele de a integra perspectiva de gen în activitățile, programele și proiectele OSCE, opinia preliminară integrează, după caz, perspectiva de gen și diversitate.
8. Prezenta opinie preliminară se bazează pe o traducere neoficială în limba engleză a Proiectului de cod comandată de Biroul ODIHR, care este anexată la prezentul document.

4 Conținutul acestei analize juridice reprezintă exclusiv opiniile ODIHR, iar Comisia Europeană nu își asumă nicio responsabilitate pentru utilizarea informațiilor pe care le conține. „[Instituții democratice mai puternice în țările Parteneriatului estic](#)” este un proiect cu durată de patru ani, implementat între 1 ianuarie 2024 și 31 decembrie 2027. Proiectul are ca obiectiv sprijinirea instituțiilor și proceselor democratice din Armenia, Azerbaidjan, Belarus*, Georgia, Republica Moldova și Ucraina pentru a fi mai incluzive, responsabile, rezistente, transparente și 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 ale ODIHR. Acestea vor fi furnizate în conformitate cu mandatul ODIHR și metodologia stabilită, precum și în sinergie cu prioritățile UE în regiune. Acest lucru va permite statelor să pună în aplicare politici mai eficiente și mai eficace, precum și să evalueze progresele înregistrate în direcția instituțiilor democratice responsabile și incluzive, a sistemelor de integritate publică mai solide, a cadrelor juridice conforme cu drepturile omului, a reglementării partidelor politice, precum și a participării grupurilor istoric subreprezentate la viața politică și la procesul decizional. * În punerea în aplicare a activităților, se va ține seama de faptul că UE a încetat colaborarea cu reprezentanții oficiali ai organismelor publice și întreprinderilor de stat din Belarus, în urma concluziilor Consiliului din 12 octombrie 2020 și a concluziilor Consiliului European din februarie 2022.

5 A se vedea [Convenția ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor](#) (denumită în continuare „CEDAW”), adoptată prin Rezoluția 34/180 a Adunării Generale din 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), punctul 32.

Pot apărea erori de traducere. În cazul în care opinia preliminară este tradusă într-o altă limbă, versiunea în limba engleză prevalează.

9. Având în vedere cele de mai sus, Biroul ODIHR dorește să sublinieze că prezenta opinie preliminară nu împiedică ODIHR să formuleze în viitor recomandări sau comentarii suplimentare, scrise sau orale, cu privire la subiectele respective în Moldova.

III. ANALIZA JURIDICĂ PRELIMINARĂ ȘI RECOMANDĂRILE

1. STANDARDELE INTERNAȚIONALE ȘI REGIONALE RELEVANTE ȘI ANGAJAMENTELE OSCE

10. Controlul parlamentar derivă din principiile generale ale democrației și statului de drept, precum și din principiul separării puterilor.⁷ Controlul parlamentar este una dintre funcțiile fundamentale ale parlamentelor, alături de rolurile lor legislative și reprezentative, și constituie o componentă esențială a sistemului de control și echilibru care caracterizează regimurile democratice bazate pe statul de drept și care asigură responsabilitatea executivului.⁸ Controlul parlamentar joacă un rol vital în guvernarea democratică, prevenind și detectând potențialele abuzuri de putere, acțiunile arbitrare sau comportamentul ilegal și neconstituțional al guvernului și al agențiilor publice; acesta servește ca mecanism de responsabilizare a executivului, îmbunătățind calitatea și legitimitatea politicilor, programelor și practicilor publice și asigurând implementarea eficientă a acestora.⁹ Mai mult, acesta contribuie la o mai mare transparență în operațiunile guvernamentale și favorizează încrederea publicului în integritatea guvernului și a instituțiilor publice.¹⁰
11. Puterea de control eficient implică atât capacitatea (mandatul legal), cât și resursele suficiente (financiare, umane și organizaționale) pentru a îndeplini sarcinile necesare. În plus, pentru a fi eficient, parlamentul ar trebui să colaboreze îndeaproape cu alte organisme, inclusiv instituțiile de audit, instituțiile naționale pentru drepturile omului (denumite în continuare „INDO”) și mediatorii, precum și organizațiile societății civile (denumite în continuare „OSC”). În cele din urmă, standardele de conduită robuste pentru parlamentari, cum ar fi codurile de conduită și politicile privind conflictele de interese, joacă, de asemenea, un rol esențial în facilitarea și asigurarea unei supravegheri eficiente. Parlamentele nu au doar un rol crucial în exercitarea supravegherii generale asupra

7 A se vedea DCAF, ODIHR și UN Women (2019), „[Supravegherea parlamentară a sectorului de securitate și egalitatea de gen](#)”, în [Gender and Security Toolkit](#), subsecțiunea 2.1 privind supravegherea parlamentară. După cum subliniază Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), statul de drept este „un concept de valabilitate universală” (Comisia de la Veneția, [Lista de verificare a statului de drept](#), 11-12 martie 2016, paragraful 9). Pentru o prezentare generală a instrumentelor internaționale și regionale care se referă la principiul statului de drept, a se vedea paragrafele 9-23.

8 A se vedea, de exemplu, Adunarea Parlamentară a OSCE, [Declarația de la Sankt Petersburg – Rezoluția privind corectarea deficitului democratic al OSCE](#) (1999), pagina 5, paragrafele 2-3, care subliniază „rolul crucial pe care îl joacă parlamentele și parlamentarii în calitate de gardieni ai democrației, statului de drept și respectării drepturilor omului atât la nivel național, cât și internațional” și subliniază că „supravegherea democratică și responsabilitatea sunt elemente esențiale ale transparenței, credibilității și eficienței”.

9 Uniunea Interparlamentară (UIP), [Instrumente pentru controlul parlamentar](#) (2007), paginile 9-10, unde „controlul parlamentar” este definit ca „revizuirea, monitorizarea și supravegherea guvernului și a agențiilor publice, inclusiv punerea în aplicare a politicilor și a legislației”.

10 Uniunea Interparlamentară (IPU), [Instrumente pentru controlul parlamentar](#) (2007), p. 9-10.

executivului, ci, având în vedere funcțiile lor legislative, au un rol specific de jucat în ceea ce privește *supravegherea normativă*.¹¹

12. Nu există norme și instrumente internaționale sau regionale cu caracter juridic obligatoriu care să se concentreze în mod specific asupra controlului parlamentar ca atare. În același timp, mai multe instrumente juridice, standarde și texte autoritare internaționale și regionale oferă un cadru normativ care sprijină și ghidează exercitarea controlului parlamentar, în special în ceea ce privește guvernanta democratică, responsabilitatea publică, drepturile omului și statul de drept. Controlul parlamentar este intrinsec legat de dreptul de a participa la afacerile publice, astfel cum se reflectă în articolul 25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (denumit în continuare „PIDCP”).¹² Mai multe principii directe stabilite în *Convenția Organizației Națiunilor Unite (ONU) împotriva corupției* (denumită în continuare „UNCAC”)¹³ sunt, de asemenea, relevante, în special accentul pus pe promovarea participării publice și respectarea principiilor statului de drept, gestionarea corespunzătoare a afacerilor publice și a proprietății publice, integritate, transparență și responsabilitate.¹⁴ În cadrul Consiliului Europei (denumit în continuare „CE”), jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare „CtEDO”) 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 relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație.¹⁵
13. Avându-se în vedere statutul de țară candidată la aderarea la UE al Republicii Moldova și obiectivul acesteia de a deschide „Clusterul 1: Valorile fundamentale” al negocierilor de aderare la UE, care se concentrează, *printre altele*, pe funcționarea instituțiilor democratice, statul de drept și reforma administrației publice, reforma proceselor parlamentare ar trebui să se numere printre prioritățile cheie ale țării. În acest sens, concluziile și recomandările cheie din Raportul Comisiei Europene privind Republica Moldova 2024,¹⁶ care subliniază necesitatea de a consolida în continuare exercitarea funcțiilor de control ale Parlamentului pentru a îmbunătăți responsabilitatea guvernului, și din Raportul de monitorizare al inițiativei comune OECD-UE pentru îmbunătățirea guvernantei și managementului în Europa Centrală și de Est (SIGMA) privind administrația publică în Republica Moldova (denumit în continuare „Raportul de monitorizare SIGMA 2023”),¹⁷ sunt deosebit de relevante și vor fi menționate, după caz, în prezenta opinie preliminară.
14. Statele membre ale OSCE au convenit că „guvernul și autoritățile publice au datoria de a respecta constituția și de a acționa în conformitate cu legea” și că „activitatea

11 A se vedea OSCE/ODIHR, *Linii directoare privind elaborarea democratică a legilor pentru legi mai bune*, 2024, anexa II, Glosar, unde supravegherea reglementară este definită ca „un sistem de control continuu care are ca scop să asigure că, de la elaborarea politicilor până la evaluarea ex post a legilor, organismele competente nu depășesc sfera lor de competență și autoritate și să verifice dacă acestea respectă legile și normele de procedură aplicabile pentru elaborarea și adoptarea legislației, precum și constituționalitatea și coerența cu obligațiile internaționale, asigurând în același timp un anumit nivel de control al calității instrumentelor de gestionare a reglementării și urmărind evaluarea și îmbunătățirea politicii de reglementare”.

12 A se vedea *Pactul internațional al ONU privind 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 la 26 ianuarie 1993. A se vedea, de asemenea, Comitetul ONU pentru drepturile omului, *Comentariul general nr. 25*, 1996, punctul 8.

13 A se vedea *Convenția Organizației Națiunilor Unite (ONU) împotriva corupției*, adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 31 octombrie 2003. Republica Moldova a ratificat UNCAC la 1 octombrie 2007.

14 A se vedea în special articolele 5 și 13 din UNCAC.

15 Comisia de la Veneția, *Parametrii relației dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare*, CDL-AD(2019)015.

16 A se vedea Comisia Europeană, *Raportul privind Republica Moldova 2024 – Document însoțitor Comunicării Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor*, 30 octombrie 2024, în special subsecțiunea 2.1.

17 EU-OECD SIGMA, *Raport de monitorizare privind administrația publică în Republica Moldova – Evaluare în raport cu principiile administrației publice* (octombrie 2023), care acoperă perioada 2023 până în septembrie.

guvernului și a administrației, precum și cea a sistemului judiciar vor fi exercitate în conformitate cu sistemul stabilit de lege”.¹⁸ În plus, statele participante la OSCE s-au angajat să adopte o formă de guvernare cu caracter reprezentativ, „în care executivul răspunde în fața legislativului ales sau a electoratului”.¹⁹ Acest lucru a fost întărit de statele participante printr-o poziție comună potrivit căreia „democrația, cu caracterul său reprezentativ și pluralist, implică responsabilitatea față de electorat, obligația autorităților publice de a respecta legea și justiția administrată în mod imparțial”.²⁰ În plus, angajamentele relevante ale OSCE se referă în mod specific la controlul parlamentar asupra chestiunilor militare și de securitate națională, și anume „măsurile eficiente pentru supravegherea legislativă a tuturor acestor forțe [adică forțele militare și paramilitare, serviciile de securitate internă și de informații și poliția], servicii și activități”²¹ și „aprobarea legislativă a cheltuielilor de apărare”.²² Responsabilitatea executivului față de legislativul ales, coroborată cu obligația autorităților publice de a respecta legea, ambele decurgând din angajamentele față de OSCE, sunt realizate în mod eficient printr-un sistem funcțional de supraveghere parlamentară. În 2024, Biroul ODIHR a publicat *Liniile directoare privind legiferarea democratică pentru legi mai bune*²³ (denumite în continuare „Liniile directoare ale Biroului ODIHR”), care oferă o imagine de ansamblu asupra principiilor directoare ale elaborării democratice a legilor, inclusiv asupra controlului parlamentar.

15. O serie de alte documente cu caracter neobligatoriu elaborate în cadrul diverselor *foruri* internaționale și regionale sunt utile, deoarece oferă orientări mai practice și exemple de practici pentru îmbunătățirea reglementărilor și practicilor de control parlamentar, inclusiv Ghidul ODIHR din 2021 privind realizarea egalității de gen în parlament – cu o secțiune dedicată controlului parlamentar sensibil la dimensiunea de gen,²⁴ și [Instrumentul OSCE din 2019 privind controlul parlamentar al sectorului de securitate și dimensiunea de gen](#)²⁵. În plus, publicațiile Inter-Parlamentare²⁶, precum și publicațiile OECD referitoare la buna guvernare publică și la instituțiile publice responsabile și eficiente²⁷ sunt documente de referință utile. În special, [Recomandarea OECD privind politica și guvernarea în materie de reglementare](#) prevede că statele ar trebui să înființeze instituții și mecanisme care să supravegheze în mod activ procedurile și obiectivele politicii de reglementare, să sprijine și să pună în aplicare politica de reglementare și, astfel, să promoveze calitatea reglementării. Recomandarea sugerează ca statele să înființeze un organism permanent de supraveghere a reglementării pentru a asigura controlul calității instrumentelor de gestionare a reglementării; orientările privind

18 A se vedea [documentul reuniunii de la Copenhaga a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE](#), Copenhaga, 29 iunie 1990, punctele 5.3 și 5.5.

19 *Ibid*, punctul 5.2.

20 A se vedea [Carta de la Paris pentru o nouă Europă](#), Paris 1990.

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, punctul 25.3.

22 CSCE OSCE, [Documentul de la Budapesta 1994 – Către un parteneriat autentic într-o nouă eră](#), paragraful 22.

23 A se vedea OSCE/ODIHR, [Linii directoare privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), 2024.

24 A se vedea OSCE/ODIHR, [Realizarea egalității de gen în parlament: un ghid pentru parlamentele din regiunea OSCE](#) (2021), secțiunea 4.

25 În mai 2025, ODIHR a publicat, de asemenea, un studiu privind [controlul parlamentar al executivului în regiunea OSCE](#), care oferă o imagine de ansamblu asupra diferitelor mecanisme de control parlamentar în statele membre ale OSCE.

26 A se vedea Uniunea Interparlamentară (IPU), [2007 Instrumente pentru controlul parlamentar](#). A se vedea, de asemenea, [Planul de acțiune pentru parlamente sensibile la dimensiunea de gen \(2012\)](#), paginile 8-9, care definește un parlament sensibil la dimensiunea de gen ca „un parlament care răspunde nevoilor și intereselor atât ale bărbaților, cât și ale femeilor în componența, structurile, funcționarea, metodele și activitatea sa. Parlamentele sensibile la dimensiunea de gen elimină barierele din calea participării depline a femeilor și oferă un exemplu sau un model pozitiv pentru societate în ansamblu. Acestea se asigură că operațiunile și resursele lor sunt utilizate în mod eficient pentru promovarea egalității de gen. [...] Un parlament sensibil la dimensiunea de gen este, prin urmare, un parlament modern, care abordează și reflectă cerințele de egalitate ale unei societăți moderne. În cele din urmă, este un parlament mai eficient, mai eficace și mai legitim”. A se vedea, de asemenea, [Declarația IPU de la Kigali](#) din 2022 și [Strategia IPU 2017-2021](#). A se vedea IPU-UNDP, [Raportul parlamentar global 2017 – Supravegherea parlamentară](#). A se vedea IPU-UNDP, [Raportul parlamentar global 2022 – Implicarea publicului în activitatea parlamentului](#).

27 A se vedea <Guvernanța publică – OECD>.

utilizarea instrumentelor de gestionare a reglementării; coordonarea politicii de reglementare; și evaluarea sistematică a politicii de reglementare. Funcțiile unui astfel de organism ar trebui să includă, printre altele, revizuirea evaluării impactului reglementării (denumită în continuare „RIA”) (și returnarea proiectelor de lege în cazul în care acestea erau inadecvate în acest sens), iar performanța sa ar trebui evaluată periodic (fie de către organismul însuși, fie de către terți), evaluarea concentrându-se pe organismul de reglementare, politica de reglementare globală sau performanțele individuale. Este important ca organismele de supraveghere a reglementării să aibă un mandat coerent, cu o gamă completă de competențe pentru a controla, supraveghea și influența activitățile administrațiilor responsabile de elaborarea politicilor și a legislației, inclusiv procesele de consultare și evaluările *ex post*.²⁸

16. În cele din urmă, Republica Moldova este, de asemenea, stat membru al Parteneriatului pentru o Guvernare Deschisă (denumit în continuare „PGD”),²⁹ care consideră supravegherea parlamentară ca fiind „o componentă esențială a guvernării democratice, care cuprinde ansamblul practicilor și mecanismelor utilizate de un organ legislativ pentru a examina și evalua acțiunile, politicile, și deciziile puterii executive. Această funcție are ca scop asigurarea transparenței, responsabilității și bunei funcționări a instituțiilor guvernamentale”.³⁰

2. CONTEXTUL, OBSERVAȚIILE GENERALE ȘI ROLUL OPOZIȚIEI

17. Mai multe prevederi ale Constituției Republicii Moldova constituie fundamentul controlului parlamentar și detaliază relația dintre parlament și puterea executivă. Articolul 66 litera (f) din Constituție prevede în mod specific că Parlamentul „*exercită controlul parlamentar asupra puterii executive; în modul și în limitele prevăzute de Constituție*”. Parlamentul aprobă, de asemenea, bugetul statului și exercită controlul asupra lui (articolul 66 litera (h)) și poate iniția cercetarea și audierea oricăror chestiuni ce se referă la interesele societății (articolul 66 litera (n)). În temeiul articolului 104 din Constituție (și al articolului 2 alineatul (6) din Legea nr. 136/2017 privind Guvernul), Guvernul este responsabil în fața Parlamentului pentru activitatea sa și prezintă informațiile și documentele cerute de Parlament, comisiile acestuia și de deputați. Articolul 104 alineatul (2) prevede, de asemenea, participarea obligatorie a membrilor Guvernului la ședințele Parlamentului, dacă li se solicită acest lucru. Alte articole detaliază unele dintre modalitățile de control parlamentar, cum ar fi întrebările și interpelările³¹ (articolul 105), exprimarea neîncrederii (articolul 106), moțiunea de cenzură asupra angajamentului de răspundere al Guvernului cu privire la un program, o declarație de politică generală sau un proiect de lege (articolul 106¹).
18. Legea nr. 797/1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, cu modificările ulterioare (denumit în continuare „RP”)³² adoptată în conformitate cu articolul 72 (3)

28 A se vedea OECD, *Recomandarea Consiliului privind politica de reglementare și guvernanta*, 2012

29 OGP - o platformă care include 77 de state membre și 150 de administrații locale. A se vedea [Parteneriatul pentru o guvernare deschisă | Angajat să facă guvernele mai deschise, mai responsabile și mai receptive la cetățeni](#)

30 A se vedea *Parteneriatul pentru o guvernare deschisă – Supraveghere parlamentară*.

31 În general, o „interpelare” este o cerere formală de informații sau clarificări cu privire la politica guvernului; deși semnificația termenului și modalitățile procedurale diferă de la o țară la alta, în multe cazuri, aceasta este mai formală decât întrebările obișnuite și ia forma unei cereri scrise de informații cu intenția de a lansa o dezbatere, fiind adesea urmată de un vot de cenzură sau de un vot asupra moțiunii de rezoluție. Având în vedere posibilele consecințe grave ale interpelărilor, pentru a reduce riscul de abuz al dreptului de interpelare de către deputații din minoritate, poate fi introdusă o cerință minimă pentru astfel de moțiuni (care să impună ca cererile de interpelare să fie susținute de o minoritate calificată a deputaților). A se vedea IPU, *2007 Tools for Parliamentary Oversight*, pp. 59-61; și Comisia de la Veneția, *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: A Checklist*, CDL-AD(2019)015, paragraful 127.

32 A se vedea <LP797/1996> (în limba română).

litera (c) din Constituție – și anume, ca lege organică – detaliază în continuare diferitele mecanisme de control parlamentar, inclusiv controlul punerii în aplicare a actelor juridice, moțiunea simplă, moțiunea de cenzură, întrebările adresate membrilor Guvernului sau funcționarilor altor autorități publice, interpelările, audierile parlamentare privind activitatea Guvernului și comisiile de anchetă.³³ RP va fi abrogat de la data intrării în vigoare a Proiectului de cod, în cazul adoptării acestuia.

19. Se înțelege că unele dintre provocările cheie ale mecanismelor parlamentare de supraveghere existente nu sunt lipsa dispozițiilor sau instrumentelor juridice relevante, ci mai degrabă subutilizarea instrumentelor parlamentare de supraveghere existente.³⁴ În același timp, Uniunea Europeană (denumită în continuare „UE”) a formulat, în rapoartele sale privind extinderea, o serie de recomandări concrete pentru îmbunătățirea unor mecanisme existente, inclusiv în ceea ce privește necesitatea de a consolida metodele de lucru ale comisiilor parlamentare speciale de anchetă,³⁵ de a institui prin lege un mecanism de control parlamentar eficient al deciziilor instituțiilor statului emise în timpul stărilor de urgență,³⁶ necesitatea îmbunătățirii controlului parlamentar asupra gestionării fondurilor publice,³⁷ consolidând în același timp deschiderea și transparența prin o mai bună planificare și informare cu privire la activitățile de control parlamentar și audierile publice, precum și prin implicarea societății civile în acest proces.³⁸ Noile dispoziții ale Proiectului de cod nu par să răspundă pe deplin acestor recomandări și, în practică, este posibil să nu determine, în exclusivitate prin normele sale, o utilizare mai intensă a instrumentelor de control avute în vedere. Într-adevăr, **este important să se sensibilizeze deputații și membrii personalului secretariatului cu privire la importanța unei „culturi” a controlului parlamentar eficient într-o societate democratică, sporind în același timp capacitățile de control parlamentar pentru a îndeplini astfel de funcții. Prin urmare, este important ca procesul de elaborare a Proiectului de cod să fie participativ și incluziv, astfel încât să poată fi utilizat și în acest scop.** De asemenea, este esențial să se asigure formarea noilor deputați și a personalului parlamentar pentru a se asigura că aceștia se concentrează pe controlul

33 În regiunea OSCE, este destul de obișnuit ca regulamentele parlamentare și reglementările similare să ofere un cadru mai detaliat și relativ cuprinzător pentru activitățile de supraveghere, deși adesea fără a face referire explicită la conceptul de „supraveghere parlamentară”; a se vedea, de exemplu, OSCE/ODIHR, *Opinia privind proiectul de lege privind supravegherea parlamentară din Bosnia și Herțegovina*, 29 martie 2017, paragraful 15.

34 A se vedea <[Republica Moldova | Parlament | Supraveghere](#) | IPU: date globale privind parlamentele naționale>, care raportează patru întrebări scrise adresate în 2023, doar două răspunsuri din partea guvernului; nicio anchetă parlamentară în 2023. În Raportul privind extinderea din 2024, UE a menționat că eficiența supravegherii parlamentare asupra gestionării fondurilor publice trebuie îmbunătățită, precizând în continuare că: „Au fost utilizate doar o parte din instrumentele de control parlamentar, în special interpelările și audierile parlamentare. Înlocuirea guvernatorului Băncii Centrale de către parlament a fost efectuată fără o anchetă parlamentară. Nu a fost adoptat niciun mecanism eficient de control parlamentar pentru a acoperi activitățile Comisiei pentru situații excepționale între februarie 2022 și decembrie 2023. Cooperarea dintre majoritatea parlamentară și forțele politice de opoziție ar trebui consolidată pentru a spori încrederea și a construi consensul. Doar câteva sesiuni plenare au fost dedicate proiectelor de lege ale opoziției, fără a se ține seama de dispozițiile aplicabile din regulamentul de procedură”; a se vedea [Comunicarea](#) Comisiei Europene *din 2024 privind politica de extindere a UE (Raportul privind Republica Moldova 2024)*, octombrie 2024, pagina 22. În Raportul privind extinderea din 2023 referitor la Republica Moldova, UE a remarcat că „dispozițiile privind rolul de supraveghere al Parlamentului, controlul asupra guvernului și examinarea evoluțiilor legislative sunt în vigoare. Rapoartele anuale ale instituțiilor publice sunt prezentate la timp, iar Parlamentul depune eforturi pentru a organiza audieri pe marginea rapoartelor în cadrul ședințelor plenare. Cu toate acestea, punerea în aplicare a unor metode și instrumente de control parlamentar, inclusiv evaluările ex post ale impactului, ar trebui îmbunătățită, în special în ceea ce privește legislația referitoare la integrarea în UE. Metodele de lucru ale comisiilor parlamentare speciale de anchetă ar trebui consolidate, întrucât până în prezent acestea nu au dat rezultate tangibile”; a se vedea [Comunicarea](#) Comisiei Europene din octombrie 2023 *privind politica de extindere a UE (Raportul din 2023 privind Republica Moldova)*, pagina 13.

35 A se vedea [Comunicarea](#) Comisiei Europene *din 2023 privind politica de extindere a UE (Raportul Republicii Moldova 2023)*, octombrie 2023, pagina 13.

36 *Ibid.*, pagina 15, unde Raportul Republicii Moldova 2023 menționează în mod specific că „Este necesar un mecanism de control parlamentar eficient al deciziilor emise de Comisia pentru Situații de Urgență, în conformitate cu Principiile Siracusa. Adoptarea unei legi în acest sens ar trebui accelerată.” A se vedea, de asemenea, [Principiile Siracusa](#) privind dispozițiile de limitare și derogare din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (1984).

37 A se vedea [Comunicarea](#) Comisiei Europene *din 2024 privind politica de extindere a UE (Raportul privind Republica Moldova 2024)*, octombrie 2024, pagina 22.

38 Pentru o analiză mai cuprinzătoare a modalităților de implicare a publicului în activitatea Parlamentului și recomandări practice în acest sens, a se vedea Opinia ODIHR privind Proiectul de cod privind organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (aspecte legate de funcțiile reprezentative ale Parlamentului) – disponibil la: <[Moldova](#) | LEGISLATIONLINE>.

activității lor respective și pentru a se asigura faptul ca toți actorii să se simtă mai încrezători în rolul lor de control, investindu-se în același timp în capacitățile specifice de cercetare/structuri instituționale pentru a sprijini controlul. În plus, comisiile permanente ale Parlamentului ar trebui să fie împuternicite să își asume rolul de supraveghere și să devină forța motrice a supravegherii parlamentare prin intermediul controlului strategic și al raportării. Acest lucru este deosebit de important pentru Comisia pentru politică externă și integrare europeană, care efectuează controlul armonizării legislative cu acquis-ul UE și este, de asemenea, canalul de comunicare a mesajelor privind integrarea în UE către populație³⁹ (a se vedea și subsecțiunea 7.1. privind comisiile permanente).

20. Ca observație generală, și așa cum se analizează mai detaliat mai jos, Proiectul de cod nu include întotdeauna dispoziții care ar consolida rolul opoziției, așa cum se subliniază în rapoartele UE menționate anterior. Articolul 38 alineatul (3) din Proiectul de cod prevede că unul dintre vicepreședinți trebuie să fie din opoziție. Articolul 30 din Proiectul de cod enumeră o serie de drepturi ale opoziției, printre care „*să pună în discuție probleme și să informeze publicul despre deficiențele activității majorității parlamentare*” sau „*de a exprima oficial de la tribuna Parlamentului critica asupra programului de guvernare*”. Deși dispoziția de mai sus prevede un cadru general pentru implicarea opoziției, sunt necesare detalii procedurale suplimentare pentru a asigura punerea sa în aplicare practică. Articolul 30 alineatul (5) prevede o zi a opoziției, care ar trebui să aibă loc de două ori pe durata unei sesiuni parlamentare – ceea ce este considerat o bună practică,⁴⁰ deși, după cum s-a menționat mai sus, acest drept tinde să nu fie exercitat în practică.⁴¹ În afară de articolul 241 alineatul (2), care prevede că opoziția va deține președinția Subcomisiei pentru exercitarea controlului parlamentar asupra executării hotărârilor și deciziilor Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și a hotărârilor Curții Constituționale, Proiectul de cod nu specifică niciun rol particular pentru opoziție în procesul de control parlamentar. În plus, Proiectul de cod nu menționează implicarea actorilor externi, cum ar fi mass-media sau reprezentanții societății civile, în activitățile de control parlamentar (cu excepția articolului 228 din Proiectul de cod, care prevede implicarea experților, specialiștilor, societății civile și a altor părți interesate în diferite forme de audieri parlamentare). O astfel de participare sporește transparența, eficacitatea și responsabilitatea controlului parlamentar.
21. Mai mult, *existența* unor competențe puternice de control nu este suficientă pentru a garanta că parlamentul se angajează în practică într-o examinare riguroasă a activității guvernului. După cum subliniază Ghidul Uniunii Interparlamentare (IPU) privind parlamentul și democrația, „*controlul poate fi atenuat de modul în care este exercitată puterea în cadrul partidului sau coaliției de guvernământ sau de modul în care concurența dintre partide descurajează exprimarea publică a disensiunilor interne din cadrul partidelor. Astfel, în timp ce interesul partidelor de opoziție constă în supravegherea cea mai riguroasă a executivului, membrii unui partid de guvernământ pot folosi majoritatea lor pentru a se asigura că miniștrii nu sunt puși în dificultate de expunerea publică sau de un raport critic*”.⁴² IPU observă în continuare că „*partidele minoritare sau de opoziție din cadrul unei legislaturi sunt cele care conferă „avantajul” necesar diferitelor moduri de supraveghere*”. Având în vedere acest lucru, multe parlamente au elaborat soluții menite să sporească rolul minorității parlamentare sau al

39 A se vedea IPU-UNDP, [Raportul parlamentar global 2017 – Supravegherea parlamentară](#), p. 103.

40 A se vedea Comisia de la Veneția, [Parametrii relației dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare](#), CDL-AD(2019)015, punctul 97.

41 A se vedea Comisia Europeană, [Comunicarea din 2024 privind politica de extindere a UE \(Raportul Republicii Moldova 2024\)](#), octombrie 2024, pagina 22.

42 A se vedea IPU, [Parlamentul și democrația în secolul XXI: Ghid de bune practici](#) (2006), p. 135.

opoziției în contextul supravegherii. Acestea includ capacitatea de a stabili uneori agenda parlamentară, de a organiza audierile publice, de a prezenta rapoarte ale minorității, de a declanșa procedurile de supraveghere, inclusiv crearea unei comisii de anchetă sau a unui organism similar de către un cvorum minoritar, dreptul de a obține informații și o reprezentare sporită a opoziției în comisiile de supraveghere.⁴³ **Se recomandă luarea în considerare a unor modalități suplimentare de consolidare a rolului opoziției sau al partidelor minoritare în supravegherea parlamentară.**

22. În plus, Proiectul de cod nu prevede proceduri pentru numirea și revocarea altor funcționari numiți de Parlament, inclusiv guvernatorul băncii centrale, deși articolele 202-209 definesc dispoziții generale referitoare la procedura de numire și revocare din funcții publice. De asemenea, nu există dispoziții care să se refere în mod specific la activitățile Comisiei pentru Situații Excepționale între februarie 2022 și decembrie 2023 – deși acest aspect poate fi reglementat printr-o legislație separată – sau, în general, **la un mecanism eficient de control parlamentar asupra proclamării stării de urgență sau a altor regimuri juridice de urgență și a măsurilor de punere în aplicare** (a se vedea Opinia Biroului ODIHR privind Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (capitolul V, Procedura de declarare a stării de urgență, de asediu sau de război), care oferă recomandări specifice în acest sens).
23. Proiectul de cod oferă un set cuprinzător de instrumente de supraveghere, cum ar fi audieri, anchete, examinarea rapoartelor prezentate de organele executive, întrebări orale și scrise adresate executivului, interpelări și voturi privind moțiuni de neîncredere împotriva Guvernului. Cu toate acestea, **Proiectul de cod ar beneficia de o mai mare coerență în definirea competențelor acordate organelor parlamentare de supraveghere. Necesitatea de a crea un mecanism de aplicare a cererilor parlamentului în contextul activităților sale de supraveghere este adesea trecută cu vederea în Proiectul de cod.** Prin urmare, o detaliere mai mare în reglementarea unora dintre mecanismele de supraveghere parlamentară ar îmbunătăți, de asemenea, Proiectul de cod.
24. Structura titlului III din Proiectul de cod, în versiunea sa actuală, ar beneficia de o simplificare suplimentară, deoarece conține unele duplicări, fragmentări și inconsecvențe între anumite dispoziții. Acest aspect se va îmbunătăți cel mai probabil pe măsură ce lucrările la Proiectul de cod vor avansa. Cu toate acestea, ar trebui depuse eforturi suplimentare pentru a se asigura că dispozițiile generale privind controlul cuprinse în capitolul XIII din titlul III sunt îmbunătățite în ceea ce privește definirea mai clară a tipurilor și formelor de control parlamentar (care par adesea neclare și se suprapun între ele, cu excepția cazului în care acest lucru se datorează erorilor de traducere a termenilor relevanți) și pentru a se face o distincție mai clară între acestea. De exemplu, așa-numitul tip de control „indirect” (menționat în versiunea în limba engleză a Proiectului de cod) prevăzut la articolul 213 alineatul (3) din Proiectul de cod ar putea face referire la și ar putea fi încadrat drept *controlul specializat și colaborarea cu instituțiile independente*, reflectând natura și scopul acestui tip de control. **Prin urmare, ar fi recomandabil să se asigure coerența și claritatea terminologiei utilizate, luându-se în considerare eventual posibilitatea de uz a unei tipologii mai clare a instrumentelor de control disponibile, cum ar fi instrumentele de control informative, ex ante, hibride și ex post.**⁴⁴

43 A se vedea ODIHR-Comisia de la Veneția, *Linii directoare privind reglementarea partidelor politice* (ediția a 2-a, 2020), punctele 127-128, referitoare la drepturile partidelor parlamentare de opoziție. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, [Parametri privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare](#), CDL-AD(2019)015, punctele 122-138.

44 A se vedea *Supravegherea parlamentară a executivului: instrumente și proceduri în Europa*, Elena Griglio, HART, 2022, p. 81.

25. Unele dintre dispozițiile incluse în titlul III nu se referă la controlul parlamentar ca atare și/sau ar fi mai potrivite în alte părți ale Proiectului de cod.⁴⁵ În plus, capitolul XV (articolul 222) conține dispoziții generale privind executarea legilor, care ar putea fi incluse și în capitolul III al Proiectului de cod privind procedura legislativă, întrucât punerea în aplicare a legilor constituie o etapă logică a ciclului legislativ. În general, atunci când se abordează funcțiile de control, se recomandă să se facă trimiteri corespunzătoare la dispozițiile relevante privind implicarea publicului. De exemplu, articolul 229 (Audieri în plenul Parlamentului) figurează în titlul III, capitolul XVI privind procedurile de control parlamentar, în timp ce audierile parlamentare sunt, de asemenea, elemente fundamentale ale unei proceduri legislative deschise și incluzive sau pentru a asigura participarea publicului în general.
26. În orice caz, capitolul XV ar fi mai bine plasat la sfârșitul titlului III, deoarece se referă la instrumentele de supraveghere *ex post* destinate evaluării punerii în aplicare a legilor și a performanței guvernului, în timp ce, de exemplu, capitolul XVI (Audieri și rapoarte) și capitolul XVII (Control parlamentar specializat) conțin instrumente preponderent informative, destinate colectării de dovezi pentru a permite deputaților să poarte o dezbatere informată cu guvernul și ar trebui, în mod normal, să preceadă etapa de supraveghere a punerii în aplicare.
27. În cele din urmă, așa cum se va discuta mai detaliat mai jos (a se vedea punctele 131-135 *infra*), protecția martorilor care denunță cazurile de corupție și gestionare defectuoasă (așa-numiții „denunțatori”) ar trebui abordată în mod explicit în Proiectul de cod prin includerea unui articol dedicat acestui subiect. Ar trebui să se definească cine se califică drept denunțator/informator, să se garanteze confidențialitatea sau anonimatul, după caz, și să se protejeze persoanele fizice de răspunderea pentru dezvăluirile făcute cu bună-credință în fața Parlamentului. Comisiile parlamentare ar trebui, de asemenea, să fie împuternicite să organizeze ședințe închise sau să redacteze procesele-verbale, după cum este necesar, pentru a proteja identitatea denunțatorului. Aceste reglementări ar trebui prevăzute fie în Proiectul de cod, fie în Legea Republicii Moldova nr. 122/2018 privind avertizorii de integritate, care ar putea fi extinsă la rapoartele și mărturiile prezentate Parlamentului.

3. ÎNTREBĂRILE PARLAMENTARE, INTERPELĂRILE ȘI PETIȚIILE (CAPITOLUL XIV)

28. În capitolul XIV, Proiectul de cod abordează „*Informarea parlamentului, întrebări, interpelări și petiții*”, enumerând autoritățile de la care parlamentul poate solicita informații, inclusiv „*Guvernul, autoritățile administrației publice centrale, autoritățile cu statut autonom, autoritățile administrației publice locale, inclusiv cele din UTA Gagauzia*” (articolul 215 alineatul (1)). În același timp, s-ar putea lua în considerare și posibilitatea de a permite Parlamentului, organelor sale și deputaților să solicite informații necesare și relevante de la o gamă mai largă de organisme însărcinate prin lege, contract sau alt act juridic cu gestionarea, utilizarea sau dispunerea fondurilor

45 De exemplu, capitolul XIV din titlul III conține articolul 221, care reglementează „petițiile” și permite persoanelor fizice și juridice să se adreseze Parlamentului, organelor de lucru și membrilor Parlamentului (denumiți în continuare „parlamentari”) cu petiții privind „*probleme de securitate națională, drepturile și interesele legitime ale unor grupuri mari de cetățeni, executarea și aplicarea legilor sau propuneri de modificare a legislației*”. În același timp, petițiile ca atare constituie un element util al democrației deliberative, mai degrabă decât un instrument de supraveghere, și ar trebui să fie mai bine plasate în părțile respective ale Proiectului de cod referitoare la implicarea Parlamentului în relația cu cetățenii (de exemplu, capitolul X din titlul II).

- publice sau a bunurilor publice sau care îndeplinesc o obligație de serviciu public în numele statului.
29. În mod special, articolul 215 permite Parlamentului, organelor sale și deputaților să solicite o gamă largă de informații relevante pentru activitatea lor, cu excepția materialelor clasificate ca secrete de stat, accesul la acestea urmând să fie acordat în conformitate cu legea. Cu toate acestea, dispoziția nu precizează criteriile de evaluare a relevanței sau necesității informațiilor solicitate. De asemenea, nu menționează procedurile de negociere a prelungirilor în cazurile care implică materiale voluminoase sau mecanismele de contestare a cererilor prea generale sau vagi. **Prin urmare, se recomandă modificarea articolului 215 pentru a clarifica faptul că astfel de solicitări ar trebui, cel puțin, să fie formulate în mod clar, să fie necesare și să fie direct relevante pentru scopurile supravegherii, ținându-se seama în mod corespunzător de limitările explicite legate de accesul la datele cu caracter personal, secretele comerciale și informațiile privilegiate din punct de vedere juridic.**
30. În plus, deși Proiectul de cod prevede că informațiile solicitate trebuie prezentate Parlamentului în termen de 30 de zile (articolul 215 alineatul (2)), acesta nu precizează consecințele pentru aceste organisme în cazul în care nu transmit informațiile în termenul prevăzut. Deși mai multe elemente contribuie la acordarea de către guvern a unui răspuns în mod eficient, este important ca Parlamentul să dispună de mijloacele sau competențele adecvate pentru a asigura respectarea normelor, care pot varia de la mediatizarea problemei, sancțiuni potențiale, inclusiv amenzi administrative, până la, în circumstanțe extreme, moțiuni de cenzură.⁴⁶ În același timp, deși mecanismele și sancțiunile obligatorii pot consolida funcția de control a parlamentului, sancțiunile nu ar trebui să rămână singura bază a unei strategii pe termen lung pentru promovarea controlului parlamentar, care ar trebui să includă, printre altele, comunicarea publică cu privire la rolul controlului parlamentar pentru a asigura o mai bună înțelegere și respectare în rândul părților interesate de controlul parlamentar.⁴⁷ **Astfel, s-ar putea lua în considerare completarea articolului 215 din Proiectul de cod pentru a specifica consecințele în caz de nerespectare.**
31. Articolul 216 alineatul (1) precizează în continuare că deputații pot adresa întrebări și interpelări guvernului, miniștrilor și altor conducători ai organelor administrației publice, solicitând un răspuns oral, un răspuns scris sau un răspuns scris și oral. Întrebările pot fi formulate în scris sau oral la sfârșitul ședinței plenare a Parlamentului (articolul 216 alineatul (2)), în timp ce interpelările se depun doar în scris (articolul 216 alineatul (3)).
32. La fel ca în cazul articolului 215, articolul 216 alineatul (4) prevede că autoritățile respective „sunt obligate să răspundă la întrebările sau la interpelările” formulate de deputați, „în condițiile prevăzute de prezentul cod”, dar nu precizează consecințele în cazul în care acestea nu își îndeplinesc această obligație. **Ar fi util să se precizeze mai detaliat în articolul 216 alineatul (4) condițiile specifice, cum ar fi termenele și conținutul răspunsurilor, în care autoritățile respective sunt obligate să răspundă la întrebări și interpelări, precum și sancțiunile clare pentru cei care nu respectă termenul prevăzut.**

⁴⁶ A se vedea, de exemplu, IPU-UNDP, [Raportul parlamentar global 2017 – Supravegherea parlamentară](#), pp. 27-31. În unele țări există dispoziții care permit autorităților de aplicare a legii să aducă în fața Parlamentului reprezentanții instituțiilor care nu au depus mărturie în fața comisiei parlamentare în cadrul rolului său de supraveghere: a se vedea, de exemplu, [Saeimas kārtības rullis](#).

⁴⁷ [Supravegherea parlamentară a executivului în regiunea OSCE | OSCE](#), p. 49.

3.1. Întrebările

33. Conform articolului 217 alineatul (1) din Proiectul de cod, întrebările adresate de Parlament ar trebui să constea în solicitarea răspunsului la următoarele aspecte: „dacă un fapt este adevărat”, „dacă o informație este exactă” sau „dacă Guvernul, autoritățile publice sau autoritatea autonomă are intenția de a lua o hotărâre într-o problemă determinată”. **Pentru a se evita restricționarea deputaților în exercitarea atribuțiilor lor de control și ambiguitatea cu privire la sfera întrebărilor pe care deputații le pot adresa, această dispoziție ar trebui fie clarificată mai detaliat, fie eliminată în totalitate, deoarece poate limita în mod nejustificat deputații în ridicarea întrebărilor legitime.**
34. Articolul 217 alineatul (2) prevede că deputații nu pot adresa întrebări în plen președintelui Republicii Moldova, puterii judecătorești, autorităților administrației publice locale și „nu pot adresa întrebări care: a) se referă la probleme de interes personal; b) urmăresc, în exclusivitate, obținerea unei consultații juridice; c) se referă la procesele aflate pe rolul instanțelor judecătorești sau pot afecta soluționarea cauzelor aflate în curs de judecată; d) privesc activitatea unor persoane care nu îndeplinesc funcții publice”.
35. Această dispoziție are scopul de a clarifica faptul că deputații nu au dreptul să adreseze întrebări anumitor funcționari publici, cum ar fi membrii sistemului judiciar, pentru a proteja independența judiciară și a respecta principiul separării puterilor. În mod similar, interdicția de a adresa întrebări autorităților publice locale reflectă principiul autonomiei locale și al autonomiei administrative. Cu toate acestea, restricția generală privind adresarea de întrebări atât președintelui, cât și autorităților locale poate fi considerată excesiv de rigidă și potențial dăunătoare pentru responsabilitatea democratică. În general, deputații ar trebui să aibă dreptul de a adresa întrebări la toate nivelurile administrației publice care exercită puterea publică sau cheltuiesc fonduri publice, sub rezerva separării legitime a puterilor.
36. În special, interdicția privind autoritățile locale pare incompatibilă cu articolul 194 din Proiectul de cod, care acordă comisiilor permanente dreptul de a solicita informații de la organele administrației publice locale în domeniul financiar-bugetar, economic, social și cultural și educațional, legalitate, și informații ce țin de asigurarea legalității, apărării ordinii publice, respectării drepturilor și libertăților constituționale.
37. Pentru a asigura coerența între aceste dispoziții, o soluție posibilă ar fi să se permită comisiilor parlamentare să organizeze „dialoguri” sau „audieri” cu reprezentanții autorităților locale. Acest lucru ar permite supravegherea și schimbul de informații ca parte a funcției parlamentare, fără a clasifica astfel de interacțiuni ca „interpelări” formale.
38. În conformitate cu articolul 217, deputaților li se interzice, de asemenea, să pună întrebări referitoare la conținuturi specifice, inclusiv cu privire la cauze judiciare în curs, pentru a proteja independența judiciară și a evita interferențele, sau cu privire la persoane care nu sunt nu îndeplinesc funcții publice, întrucât scopul controlului parlamentar este de a trage la răspundere executivul, nu persoanele private. De asemenea, nu se permite punerea de întrebări care se referă la „probleme de interes personal” (articolul 217 alineatul (2) litera (a)). În același timp, ar trebui furnizate clarificări suplimentare cu privire la ceea ce se califică drept „interes personal”, pentru a se evita posibile abuzuri.
39. În ceea ce privește întrebările care „se referă la procesele aflate pe rolul instanțelor judecătorești sau pot afecta soluționarea cauzelor aflate în curs de judecată” (articolul 217 alineatul (2) litera (c)), astfel cum s-a subliniat anterior de Biroul ODIHR, orice

anchetă parlamentară sau proces similar ar trebui să respecte regula *sub judice*, adică să se abțină de la a întreprinde acțiuni sau de a iniția anchete care ar putea prejudicia sau influența rezultatul unei cauze în curs sau al unor investigații sau procese care sunt sau urmează să fie inițiate.⁴⁸ În caz contrar, funcția de control a parlamentului asupra sistemului judiciar poate ridica îngrijorări cu privire la separarea puterilor și respectarea independenței judiciare.⁴⁹ În același timp, acest lucru nu trebuie înțeles ca o interdicție generală pentru parlament de a colabora cu membrii puterii judecătorești, în special în contextul reformei judiciare, pentru a dezvolta o înțelegere clară a provocărilor sistemice și a elabora soluții legislative adecvate, în conformitate cu mandatul lor.⁵⁰

40. În cele din urmă, excluderea posibilității de a pune întrebări legate de activitățile persoanelor care nu îndeplinesc funcții publice (articolul 217 alineatul (2) litera (d)) ar putea fi o limitare nejustificată. Aceasta nu ar trebui interpretată ca protejând persoanele care, deși nu îndeplinesc funcții publice, sunt însărcinate cu gestionarea, utilizarea sau dispunerea de fonduri publice sau de bunuri publice, de exemplu, contractanții sau orice altă persoană fizică sau juridică care acționează în calitate de fiduciar față de stat, precum și donatorii privați importanți ai partidelor politice și candidaților electorali sau lobbisti care acționează în numele unor industrii concrete și care, prin urmare, ar trebui să fie responsabili de raportarea utilizării acestora. **Prin urmare, ar fi recomandabil să se clarifice acest aspect în articolul 217 alineatul (2) litera (d).** De asemenea, ar trebui să se clarifice faptul că această dispoziție nu exclude întrebările legate de activitățile persoanelor care anterior au îndeplinit funcții publice, atunci când aceste întrebări se referă la activitățile lor în cadrul respectivei funcții.
41. Articolul 217 alineatul (3) prevede că „pot fi adresate două întrebări separate în plen”. **Cu toate acestea, ar trebui clarificat dacă numărul de întrebări este limitat atât per sesiune plenară, cât și per deputat.** După cum s-a indicat mai sus, Proiectul de cod nu conține dispoziții cuprinzătoare care să consolideze rolul deputaților din opoziție în supravegherea executivului. În acest sens, **se recomandă să se asigure un tratament echitabil al deputaților din opoziție, oferindu-le un anumit nivel de prioritate și garantându-se egalitatea în ceea ce privește adresarea întrebărilor,** de exemplu prin acordarea dreptului de a deschide sesiunea de întrebări și de a adresa cel puțin un număr egal de întrebări guvernului ca și membrii majorității.⁵¹
42. Proiectul de cod prevede că prezența reprezentantului autorității competente, căruia i-au fost adresate întrebările, este obligatorie la ședința în care se furnizează răspunsurile. Cu toate acestea, articolul 218 alineatul (3) nu clarifică consecințele neprezentării la ședință a reprezentantului desemnat. După cum s-a menționat deja mai sus în legătură cu alte dispoziții ale Proiectului de cod, **ar fi benefic să se coreleze obligațiile funcționarilor respectivi de a răspunde organelor de supraveghere cu sancțiuni corespunzătoare sau alte consecințe în caz de nerespectare.** În același timp, s-ar putea lua în considerare distingerea între executiv și administrația publică, pe de o parte, și autoritățile autonome, pe de altă parte. Acest lucru ar contribui la prevenirea potențialelor abuzuri ale procesului de interpelare sau de adresare a întrebărilor – cum ar fi supunerea organelor autonome la apariții repetate sau cu preaviz scurt – care ar putea submina funcțiile lor independente. În acest sens, ar putea fi oportună limitarea utilizării întrebărilor și interpelărilor la organele executive și administrative pe care Parlamentul are mandat constituțional să le

48 A se vedea OSCE/ODIHR, [Opinia privind Regulamentul de procedură al Jogorku Kenesh din Republica Kârgâzstan](#), 24 mai 2023, punctul 73.

49 A se vedea [Nota OSCE/ODIHR privind anchetele parlamentare privind activitățile judiciare](#) (2020).

50 A se vedea [Nota OSCE/ODIHR privind anchetele parlamentare privind activitățile judiciare](#) (2020), p. 2.

51 A se vedea Comisia de la Veneția, [Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare](#), CDL-AD(2019)015, punctul 123. A se vedea, de asemenea, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE), Rezoluția 1601 (2008) Orientări procedurale privind drepturile și responsabilitățile opoziției într-un parlament democratic, punctul 2.2.3.

supravegheze, stabilindu-se în același timp o procedură separată, adaptată, pentru colaborarea cu instituțiile independente. Articolul 218 descrie procesul de răspuns la întrebări, specificând atât răspunsurile orale, cât și cele scrise, cu un termen de 15 zile lucrătoare pentru răspunsurile scrise. De asemenea, se precizează că amânarea audierii răspunsului în Parlament poate avea loc numai în „cazuri *temeinic justificate*”, când „*persoana vizată conform legislației în vigoare sau autoritatea publică vizată nu poate fi prezentă, fapt despre care Președintele Parlamentului se anunță în scris, în termen de o zi înaintea ședinței plenare*”. Cu toate acestea, Proiectul de cod nu specifică motivele posibile care pot justifica faptul că un funcționar invitat poate fi scutit de la a se prezenta în fața Parlamentului. **În plus, ar fi util să se clarifice cine poate reprezenta o autoritate publică pentru a răspunde la o întrebare adresată unei instituții. Deși, în mod ideal, răspunsul ar trebui să vină de la cel mai înalt funcționar din cadrul instituției, în cazul în care persoana respectivă nu este disponibilă, Proiectul de cod ar trebui să ofere o soluție alternativă, asigurându-se că deputatul primește un răspuns.** Amânările ar trebui, în general, descurajate, iar dispozițiile care permit întârzieri ar trebui reduse la minimum în Proiectul de cod, pentru a se asigura un mecanism de supraveghere eficient și eficace. În special, articolul 218 alineatul (8) prevede că numai autorul întrebării are dreptul la replică, precizare sau comentarii, în urma prezentării răspunsului oral. În același timp, nu se prevede nicio posibilitate ca alți deputați (de exemplu, din altă fracțiune) să solicite clarificări în acel moment, ceea ce poate limita controlul. Prin urmare, ar fi recomandabil să se clarifice acest aspect în Proiectul de cod.

3.2. Interpelările

43. Articolul 220 din Proiectul de cod reglementează interpelarea ca mijloc de control parlamentar. Acesta prevede un număr minim de cinci deputați sau o fracțiune parlamentară. Dintr-o perspectivă comparativă, avându-se în vedere consecințele potențial grave asociate în general unei interpelări (dezbateri parlamentară care poate duce la votarea unei moțiuni de cenzură), pentru a reduce riscul abuzului dreptului de interpelare de către deputații minoritari, cererile de interpelare ar trebui, în general, să fie susținute de o minoritate calificată a deputaților.⁵² Pragul cerut de Proiectul de cod pentru inițierea unei interpelări nu este, așadar, neobișnuit, cu condiția ca minoritățile parlamentare să dispună de mijloacele necesare pentru a-și exercita competențele de control.
44. Deși articolul 220 descrie procedura de depunere și de răspuns la interpelări, acesta nu abordează situațiile în care nu se oferă niciun răspuns. **Prin urmare, se recomandă să se prevadă o reglementare mai detaliată a consecințelor în cazul în care puterea executivă nu răspunde la interpelări.**⁵³
45. În plus, deputații care nu sunt satisfăcuți de răspunsul prezentat la interpelare pot iniția o moțiune simplă pe marginea problemei ce a făcut obiectul interpelării (articolul 220 alineatul (8)). Acest lucru ar implica faptul că nu poate fi declanșată nicio moțiune de cenzură în urma unei interpelări. Acest lucru nu este neobișnuit, întrucât procedura de interpelare variază foarte mult de la o țară la alta.

52 A se vedea Comisia de la Veneția, *Parametri privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare*, CDL-AD(2019)015, punctul 127. A se vedea, de asemenea, IPU, *2007 Instrumente pentru controlul parlamentar*, p. 60.

53 În acest sens, practica variază foarte mult între statele participante la OSCE; a se vedea *Nota* ODIHR *privind anchetele parlamentare asupra activităților judiciare*, 2020, punctul 43 și referințele din acesta.

3.3. *Petițiile*

46. Articolul 221 se referă la petițiile depuse la Parlament, limitându-le la subiecte „*ce țin de problemele securității naționale, de drepturile și interesele legitime ale unor grupuri largi de cetățeni, de executarea și aplicarea legilor ori care conțin propuneri privind modificarea legislației*”. Toate celelalte probleme trebuie adresate „organelor sau persoanelor oficiale de a căror competență nemijlocită ține soluționarea lor”, iar petiționarul trebuie informat în acest sens (articolul 221 alineatul (2)). Deși nu toate parlamentele tratează petițiile ca instrumente de supraveghere *in sine*, petițiile permit cetățenilor să ridice probleme, să solicite investigații sau să atragă atenția parlamentului asupra acțiunilor (sau inacțiunilor) guvernului, ceea ce poate declanșa audieri, întrebări sau chiar interpelări. Criteriile menționate mai sus privind domeniul de aplicare material al potențialelor petiții par a fi destul de vagi și ar putea complica determinarea subiectelor care se califică pentru acceptare ca petiții parlamentare, ceea ce ar putea duce la o utilizare abuzivă sau la respingerea inutilă pe motive discutabile. Acest lucru este deosebit de relevant pentru dispozițiile dificil de definit, cum ar fi „drepturile și interesele legitime” și ceea ce constituie „grupuri largi de cetățeni”. În general, pentru ca mecanismul petițiilor să fie eficient și să genereze încredere, este necesar să se determine în mod concret domeniul tematic al acestora, numărul de semnături, canalele de depunere (inclusiv posibilitățile de semnare electronică), precum și procedura și termenul de examinare parlamentară odată ce condițiile stabilite sunt întrunite.⁵⁴
47. În conformitate cu articolul 221 alineatul (4), „*petițiile anonime și cele depuse fără indicarea adresei poștale, cele fără sens, cele cu sens confuz, cele care conțin limbaj necenzurat sau ofensator*” nu vor fi examinate. În același timp, motivele menționate mai sus pentru neexaminarea petițiilor depuse nu sunt suficient de detaliate, ceea ce poate duce la respingeri pe motive neclare sau nefondate, cum ar fi petițiile considerate fără sens sau cu sens confuz.
48. Prin urmare, Proiectul de cod ar putea beneficia de specificații procedurale privind gestionarea, termenele de procesare și mecanismele de feedback pentru astfel de petiții, pentru a asigura eficacitatea lor practică (a se vedea și *Opinia Biroului ODIHR privind Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (aspecte legate de funcțiile reprezentative ale Parlamentului)*).⁵⁵ În special, **se recomandă să se precizeze mai clar motivele pentru depunerea unei petiții și domeniul material pe care petițiile îl pot acoperi. De asemenea, ar trebui să se prevadă trimiteri la alte acte legislative care ar putea reglementa petițiile ca parte a angajamentului parlamentar față de societatea civilă și să se prevadă criterii mai explicite pentru respingerea petițiilor, precizându-se public motivul respingerii, pentru a se evita respingerile arbitrare și a se asigura transparența.**
49. În plus, așa cum se analizează și în *Opinia Biroului ODIHR privind Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (Aspecte legate de funcțiile reprezentative ale Parlamentului)*, Proiectul de cod ar trebui să includă standarde procedurale clare și detaliate pentru tratarea, procesarea și urmărirea petițiilor în temeiul articolului 221, pentru a asigura eficacitatea acestora.

54 A se vedea, de exemplu, Regulamentul de procedură al Parlamentului Letoniei, articolul 5.3 <https://likumi.lv/ta/en/en/id/57517-rules-of-order-of-saeima>

55 Pentru o analiză mai cuprinzătoare a modalităților de implicare a publicului în activitatea Parlamentului și recomandări practice în acest sens, a se vedea *Opinia ODIHR privind Proiectul de cod privind organizarea și funcționarea Parlamentului Moldovei (aspecte legate de funcțiile reprezentative ale Parlamentului)* – disponibil la: <[Moldova | LEGISLATIONLINE](https://moldova.legislationline.org/)> .

RECOMANDAREA A.

1. Să se coreleze obligațiile funcționarilor respectivi de a răspunde la întrebări și interpellări cu sancțiuni corespunzătoare în caz de nerespectare.
2. Să se asigure un tratament echitabil al deputaților din opoziție, oferindu-le un anumit nivel de prioritate și asigurând egalitatea în ceea ce privește adresarea întrebărilor, de exemplu prin dreptul de a deschide o sesiune de întrebări și răspunsuri și de a adresa cel puțin un număr egal de întrebări guvernului ca și membrii majorității.

4. PUNEREA ÎN APLICARE ȘI EXECUTAREA LEGILOR ȘI EVALUAREA EX POST A LEGILOR (CAPITOLUL XV)

50. Capitolul XV din Proiectul de cod prezintă dispoziții referitoare la punerea în aplicare și asigurarea respectării legilor, inclusiv efectuarea de controale, prezentarea de rapoarte privind activitățile legate de asigurarea respectării legilor, explicarea legislației, precum și controlul *ex post* al punerii în aplicare, al impactului și al asigurării respectării legilor.
51. Evaluarea punerii în aplicare și a aplicării legilor, precum și evaluarea impactului acestora și a măsurii în care au atins rezultatele preconizate de legiuitori, reprezintă o parte esențială a controlului legislativ.⁵⁶ Atunci când este realizată în mod corespunzător și exhaustiv, aceasta constituie un instrument valoros atât pentru parlamente, cât și pentru guverne în luarea deciziilor privind modificarea legislației existente sau elaborarea de noi legi sau alte acțiuni nelegislative. Avându-se în vedere amploarea și numărul potențial al legilor adoptate, este esențial să se aloce resurse și expertiză suficiente pentru a sprijini acest proces.

4.1. Rolul comisiilor

52. În conformitate cu articolul 223 din Proiectul de cod, comisiile parlamentare, în cadrul competențelor lor, asistate de Direcția generală juridică a Secretariatului Parlamentului (denumită în continuare „DGJ”), „*efectuează periodic controlul asupra executării legii de către organele și persoanele competente, precum și pentru a determina eficiența acțiunii legii*”. În urma controlului efectuat, comisia permanentă prezintă, după caz, un raport Parlamentului și recomandări Guvernului și/sau altor autorități publice. De regulă, controlul asupra executării legii se efectuează de comisia permanentă de profil după expirarea unui an de la intrarea ei în vigoare dacă, în textul legii, Parlamentul nu a stabilit un alt termen pentru prezentarea raportului privind executarea legii (articolul 223 alineatul (3)).
53. Având în vedere amploarea activității legislative, volumul de legislație cu care trebuie să se ocupe (unele, dar nu neapărat toate) comisiile, se pune întrebarea dacă comisiile parlamentare dispun de suficient timp și resurse pentru a asigura o supraveghere eficientă, inclusiv în ceea ce privește monitorizarea și evaluarea anuală a punerii în aplicare a legilor. Deși nu există o soluție imediată pentru a răspunde acestei provocări, o abordare ar putea fi consolidarea capacității și a resurselor comisiilor. În acest sens,

56 A se vedea OSCE/ODIHR, [Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), 2024, punctul 160.

ODIHR a subliniat anterior necesitatea unei bugetări adecvate pentru activitatea comisiilor.⁵⁷

54. Articolul 224 descrie în detaliu dreptul Parlamentului de a emite „avize consultative”. În special, acesta prevede că „în vederea asigurării unității reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării” și în conformitate cu articolul 66 din Constituția Republicii Moldova, comisiile permanente ale Parlamentului, asistate de DGJ, „colaborează cu autoritățile administrației publice în vederea formării unei practici uniforme de aplicare a legilor”. În plus, comisiile permanente pot fi consultate de autoritățile administrației publice cu privire la problemele din domeniul lor de activitate referitoare la unitatea reglementărilor și la aplicarea uniformă a legilor. Comisiile permanente emit avize consultative după examinarea acestor adresări (articolul 222 alineatul (2)). În funcție de natura problemei specificate sau complexitatea ei, adresarea poate fi examinată de mai multe comisii permanente. În acest caz, una dintre comisii va fi responsabilă de formularea avizului consultativ, iar celelalte vor prezenta poziția comisiei responsabile. Termenul de examinare a adresării este de până la 60 de zile lucrătoare din momentul înregistrării lor în Secretariatul Parlamentului. (articolul 224 alineatul (5)).
55. În conformitate cu articolul 66 din Constituția Republicii Moldova, Parlamentul are într-adevăr competența de a „interpreta legile” și de a asigura „unitatea reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării”. În același timp, trebuie remarcat faptul că interpretarea legii nu este o responsabilitate care ar trebui să revină parlamentului. După cum subliniază Biroul ODIHR, deși parlamentul poate adopta legislație care dezvoltă în continuare dispozițiile existente în alte acte legislative, interpretarea legilor existente ar trebui să revină, în mod normal, puterii judecătorești.⁵⁸ În plus, deși articolul 224 alineatul (10) prevede că „avizul consultativ nu poate servi drept probă în instanțele de judecată”, instanțele sunt autonome în determinarea probelor admisibile în procedurile lor, iar acest aspect este de obicei reglementat de legislația referitoare la procedurile judiciare și de deciziile discreționare ale judecătorului responsabil. Încercarea de a reglementa acest aspect în cadrul Proiectului de cod ar putea fi problematică, deoarece ar putea submina separarea puterilor între legislativ, executiv și judiciar. **Acest mecanism de interpretare legislativă ar trebui reconsiderat în întregime.**

4.2. Evaluarea ex post a legislației

56. Articolul 225 se referă la evaluarea ex post a legislației, care include analiza juridică ex post și analiza de impact ex post. Analiza ex-post a actelor normative este efectuată de către comisiile permanente și DGJ, conform metodologiei de evaluare ex-post, aprobată de Biroul permanent al Parlamentului.
57. Se remarcă faptul că evaluarea ex post a legislației este recunoscută din ce în ce mai mult ca o bună practică în evoluție și o dimensiune importantă în cadrul parlamentului. În același timp, acest lucru nu ar trebui să creeze o povară nerezonabilă pentru factorii de decizie și legiuitori, avându-se în vedere capacitățile actuale ale Republicii Moldova. Avându-se în vedere complexitatea procesului de implementare și lipsa frecventă de informații cu privire la ceea ce se întâmplă după adoptarea unei legi, parlamentele și reprezentanții aleși au nevoie de mecanisme precum RIA ex post pentru a monitoriza în mod eficient implementarea legislației și pentru a-și exercita funcțiile de supraveghere. Punerea de întrebări executivului, precum și interpelările sau înființarea de comisii de

57 A se vedea [Avizul comun al ODIHR și Comisiei de la Venetia privind proiectul de Constituție a Republicii Kârgâzstan din 2021](#), punctul 66.

58 A se vedea [Avizul comun al ODIHR și al Comisiei de la Venetia privind proiectul de Constituție al Republicii Kârgâzstan din 2021](#), punctul 71.

anchetă sau alte comisii ad-hoc vor contribui la dezvăluirea modului în care au fost puse în aplicare legile și a impactului global pe care l-au avut acestea. Acest lucru ar putea duce la discuții suplimentare, schimbări politice sau legi suplimentare sau modificări legislative.

58. Proiectul de cod prevede, de asemenea, că această evaluare se efectuează pe baza unei liste de acte normative supuse evaluării *ex post*, aprobată de Biroul permanent (articolul 225 alineatul (2)). Pentru a evita deciziile discreționare în determinarea actelor legislative incluse în această listă, **este de asemenea recomandabil să se indice criterii mai detaliate pentru selectarea legilor care vor fi supuse evaluării *ex post***. Evaluarea *ex post* a anumitor tipuri de legi trebuie să fie obligatorie. **Proiectul de cod ar trebui să indice mai clar care tipuri de legi și/sau cele relevante pentru anumite sectoare** (de exemplu, cele care au impact asupra drepturilor omului, inclusiv egalitatea de gen și diversitatea, cele care au impact asupra eficienței, eficacității și independenței instituțiilor democratice, societății civile și entităților private, politica critică de mediu) **trebuie să fie supuse evaluării *ex post***.⁵⁹
59. În plus, deși aspectele relevante pot fi detaliate în metodologia menționată anterior pentru evaluarea *ex post*, ar fi totuși util să se definească în mod clar în Proiectul de cod întreaga gamă de impacturi care ar trebui evaluate ca parte a controlului post-legislativ. Ca și în cazul evaluării *ex ante* a impactului, pe lângă evaluarea impactului economic, bugetar sau fiscal al legilor, **alte evaluări *ex post* ale impactului ar trebui să includă impactul social, inclusiv impactul asupra ocupării forței de muncă și asupra comunităților locale, impactul asupra mediului de afaceri (de exemplu, impactul asupra întreprinderilor mici și mijlocii, concurenței și sarcinilor administrative), impactul asupra drepturilor omului, precum și impactul asupra egalității de gen, impactul asupra mediului și, dacă este cazul, impactul asupra combaterii corupției**. În acest sens și în conformitate cu bunele practici, evaluările impactului asupra drepturilor omului ar trebui, în general, să facă parte din evaluarea *ex ante* a impactului reglementării, pentru a se asigura că legislația nu interferează în mod nejustificat cu drepturile omului ale persoanelor sau grupurilor.⁶⁰
60. În conformitate cu articolul 226, evaluarea juridică *ex post* este efectuată de DGJ a Secretariatului Parlamentului, care evaluează dacă au fost aprobate toate actele normative necesare pentru executarea și implementarea actelor normative, precum și „*obstacolele de ordin juridic la aplicarea în practică a actelor normative, cazurile relevante în care normele actelor normative au făcut obiectul unor sesizări la Curtea Constituțională*”. În același timp, „evaluarea *ex post* a impactului” va fi efectuată de comisia permanentă de profil, care „*evaluează eficiența actelor normative și în ce măsură scopul și obiectivele actelor normative au fost îndeplinite*” (articolul 227 alineatul (1)).
61. Ca urmare a „analizei juridice *ex post*”, DGJ a Secretariatului Parlamentului întocmește „*raportul juridic privind organizarea executării legii, care este transmis comisiei permanente de profil*” (articolul 226 alineatul (4)). În temeiul raportului, comisia permanentă de profil poate organiza audieri publice referitoare la activitatea desfășurată de organele administrației publice pentru organizarea executării și implementării actelor

59 A se vedea OSCE/ODIHR, [Linii directoare privind legislația democratică pentru legi mai bune](#), 2024, paragraful 165.

60 A se vedea, de exemplu, Banca Mondială, [Studiu privind evaluările impactului asupra drepturilor omului](#) (2013), p. 4. Evaluările impactului asupra drepturilor omului (HRIAs) ajută la evaluarea impactului pe termen scurt, mediu și lung al politicilor propuse și al proiectelor de lege asupra drepturilor omului. Aceste tipuri de evaluări se referă la modul în care politica sau propunerea de reglementare propusă respectă obligațiile juridice internaționale ale statului de a respecta, proteja și îndeplini drepturile omului ale indivizilor. Procesul de realizare a evaluărilor impactului asupra drepturilor omului ar trebui să asigure că o gamă largă de părți interesate poate participa și 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 unui risc deosebit. Evaluările impactului asupra drepturilor omului pot fi atât evaluări independente, cât și integrate în evaluări mai ample ale impactului asupra mediului și societății.

normative (articolul 226 alineatul (5)). În plus, în baza constatărilor din cadrul audierilor publice, comisia permanentă de profil poate adopta recomandări în adresa Guvernului și/sau autorităților publice competente (articolul 226 alineatul (6)). Cu toate acestea, Proiectul de cod nu definește un mecanism clar de urmărire a acestor recomandări și nici nu prezintă consecințele nerespectării acestora. Pe de altă parte, în ceea ce privește „evaluarea *ex post* a impactului” care evaluează impactul legii, articolul 227 alineatul (5) impune guvernului să răspundă în scris, în termen de două luni, la recomandările parlamentului, inclusiv, după caz, prin prezentarea unui proiect de lege. **Ar fi recomandabil să se prevadă o astfel de posibilitate și în ceea ce privește „analiza juridică *ex post*”.**

62. Se recunoaște că evaluarea *ex post* este un exercițiu care consumă timp, care necesită multe resurse umane și financiare. Deși, în cadrul rolului lor general de supraveghere, este important ca parlamentele să se angajeze în evaluarea *ex post* a legislației, ar putea fi înființate și alte organe speciale pentru a efectua evaluarea *ex post*. În țările care dispun de un sistem adecvat de evaluare *ex post*, de obicei guvernul, în special ministerul de resort competent, este responsabil de efectuarea evaluărilor *ex post* ale legilor care intră în sfera sa de competență, atât pentru că dispune de expertiză în materie, cât și pentru că are o relație mai strânsă cu părțile interesate, care pot oferi un feedback valoros. Unele țări au agenții separate care se ocupă de evaluarea *ex post* a legilor.⁶¹ **Prin urmare, este recomandabil să se ia în considerare implicarea altor organe în efectuarea controlului post-legislativ sau să se asigure disponibilitatea resurselor umane și financiare și a capacităților suficiente pentru ca comisiile permanente să poată face acest lucru.**
63. Articolul 227 alineatul (6) din Proiectul de cod prevede că raportul de evaluare *ex post* a impactului elaborat de comisia permanentă și răspunsul guvernului și/sau al autorităților publice se transmit deputaților și, după caz, se prezintă în ședința în plenul Parlamentului. În plus, articolul 227 alineatul (7) prevede că, la decizia comisiei permanente de profil, „raportul evaluării *ex-post* de impact poate fi propus spre audiere plenului Parlamentului”. Cu toate acestea, nu este clar care este diferența dintre cele două proceduri și în ce cazuri poate fi invocată fiecare dintre acestea. **Prin urmare, Proiectul de cod ar fi mai calitativ dacă ar fi fost formulat într-un limbaj mai precis, în special în ceea ce privește condițiile în care rapoartele de evaluare *ex post* a impactului pot fi prezentate în ședințele plenare sau supuse audierilor.**
64. Un alt aspect important este asigurarea faptului că executivul și alte instituții ale statului răspund la solicitările parlamentului atunci când evaluează punerea în aplicare a legii și impactul acesteia. Pentru a realiza acest lucru, Proiectul de cod ar avea de câștigat dacă ar stabili mecanisme clare, precum și sancțiuni pentru nerespectarea solicitărilor parlamentare. O măsură potențială ar putea fi solicitarea unei scuze oficiale în cadrul următoarei dezbateri plenare. În plus, păstrarea unei evidențe publice a tuturor solicitărilor și răspunsurilor – primite sau nu – ar contribui la exercitarea de presiuni asupra persoanelor responsabile pentru a fi mai receptive la solicitările Parlamentului.

RECOMANDAREA B.

1. Să se indice criterii mai detaliate pentru selectarea legilor pentru evaluarea *ex post*, specificând totodată tipul de legi care trebuie evaluate în mod obligatoriu (de exemplu, cele care au impact asupra drepturilor omului, inclusiv asupra egalității de gen și diversității, cele care au impact asupra eficienței, eficacității și independenței instituțiilor democratice, societății civile, politiciii critice de mediu).

61 A se vedea OSCE/ODIHR, [Linii directoare privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), 2024, punctul 168.

2. Să se specifice că evaluările *ex post* ale impactului legilor ar trebui să includă impactul social, inclusiv impactul asupra ocupării forței de muncă și comunităților locale, impactul asupra mediului de afaceri, impactul asupra drepturilor omului, precum și impactul asupra egalității de gen, impactul asupra mediului și, uneori, impactul asupra combaterii corupției.

3. Să se ia în considerare implicarea altor organisme în efectuarea evaluării *ex post* a legilor, asigurându-se în același timp disponibilitatea resurselor umane și financiare suficiente și a capacităților necesare pentru comisiile permanente însărcinate cu îndeplinirea acestei sarcini.

5. AUDIERILE PARLAMENTARE ȘI RAPOARTELE CĂTRE PARLAMENT (CAPITOLUL XVI)

5.1. Audierile

65. Secțiunea 1 din capitolul XVI al Proiectului de cod se referă la audieri, specificându-se trei tipuri distincte de audieri: legislative, de supraveghere și de anchetă. În timp ce audierile legislative reprezintă proceduri de consultare a opiniei cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate cu privire la proiectele de acte normative examinate în Parlament, audierile de supraveghere au rolul de a examina activitatea Guvernului, a ministerelor și a altor autorități publice, în special *„modul în care acestea aplică legile, precum și performanța funcționarilor publici în gestionarea responsabilităților profesionale”*. În cele din urmă, audierile de anchetă au rolul de a investiga suspiciunile apărute cu privire la încălcarea legislației, la acțiunile ofensive sau de comportament inadecvat al autorităților publice în exercitarea funcției lor oficiale (articolul 228).
66. În conformitate cu articolul 66 litera (n) din Constituția Republicii Moldova, Parlamentul poate iniția *„cercetarea și audierea oricăror chestiuni ce se referă la interesele societății”*. Proiectul de cod prevede că audierile pot fi organizate fie în sesiuni plenare, fie în comisii permanente. Audierile plenare și audierile în comisii sunt utilizate pe scară largă de parlamente pentru a colecta informații care să completeze rapoartele guvernului, dar oferă și o platformă pentru colaborarea cu experți și o gamă largă de părți interesate, inclusiv organizații ale societății civile.
67. Conform articolului 229 (2) din Proiectul de cod, audierile parlamentare în plenul Parlamentului se organizează și se desfășoară la propunerea Biroului permanent, a comisiilor permanente sau a fracțiunilor parlamentare. **Cu toate acestea, s-ar putea lua în considerare extinderea acestui drept și la grupurile de deputați, precum și la organele parlamentare ad hoc pentru chestiuni care intră în sfera lor de competență.** Data și procedura de desfășurare a audierilor sunt stabilite și aduse la cunoștința Guvernului de către Parlament (articolul 229 alineatul (3)). Parlamentul poate adopta hotărâri pe marginea problemelor discutate în cadrul audierilor parlamentare în plen (articolul 229 alineatul (4)).
68. În plus, Proiectul de cod nu indică când și unde ar trebui publicate informațiile privind tema audierilor parlamentare, ora și locul desfășurării acestora. Ar putea fi util să se prevadă în acest context anumite termene, care ar trebui să fie suficiente pentru a asigura o pregătire adecvată. După cum a menționat Biroul ODIHR, acordarea unui termen mai mic de 15 zile între decizia de a organiza o audiere publică și audierea propriu-zisă riscă să nu lase suficient timp părților potențial interesate să își manifeste interesul față de

audiere și să își pregătească contribuțiile.⁶² Acest lucru este valabil în special pentru organizațiile mai mici, cu resurse limitate, care ar putea să nu aibă capacitatea de a pregăti o contribuție de calitate într-un termen scurt. Dacă informațiile privind o audiere viitoare nu sunt publicate imediat după stabilirea datei acesteia, termenul de notificare pentru părțile interesate se scurtează și mai mult.⁶³ În acest sens, Declarația privind transparența parlamentară recomandă ca „parlamentul să ofere un preaviz suficient pentru a permite publicului și societății civile să furnizeze membrilor informații cu privire la punctele aflate în discuție”.⁶⁴ (a se vedea, de asemenea, Opinia ODIHR privind Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (aspecte legate de funcțiile reprezentative ale Parlamentului).

69. **Este important să se asigure deschiderea audierilor parlamentare către un spectru mai larg de părți interesate, inclusiv persoane fizice interesate și afectate și organizații ale societății civile, prin publicarea anunțului relevant privind audierea pe site-ul oficial al Parlamentului, odată ce decizia privind desfășurarea acestor audieri a fost aprobată. Ar trebui să se furnizeze un preaviz suficient cu privire la audieri pentru a stimula participarea semnificativă și incluzivă a publicului și pentru a se asigura că părțile interesate relevante au suficient timp pentru a lua cunoștință de o astfel de audiere (a se vedea, de asemenea, recomandările din Opinia Biroului ODIHR privind Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (Aspecte legate de funcțiile reprezentative ale Parlamentului))⁶⁵ pentru a asigura procese parlamentare mai deschise, participative și incluzive).**
70. Articolul 231 alineatul (1) din Proiectul de cod, care se referă la audierile în comisiile permanente, specifică faptul că președintele comisiei va desemna un deputat și un „consultant responsabil de pregătirea și organizarea audierilor”. Cu toate acestea, ar fi recomandabil să se clarifice cine este „consultantul” – dacă se referă la un membru al personalului parlamentar, un expert extern sau un alt deputat, care, în acest caz, ar urma sistemul Adunării Parlamentare a Consiliului Europei și al Parlamentului European și ar îndeplini funcția de raportor.
71. Deși angajarea de experți externi pentru a ajuta la controlul parlamentar este considerată o bună practică,⁶⁶ în special atunci când sunt necesare cunoștințe specializate pentru a evalua impactul și punerea în aplicare a anumitor dispoziții legislative, această abordare trebuie planificată cu atenție. Din punctul de vedere al percepției publice, precum și al integrității și responsabilității parlamentare, recrutarea consultanților ar trebui să fie deschisă și transparentă. În acest sens, **ar trebui stabilite criterii clare și proceduri bazate pe merite pentru selectarea consultanților, împreună cu responsabilități și rezultate bine definite ale acestora. Este recomandabil să se prevadă acest lucru în Proiectul de cod, clarificând în același timp rolul consultantului în organizarea/pregătirea audierilor în fața comisiilor permanente.**
72. În conformitate cu articolul 232 alineatul (2) din Proiectul de cod, comisia, odată cu stabilirea listei persoanelor ce vor fi audiate, va trimite invitații oficiale. Invitația se expediază cu cel puțin 7 zile înainte de ședință, în cazul în care comisia nu decide altfel,

62 OSCE/ODIHR, [Opinia privind proiectul de lege privind controlul parlamentar al Bosniei și Herțegovinei](#), 29 martie 2017, paragraful 60.

63 OSCE/ODIHR, [Opinia privind proiectul de lege privind controlul parlamentar al Bosniei și Herțegovinei](#), 29 martie 2017, paragraful 60.

64 A se vedea [Declarația privind transparența parlamentară](#), adoptată de un grup global de organizații de monitorizare parlamentară și lansată oficial la 15 septembrie 2015, articolul 17.

65 Pentru o analiză mai cuprinzătoare a modalităților de implicare a publicului în activitatea parlamentului și recomandări practice în acest sens, a se vedea *Opinia ODIHR privind Proiectul de cod privind organizarea și funcționarea parlamentului din Moldova (aspecte legate de funcțiile reprezentative ale parlamentului)* – disponibil la: <[Moldova | LEGISLATIONLINE](#)> .

66 OSCE/ODIHR, [Linii directoare privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), 2024, paragrafele 86-88.

și va cuprinde informațiile de bază privind audierile, inclusiv scopul, subiectul, data, ora și locul de desfășurare. Persoanele invitate sunt obligate să se prezinte în fața comisiei și să ofere orice informație și documente solicitate.

73. În același timp, așa cum se discută mai detaliat mai jos în ceea ce privește comisiile de anchetă (a se vedea subsecțiunea 7.3 *infra*), Proiectul de cod în general și articolul 232 în special ar fi îmbunătățit dacă ar include unele dispoziții sensibile pentru victime și denunțatori. În caz contrar, capacitatea parlamentului de a obliga la depunerea de mărturie în absența protecțiilor necesare ar putea avea un efect descurajant asupra disponibilității persoanelor de a se prezenta în fața parlamentului. Aceasta ar trebui să includă și posibilitatea comisiei de a ține ședințe cu ușile închise și de a redacta rapoartele pentru a proteja denunțatorii.
74. Pentru a asigura deschiderea și transparența activității parlamentare, este esențial să se asigure accesul liber la transcrierile originale ale ședințelor, astfel încât acestea să nu fie disponibile doar unui grup restrâns de persoane, și anume fracțiunilor, grupurilor de deputați, comisiilor și deputaților. La articolul 233 alineatul (2), Proiectul de cod prevede că raportul audierii legislative și de supraveghere se dă publicității în termen de 10 zile după finalizarea audierilor. **În același timp, pentru a asigura respectarea ideii generale de deschidere și transparență parlamentară, publicul larg ar trebui să aibă dreptul de a lua cunoștință de dosarul complet al unei ședințe parlamentare, nu numai de raport, care este, în general, o versiune rezumată a discuțiilor. Deși s-ar putea lua în considerare asigurarea accesului publicului la dosarul complet al unei ședințe parlamentare în Proiectul de cod, ar trebui prevăzute și unele excepții specifice limitate în materie de confidențialitate (de exemplu, datele cu caracter personal, securitate națională, anchetele penale în curs, riscurile pentru siguranța denunțătorilor sau a apărătorilor drepturilor omului), precum și precizările cu privire la persoana care decide asupra confidențialității și duratei acesteia. Dispozițiile privind redactarea, prin care se elimină informațiile sensibile, pot, de asemenea, să mențină transparența, protejând în același timp persoanele fizice.**
75. În plus, Proiectul de cod nu specifică un calendar pentru publicarea rapoartelor audierilor de anchetă și nici nu prezintă circumstanțele în care aceste rapoarte nu pot fi publicate, fiind necesară completarea acestuia în acest sens.

5.2. Raportarea anuală a instituțiilor publice

76. Secțiunea 2 din capitolul XVI al Proiectului de cod enumeră instituțiile care trebuie să prezinte rapoartele anuale Parlamentului (articolul 234 alineatul (2)), specificând conținutul rapoartelor și termenele de prezentare. Cu toate acestea, articolul 234 alineatul (5) prevede în continuare că instituțiile, altele decât cele menționate la articolul 234 alineatul (2), trebuie să prezinte rapoartele în „*termenul prevăzut și în conformitate cu legislația în vigoare*”. **Se recomandă, totuși, să se precizeze în Proiectul de cod toate instituțiile care trebuie să prezinte rapoarte și termenele respective pentru prezentarea rapoartelor sau să se facă trimitere la dispozițiile legislative respective care definesc aceste aspecte. În plus, ar fi util ca în această secțiune să se precizeze care comisie permanentă este responsabilă de examinarea rapoartelor anuale ale anumitor instituții, pentru a se evita eventualele ambiguități.**
77. **În ceea ce privește conținutul rapoartelor anuale, ar fi util să se includă în Proiectul de cod o dispoziție care să oblige instituțiile să furnizeze informații cu privire la orice acțiuni de urmărire întreprinse ca răspuns la cererile sau recomandările specifice formulate de Parlament în perioada de raportare. În plus, în vederea reflectării Recomandării generale nr. 40 a Comitetului CEDAW, rapoartele anuale ar**

putea fi, de asemenea, obligate să includă date privind reprezentarea femeilor în cadrul instituțiilor respective, la toate nivelurile de luare a deciziilor, defalcate în funcție de vârstă, origine etnică și situație socio-economică.⁶⁷ **Articolul 235 din Proiectul de cod ar trebui completat în acest sens.**

RECOMANDAREA C.

Completarea articolului 235 din Proiectul de cod pentru a impune instituțiilor să furnizeze în rapoartele lor anuale informații cu privire la orice acțiuni de urmărire întreprinse ca răspuns la cererile sau recomandările specifice formulate de Parlament în perioada de raportare, precum și date defalcate privind reprezentarea femeilor în cadrul instituțiilor respective, la toate nivelurile de luare a deciziilor.

6. CONTROLUL PARLAMENTAR SPECIALIZAT ȘI COLABORAREA CU ALTE ORGANISME (CAPITOLUL XVII)

6.1. Observațiile generale

78. Capitolul XVII din titlul III prezintă cadrul pentru „controlul parlamentar specializat”, articolul 236 stipulând că acest control este efectuat de Parlament și de comisiile permanente „*prin intermediul instituțiilor parlamentare specializate în control*”. Acest control include rapoartele privind respectarea drepturilor și libertăților omului, rapoarte precum cele ale Curții de Conturi (inclusiv rapoarte de audit), rapoarte ale Băncii Naționale de și ale Comitetului Național pentru Piața Financiară, supravegherea Serviciului de Informații și Securitate (denumit în continuare „SIS”) și controlul punerii în aplicare a hotărârilor și deciziilor CtEDO și ale Curții Constituționale.
79. Deși se recunoaște că parlamentele pot să nu dispună de timpul, resursele sau expertiza necesare pentru a supraveghea gama largă de activități desfășurate de un guvern modern, acestea ar trebui să se afle în vârful sistemului de control care implică o serie de alte organisme de reglementare sau independente, responsabile de monitorizarea furnizării serviciilor guvernamentale în domenii specifice.⁶⁸ Deși multe organisme de supraveghere normativă se află în cadrul guvernului, alte organisme sunt tot mai mult implicate în funcții de supraveghere reglementară și control juridic, care pot verifica, printre altele, conformitatea proiectelor de politici și legi cu obligațiile internaționale în materie de drepturile omului (de exemplu, instanțele judiciare, instituțiile independente, cum ar fi INDH, alte instituții independente similare, organismele de reglementare). Multe state pot avea organisme independente și de reglementare specializate care supraveghează anumite elemente ale legilor, cum ar fi auditorii generali, curțile de conturi sau alte instituții supreme de audit, comisiile anticorupție, comisarii pentru libertatea informației sau protecția datelor, comisiile naționale de radiodifuziune, agențiile pentru drepturile consumatorilor sau comisiile electorale. Aceste organisme supraveghează legile și practicile din domeniile lor într-un mod mai mult sau mai puțin autonom sau independent.⁶⁹

67 Comitetul CEDAW, *Recomandarea generală nr. 40 a Comitetului CEDAW privind reprezentarea egală și incluzivă a femeilor în sistemele de luare a deciziilor*, 23 octombrie 2024, paragraful 70 (c).

68 OSCE/ODIHR, *Opinia privind proiectul de lege privind controlul parlamentar în Bosnia și Herțegovina*, 29 martie 2017, punctul 35 și referințele din acesta.

69 OSCE/ODIHR, *Orientări privind elaborarea democratică a legilor pentru legi mai bune*, 2024, punctul 196.

80. Aceste organisme au un rol dublu în contextul supravegherii parlamentare. Pe de o parte, ele sunt, în general, responsabile în fața Parlamentului și, prin urmare, sunt ele însele supuse supravegherii parlamentare. Pe de altă parte, aceste organisme sunt, de asemenea, implicate în supravegherea puterii executive în cadrul mandatelor lor tematice respective. **Ambele dimensiuni ar trebui recunoscute în Proiectul de cod. Deși este necesar să se clarifice măsura în care aceste organisme pot fi supuse supravegherii parlamentare fără a le submina independența și poziția specială față de alte instituții ale statului, Proiectul de cod ar trebui să asigure, de asemenea, că investigațiile specializate efectuate de aceste organisme și expertiza lor tehnică sunt integrate în mod corespunzător în activitatea de supraveghere a Parlamentului.**⁷⁰
81. În practică, modalitățile de interacțiune între parlament și aceste organisme speciale independente de reglementare și supraveghere pot include prezentarea de rapoarte anuale parlamentului, aparițiile regulate ale șefilor sau conducerii superioare a acestor organisme în fața comisiilor parlamentare, prezentarea de dovezi comisiilor de anchetă, răspunsurile scrise cu privire la activitatea acestor organisme și dezbaterile în plenul parlamentului cu privire la activitatea lor.⁷¹ (a se vedea, de asemenea, *Opinia Biroului ODIHR privind Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (aspecte legate de funcțiile reprezentative ale Parlamentului)*).
82. În prezent, Proiectul de cod prevede în mod expres o singură modalitate de interacțiune, și anume raportarea. Cu toate acestea, Proiectul de cod nu specifică modul în care aceste organisme contribuie la audierile publice și la alte forme de control parlamentar, cu excepția articolelor 240 și 241, care permit, în linii mari, organismelor de control parlamentar să solicite „informații secrete și informații privind activitatea zilnică a SIS” (articolul 240 alineatul (4)), precum și informații privind executarea hotărârilor CtEDO (articolul 241 alineatul (4)). Aceste dispoziții nu sunt suficiente pentru a asigura contribuția regulată a organismelor independente de control într-o manieră structurată, care să permită Parlamentului să ia în considerare și să acționeze în baza constatărilor și recomandărilor acestora. **Prin urmare, Proiectul de cod ar putea clarifica și extinde în mod util sfera relației și a angajamentului dintre Parlament și organismele speciale independente de reglementare și control.**

6.2. Supravegherea în domeniul drepturilor omului

83. Proiectul de cod stabilește un cadru de cooperare între instituția națională pentru drepturile omului și ombudsmanul (Avocatul Poporului) și Parlament în scopul supravegherii naționale în domeniul drepturilor omului. Articolul 237 din Proiectul de cod prevede că Parlamentul, prin comisia sa permanentă pentru drepturile și libertățile omului, exercită un control parlamentar specializat în domeniul respectării drepturilor și libertăților omului, monitorizând punerea în aplicare de către autoritățile publice a recomandărilor Ombudsmanului, solicitând totodată Ombudsmanului să prezinte Parlamentului raportul anual privind respectarea drepturilor omului până la data de 15 martie a fiecărui an, în conformitate cu Legea nr. 52/2014 privind Avocatul Poporului. Articolul 237 alineatul (4) din Proiectul de cod prevede că raportul va fi audiat în plenul Parlamentului, care poate adopta o decizie în acest sens. În plus, executivul (sau alte autorități competente) ar trebui să fie obligat să răspundă în mod oficial Parlamentului cu privire la recomandările de urmat care decurg din rapoartele Ombudsmanului. Acest

⁷⁰ OSCE/ODIHR, *Opinia privind proiectul de lege privind controlul parlamentar al Bosniei și Herțegovinei*, 29 martie 2017, punctul 34.

⁷¹ OSCE/ODIHR, *Opinia privind proiectul de lege privind supravegherea parlamentară a Bosniei și Herțegovinei*, 29 martie 2017, punctul 34 și referințele din acesta.

lucru ar consolida impactul supravegherii și ar contribui la respectarea recomandărilor Ombudsmanului.

84. Deși din dispoziția de mai sus se înțelege că Parlamentul Moldovei are sarcina de a supraveghea indirect respectarea drepturilor omului de către alte instituții ale statului, pe baza rapoartelor Avocatului Poporului, rămâne deschisă întrebarea dacă activitatea Ombudsmanului, ca organism independent al statului, ar fi ea însăși supusă controlului parlamentar. În special, Proiectul de cod nu precizează în mod clar dacă Ombudsmanul ar trebui să prezinte un raport anual privind propriile activități.
85. Independența este esențială pentru funcționarea eficientă a INDO și implică faptul că orice cadru care reglementează interacțiunea și cooperarea dintre INDO și parlament trebuie să asigure respectarea independenței INDO, garantând în același timp responsabilitatea acesteia față de parlament.⁷²
86. Conform [*Principiilor de la Belgrad din 2012 privind relația dintre instituțiile naționale pentru drepturile omului și parlamentele \(2012\)*](#),⁷³ INDO-urile ar trebui să prezinte Parlamentului un raport anual privind activitățile desfășurate, împreună cu un rezumat al conturilor sale, și să raporteze, de asemenea, situația drepturilor omului în țară și orice altă problemă legată de drepturile omului. Articolul 29 din Legea nr. 52/2014 privind Avocatul Poporului detaliază raportarea de către Ombudsman, stipulând obligația ca proiectul de raport anual să fie supus dezbaterilor publice cu cel puțin o lună înainte de prezentarea către Parlament și publicat pe pagina web a Ombudsmanului.⁷⁴ Articolul 19 alineatul (3) din Legea nr. 52/2014 specifică faptul că Ombudsmanului i se pot adresa întrebări cu privire la *activitățile sale* sau la raportul prezentat, în timp ce articolul 19 alineatul (4) prevede că Comisia pentru drepturile omului și relații interetnice trebuie să prezinte informații cu privire la activitățile Ombudsmanului înainte de audierea raportului anual privind respectarea drepturilor omului în Moldova. Articolul 19 alineatul (6) din Legea nr. 52/2014 precizează în continuare că Ombudsmanul poate publica și rapoarte tematice privind drepturile omului. Ar fi important **să se clarifice că Ombudsmanul ar trebui să prezinte Parlamentului un raport anual privind situația drepturilor omului în țară, care să includă și un raport privind propriile sale activități, împreună cu un rezumat al conturilor sale, asigurându-se în același timp coerența între Proiectul de cod și Legea nr. 52/2014.** În special, ar trebui să fie clar că Comisia pentru drepturile omului și relații interetnice prezintă informații cu privire la activitățile Ombudsmanului și că Ombudsmanului i se pot adresa întrebări cu privire la propriile sale activități.
87. Deși Ombudsmanul are competența de a emite avize cu privire la proiectele de acte normative care pot avea un impact asupra drepturilor și libertăților omului și cu privire la compatibilitatea legislației naționale cu instrumentele juridice internaționale (articolul 27 literele (b) și (c) din Legea nr. 52/2014), acest lucru nu este menționat în mod specific în Proiectul de cod. **Se recomandă menționarea expresă a acestor prerogative în Proiectul de cod sau includerea unei trimiteri specifice la Legea nr. 52/2014, pentru a clarifica faptul că Ombudsmanul are posibilitatea de a furniza contribuții sistematice și coerente cu privire la aceste aspecte.** În special, Proiectul de cod nu prevede implicarea sistematică a Ombudsmanului de către Parlament și organismele sale

72 A se vedea paragraful 2 din [*Principiile de la Belgrad din 2012 privind relația dintre instituțiile naționale pentru drepturile omului și parlamentele \(2012\)*](#), care au fost elaborate în cadrul unui seminar coorganizat de Oficiul Înaltului Comisar al Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului (OHCHR), Comitetul internațional de coordonare a instituțiilor naționale pentru promovarea și protecția drepturilor omului, Adunarea Națională și Protectorul cetățenilor din Republica Serbia, cu sprijinul echipei de țară a Organizației Națiunilor Unite în Republica Serbia.

73 [*Principiile de la Belgrad din 2012 privind relația dintre instituțiile naționale pentru drepturile omului și parlamentele \(2012\)*](#), paragraful 15.

74 Legea nr. 52/2014 privind Avocatul Poporului (Ombudsman), adoptată pe 3 aprilie 2014. Moldova, disponibilă la: <[LP52/2014](#)>.

în soluționarea problemelor legate de drepturile omului. *Principiile de la Belgrad din 2012 privind relația dintre instituțiile naționale pentru drepturile omului și parlamente* recomandă în mod specific ca „parlamentele să asigure participarea INDO și să solicite avizul lor de specialitate în materie de drepturile omului în cadrul reuniunilor și lucrărilor diverselor comisii parlamentare” și ca „INDO să consilieze și/sau să formuleze recomandări parlamentelor cu privire la aspectele legate de drepturile omului, inclusiv obligațiile internaționale ale statului în materie de drepturile omului”.⁷⁵ **Acest lucru ar trebui să se reflecte în Proiectul de cod pentru a asigura o comunicare bidirecțională semnificativă între aceste instituții, în conformitate cu respectarea independenței Ombudsmanului.**

88. Îndrumările utile cu privire la modul în care Ombudsmanul poate contribui la activitățile de supraveghere ale Parlamentului se regăsesc în *Principiile de la Belgrad din 2012*, menționate mai sus. Pe lângă prezentarea de rapoarte către parlament cu privire la situația drepturilor omului în țară sau la probleme specifice legate de drepturile omului, alte forme de interacțiune recomandate în *Principiile de la Belgrad* includ, *printre altele*: dezbateră în plen a celor mai importante rapoarte ale INDO de către parlament; organizarea de către parlament a unei discuții deschise cu privire la recomandările emise de INDO și solicitarea de informații de la autoritățile publice cu privire la punerea în aplicare a acestor recomandări; desemnarea unei comisii parlamentare adecvate ca principal punct de contact al INDO cu parlamentul; organizarea de reuniuni periodice între membrii comisiei parlamentare specializate relevante și INDO; și participarea INDO la reuniunile diverselor comisii parlamentare sau ale plenului și furnizarea de consultanță de specialitate acestora, din proprie inițiativă sau la cerere.
89. **Prin urmare, ar fi recomandabil să se delimiteze și să se consolideze reciproc rolurile de supraveghere ale Parlamentului și ale Avocatului Poporului, reflectându-se dispozițiile din Principiile de la Belgrad, cu trimiteri încrucișate adecvate și explicite la Legea nr. 52/2014 privind Avocatul Poporului și la orice alte acte legislative care specifică natura relației dintre Parlament și Ombudsman – respectând în același timp independența instituției.**
90. În plus, unele prevederi ale Proiectului de cod ar trebui abordate cu prudență, pentru a nu compromite independența Avocatului Poporului. De exemplu, articolul 237 alineatul (5) din Proiectul de cod prevede că o comisie permanentă poate solicita Avocatului Poporului să „investigheze” anumite încălcări ale drepturilor omului și să prezinte un raport comisiei. De asemenea, acesta prevede că comisia permanentă poate emite recomandări legate de restabilirea drepturilor. Principiile ONU privind statutul instituțiilor naționale (denumite în continuare „Principiile de la Paris”) prevăd în mod specific posibilitatea ca guvernul, parlamentul și orice alt organism competent să solicite, cu titlu consultativ, *opinii, recomandări, propuneri și rapoarte* din partea INDO cu privire la orice chestiuni legate de promovarea și protecția drepturilor omului; INDO poate decide să le facă publice (Principiul de la Paris A.3.a). Deși este obișnuit ca INDO să furnizeze informații și consiliere parlamentelor pentru a le ajuta în exercitarea funcțiilor lor de supraveghere și control, prerogativa Parlamentului de a solicita Ombudsmanului să „investigheze” anumite încălcări ale drepturilor omului poate ridica îngrijorări în ceea ce privește respectarea independenței Avocatului Poporului. Conform Principiilor Comisiei de la Veneția privind protecția și promovarea instituției Ombudsmanului („Principiile de la Veneția”), „Ombudsmanul are puterea discreționară, din proprie inițiativă sau ca urmare a unei plângeri, de a investiga

⁷⁵ [Principiile de la Belgrad din 2012 privind relația dintre instituțiile naționale pentru drepturile omului și parlamente \(2012\)](#), alin. 24-25.

cazurile, ținând seama în mod corespunzător de căile de atac administrative disponibile” (Principiul 16).⁷⁶ Principiile de la Belgrad precizează, de asemenea, că „*INDO pot furniza informații și consiliere parlamentelor pentru a le ajuta să își exercite funcțiile de supraveghere și control*”.⁷⁷ Prin urmare, Ombudsmanul nu ar trebui să fie obligat să „investigheze” încălcările drepturilor omului la cererea Parlamentului, mai ales având în vedere riscul posibil de politizare în anumite cazuri, când cererea de investigare poate fi pur și simplu utilizată în mod abuziv.⁷⁸ Dispoziția menționată mai sus ar trebui modificată pentru a preciza că nu trebuie înțeleasă ca o obligație a Ombudsmanului de a investiga încălcările drepturilor omului. În general, **ar fi, prin urmare, recomandabil ca Proiectul de cod să precizeze sfera de aplicare a supravegherii și modalitățile acesteia în ceea ce privește Ombudsmanul, ținând seama de garanțiile privind independența Ombudsmanului și de standardele internaționale relevante.**

91. Un alt domeniu de control abordat în mod specific în Proiectul de cod se referă la punerea în aplicare a hotărârilor CtEDO și ale Curții Constituționale. Articolul 241 din Proiectul de cod reglementează subcomisia însărcinată cu supravegherea acestui aspect important (reglementat în prezent la articolul 28 alineatul¹) din Legea privind procedura parlamentară), care urmează să fie prezidată de un reprezentant al opoziției parlamentare. Este de remarcat faptul că aceasta este singura dispoziție din Proiectul de cod care menționează în mod explicit opoziția parlamentară ca parte a procesului de supraveghere, ceea ce, după cum s-a menționat mai sus, reprezintă o deficiență semnificativă în cadrul juridic general. În cele din urmă, s-ar putea lua în considerare includerea unor activități specifice de supraveghere legate de raportarea către organismele create în temeiul tratatelor ONU, inclusiv concluziile finale ale Comitetului CEDAW.

6.3. Supravegherea financiară

92. Supravegherea financiară este abordată în articolele 238 și 239 din Proiectul de cod, care detaliază rolul și responsabilitățile de raportare ale Curții de Conturi, Băncii Naționale și Comitetului Național a Pieței Financiare în acest sens. Sub acest aspect, merită menționată evaluarea UE privind cadrul juridic și capacitățile instituționale în acest domeniu, astfel cum este prezentată în Raportul său privind extinderea din 2024.⁷⁹ În special, raportul concluzionează că eficiența supravegherii parlamentare a gestionării fondurilor publice trebuie îmbunătățită.
93. Deși articolul 66 din Constituție subliniază rolul Parlamentului de a aproba bugetul de stat și de a exercita controlul asupra acestuia, Proiectul de cod nu prevede un rol specific al Parlamentului în procesul bugetar. În același timp, implicarea eficientă a Parlamentului în procesul bugetar contribuie la stabilirea mai devreme a unor mecanisme de control și echilibru, care sunt esențiale pentru un guvern transparent și responsabil și pentru furnizarea eficientă a serviciilor publice.⁸⁰ Cu excepția cazului în care se prevede altfel într-un alt act legislativ și deși acest aspect depășește sfera de aplicare a prezentei opinii,

76 Comisia de la Veneția, *Principiile privind protecția și promovarea instituției Ombudsmanului* (Principiile de la Veneția), CDL-AD(2019)005.

77 *Principiile de la Belgrad din 2012 privind relația dintre instituțiile naționale pentru drepturile omului și parlamente (2012)*, paragraful 26.

78 Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), *Principiile privind protecția și promovarea instituției Ombudsmanului* (Principiile de la Veneția), CDL-AD(2019)005.

79 Comisia Europeană, *Comunicarea din 2024 privind politica de extindere a UE (Raportul Republicii Moldova 2024)*, octombrie 2024, p. 58. În special, raportul menționează că „în ceea ce privește cadrul constituțional și juridic, Curtea de Conturi este consacrată în Constituție și funcționează în conformitate cu o legislație bine dezvoltată. Cu toate acestea, anumite dispoziții ale legii subminează independența organizațională, funcțională și financiară a Curții. Ar trebui aduse îmbunătățiri pentru a consolida auditul de performanță. În ceea ce privește capacitatea instituțională, Curtea are un mandat larg de a audita toate organismele și resursele publice, dar Parlamentul are puterea de a limita controlul Curții asupra resurselor și programului său de lucru”. De asemenea, subliniază necesitatea de a „acorda Curții de Conturi independență organizațională, funcțională și financiară deplină”.

80 A se vedea IPU-UNDP, *Raportul parlamentar global 2017 – Supravegherea parlamentară*, p. 63.

se recomandă să se ia în considerare implicarea Parlamentului pe parcursul întregului ciclu bugetar, inclusiv din etapa de consultare și elaborare a măsurilor bugetare. De asemenea, ar trebui să se acorde suficient timp revizuirii bugetului după prezentarea acestuia Parlamentului, permițând organizarea de audieri publice și obținerea de contribuții din partea organizațiilor specializate ale societății civile, a economiștilor și a altor experți. În plus, Parlamentul ar trebui să primească și să evalueze strategiile bugetare pe termen mediu și anual și să fie informat din timp cu privire la principalele ipoteze care stau la baza proiecțiilor privind veniturile și cheltuielile bugetului anual.⁸¹ Se recunoaște din ce în ce mai mult importanța participării publice pe parcursul întregului ciclu bugetar (așa-numita „bugetare participativă”), care s-a reflectat în standardele și principiile globale cheie,⁸² și ar trebui asigurată pe tot parcursul ciclului bugetar, inclusiv atunci când se discută în Parlament. În același timp, acest lucru înseamnă că Parlamentul ar trebui să dispună și de expertiza tehnică și resursele adecvate pentru a participa la supravegherea financiară; anumite parlamente au înființat servicii bugetare dedicate sau unități specializate interne, care pot contribui la o supraveghere financiară mai eficientă în ansamblu, în timp ce în alte parlamente sarcina revine Comisiei pentru buget și secretariatului acesteia.⁸³

94. Articolul 238 din Proiectul de cod menționează doar că rapoartele Curții de Conturi vor fi audiate în comisia permanentă relevantă și în plenul Parlamentului, dar nu oferă detalii suplimentare cu privire la rolul comisiei menționate și la modalitățile specifice de lucru pentru a se asigura eficacitatea activității acesteia. Parlamentul are o comisie dedicată supravegherii finanțelor publice.⁸⁴ Pentru a sublinia faptul că supravegherea finanțelor publice este complet independentă de guvern, o bună practică recunoscută este aceea de a se asigura că **comisia relevantă este condusă de un membru al partidului de opoziție, solicitându-se în același timp o reprezentare egală a majorității și a opoziției; se sugerează să se ia în considerare completarea Proiectului de cod în acest sens.**⁸⁵ O serie de alte aspecte ar trebui elaborate în Proiectul de cod pentru a spori eficacitatea supravegherii finanțelor publice de către comisie, inclusiv numirea garantată pentru întreaga durată a mandatului, elaborarea clară a rolului și atribuțiilor sale, reuniuni frecvente, audieri deschise publicului, emiterea de rapoarte formale și de fond către parlament cel puțin o dată pe an.⁸⁶ De asemenea, se recomandă stabilirea unei proceduri cu guvernul pentru urmărirea concluziilor raportului său.⁸⁷
95. **Dacă aspectele menționate mai sus sunt abordate în alte acte legislative, ar fi benefic ca Proiectul de cod să facă trimitere la acestea. În caz contrar, se recomandă insistent ca rolul parlamentului în supravegherea bugetară și financiară să fie elaborat în mod explicit în Proiectul de cod, în special rolul comisiei permanente de supraveghere a finanțelor publice.**

81 A se vedea, de exemplu, [Asociația Parlamentară a Commonwealth-ului | Criterii recomandate pentru legislaturile democratice | Ghid practic](#) (2018), 7.2 Supravegherea financiară și bugetară.

82 În 2012, de exemplu, Inițiativa globală privind transparența fiscală (GIFT) a prezentat zece principii de nivel înalt privind transparența fiscală, participarea și responsabilitatea. Aceste principii includ referiri la participarea publicului la politicile fiscale; încurajarea factorilor de decizie să se asigure că cetățenii își pot exercita dreptul de a participa direct la dezbaterile și discuțiile publice privind elaborarea și punerea în aplicare a politicilor fiscale. În mod similar, în 2014, Fondul Monetar Internațional (FMI) și-a actualizat Codul de transparență fiscală (FTC) pentru a include un principiu (Principiul 2.3.3) privind participarea publicului la pregătirea și execuția bugetului. [Principiile OECD privind buna guvernare bugetară](#) (2015) au solicitat, de asemenea, statelor membre să „asigure o dezbatere incluzivă, participativă și realistă cu privire la opțiunile bugetare”. A se vedea, de asemenea, Transparency International, [Participatory Budgeting – Public Participation in Budget Processes](#), 2022, pp. 8-9.

83 A se vedea IPU-UNDP, [Raportul parlamentar global 2017 – Supravegherea parlamentară](#), p. 66.

84 A se vedea [Parlamentul Republicii Moldova – Detalii comisie](#).

85 A se vedea IPU-UNDP, [Raportul parlamentar global 2017 – Supravegherea parlamentară](#), p. 65.

86 A se vedea Asociația Parlamentară a Commonwealth-ului și Institutul Băncii Mondiale, 2006. Controlul financiar parlamentar: rolul comisiilor de conturi publice.

87 A se vedea IPU-UNDP, [Raportul parlamentar global 2017 - Supravegherea parlamentară](#), p. 65.

96. **Articolul 238 ar beneficia, de asemenea, de includerea unui calendar detaliat pentru examinarea rapoartelor Curții de Conturi de către comisia/comisiile permanentă/permanente relevante și plenul Parlamentului. Alinierea acestor calendare la cele legate de pregătirea și discutarea bugetului de stat pentru următorul exercițiu financiar ar contribui la raționalizarea procesului de supraveghere.**
97. În cele din urmă, rolul Parlamentului în asigurarea unor bugete sensibile la dimensiunea de gen și diversitate, care să țină seama de nevoile și interesele persoanelor din diferite grupuri sociale (gen, vârstă, origine etnică, handicap, locație etc.) în politicile de cheltuieli și venituri, este, de asemenea, important pentru atenuarea inegalităților.⁸⁸ În acest sens, Comitetul CEDAW a recomandat în mod specific instituirea unor mecanisme de monitorizare a bugetării sensibile la gen în toate sectoarele.⁸⁹ Se înțelege că, odată cu elaborarea *Programului de promovare și asigurare a egalității între femei și bărbați în Republica Moldova pentru perioada 2023-2027*, se înregistrează progrese în promovarea integrării unei abordări sensibile la gen în sistemul de gestionare a finanțelor publice. În același timp, este important ca Parlamentul să se asigure că bugetul răspunde nevoilor și intereselor persoanelor din diferite grupuri sociale (în funcție de gen, vârstă, origine etnică, dizabilitate, locație etc.). Prin urmare, se recomandă **inclusiunea în Proiectul de cod a unor dispoziții specifice în acest sens, care să prevadă că supravegherea bugetară și financiară parlamentară include și o analiză a întregului buget și a impactului din perspectiva de gen, la nivel sectorial.**

6.4. Supravegherea serviciilor de securitate și informații (SIS)

98. Supravegherea parlamentară a sectorului de securitate prezintă provocări speciale care decurg din accesul la informații extrem de sensibile și gestionarea lor în condiții de siguranță, lipsa potențialului de expertiză în materie de guvernanță și reformă a sectorului de securitate (SSG/R) și lipsa potențială a accesului la agențiile relevante, posibila reticență a agențiilor de a partaja informații din cauza riscurilor percepute de scurgere de informații, printre altele. Mecanismele de supraveghere a sectorului de securitate sunt esențiale pentru a asigura o mai mare transparență în serviciile de securitate și informații, inclusiv prin asigurarea unor mecanisme de control și echilibru care să prevină încălcările drepturilor omului, prin tragerea la răspundere a celor vinovați de abuzuri și prin formularea de recomandări pentru a preveni repetarea acestora.⁹⁰ Pe baza funcției lor de supraveghere și reprezentare, parlamentele se află într-o poziție unică pentru a acorda sau a refuza legitimitatea democratică a deciziilor guvernului privind politica de securitate și reforma securității și pentru a face legătura între guvern și cetățeni în cadrul dialogului național privind securitatea.⁹¹
99. Un domeniu de control specializat abordat în Proiectul de cod este supravegherea SIS, deși într-o manieră destul de sumară (articolul 240 din Proiectul de cod). În raportul său privind extinderea din 2024, UE a menționat că „Pe 20 martie 2024, Parlamentul a decis să înființeze o comisie ad hoc pentru a monitoriza activitățile Serviciului de Securitate și Informații (SIS) și pentru a consolida supravegherea parlamentară asupra SIS. Membrii opoziției și ai societății civile ar putea participa la comisie. Strategia națională de securitate, adoptată în decembrie 2024, prevede că Consiliul Suprem de Securitate va

88 A se vedea ODIHR, *Linii directoare privind legiferarea democratică pentru legi mai bune*, 2024, punctul 225.

89 Comitetul CEDAW, *Observații finale privind al șaselea raport periodic al Republicii Moldova*, CEDAW/C/MDA/CO/6, 10 martie 2020, paragraful 15 (e).

90 DCAF, OSCE/ODIHR și UN Women (2019) „*Supravegherea parlamentară a sectorului de securitate și gen*”, în Gender and Security Toolkit, p. 6.

91 DCAF, OSCE/ODIHR și UN Women (2019) „*Supravegherea parlamentară a sectorului de securitate și gen*”, în Gender and Security Toolkit, p. 6.

informa anual Parlamentul cu privire la punerea în aplicare a strategiei.”⁹² În același timp, la articolul 240, Proiectul de cod prevede controlul SIS prin „comisia permanentă în materie”. Proiectul de cod nu menționează comisia *ad hoc* menționată în raportul UE, ci prevede în schimb o comisie permanentă specializată. Este o bună practică ca o *comisie sau un organism parlamentar special să fie mandatat să supravegheze serviciile de securitate și informații*.⁹³ Atribuirea acestei funcții unui organism *ad hoc* poate prezenta riscuri din cauza potențialei instabilități, a lipsei de continuitate și a inconsecvenței în supravegherea unui domeniu atât de critic.

100. În același timp, dacă există o astfel de comisie, **Proiectul de cod ar trebui să facă referire explicită la aceasta și să clarifice rolurile, competențele sale, precum și relația și rolurile respective ale comisiei permanente și ale comisiei relevante în supravegherea SIS**. În special, este fundamental ca **dispozițiile conexe să detalieze mandatul și competențele de supraveghere ale comisiei sau comitetului permanent menționate în ceea ce privește respectarea legii de către SIS, eficacitatea și eficiența activităților acestora, finanțele și practicile administrative, precum și aspectele specifice ale activității serviciilor de securitate și informații, cum ar fi supravegherea măsurilor de colectare a informațiilor, cooperarea și schimbul de informații cu serviciile străine, utilizarea datelor cu caracter personal, precum și gestionarea plângerilor individuale împotriva serviciilor de securitate**, astfel cum recomandă Raportorul special al ONU pentru protecția și promovarea drepturilor omului în combaterea terorismului (UN SRCT) în documentul său *intitulat Compilație de bune practici privind cadrele și măsurile juridice și instituționale care asigură respectarea drepturilor omului de către agențiile de informații în combaterea terorismului, inclusiv în ceea ce privește supravegherea acestora* (2010) (denumită în continuare „Compilația UN SRCT”).⁹⁴ De asemenea, este important ca mecanismul parlamentar competent de supraveghere să aibă **competența de a convoca funcționarii, astfel încât aceștia să poată organiza o ședință cu ușile închise pentru a discuta în detaliu aspectele legate de activitățile SIS, însoțită de sancțiuni în caz de nerespectare a convocării**.⁹⁵ Acest lucru se poate dovedi mai eficient decât simpla convocare a reprezentanților SIS la o ședință plenară, în cadrul căreia informațiile sensibile nu pot fi neapărat împărtășite întregului parlament.
101. Pentru ca supravegherea parlamentară în acest domeniu sensibil să fie eficientă, mecanismul de supraveghere parlamentară desemnat ar trebui să beneficieze de competențe suplimentare, care ar trebui menționate în mod explicit în Proiectul de cod, cu excepția cazului în care acestea sunt prevăzute în alt act legislativ, caz în care ar trebui să se facă trimitere la textul (textele) juridic(e) respectiv(e). **Acestea ar trebui să includă capacitatea de a iniția anchetele parlamentare din proprie inițiativă, de a efectua inspecții ale instalațiilor SIS, de a primi și gestiona plângerile, de a le investiga și de a emite recomandări sau decizii obligatorii și de a verifica ulterior implementarea acestora, precum și de a se implica în procesul de autorizare a măsurilor de**

92 Comisia Europeană, *Comunicarea din 2024 privind politica de extindere a UE (Raportul Republicii Moldova 2024)*, octombrie 2024, p. 23.

93 Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE), *Recomandarea 1713 (2005) privind supravegherea democratică a sectorului de securitate în statele membre* (2005), paragraful 15d, care prevede că „controlul activităților serviciilor speciale ar trebui să fie exercitat de o comisie parlamentară specială”.

94 A se vedea Raportorul special al ONU pentru protecția și promovarea drepturilor omului în contextul combaterii terorismului (UN SRCT), *Compilație de bune practici privind cadrele și măsurile juridice și instituționale care asigură respectarea drepturilor omului de către agențiile de informații în contextul combaterii terorismului, inclusiv în ceea ce privește supravegherea acestora* (2010) (denumită în continuare „Compilația UN SRCT”).

95 A se vedea paragraful 14 din *Compilația UN SRCT din 2010*.

supraveghere.⁹⁶ Legiuitorii ar putea, de asemenea, să ia în considerare posibilitatea includerii în mecanismul parlamentar de supraveghere desemnat a competențelor **de a primi și audia dezvoltări protejate de la avertizorii de integritate**, cum este, de exemplu, cazul organismului de supraveghere expert din Belgia, care raportează comisiei parlamentare.⁹⁷ De asemenea, ar trebui să existe o referire clară la formatele *în camera* și publice ale activității comisiilor, precum și la procedura prin care deputații pot obține autorizații de securitate, dacă acestea sunt necesare.

102. Proiectul de cod ar trebui, de asemenea, să detalieze mai mult **competența și autoritatea parlamentului de a face dezvoltările de interes public**. Conform [*Principiilor globale privind securitatea națională și dreptul la informație*](#) din 2013 (Principiile Tshwane), aprobate prin Rezoluția 2060 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei (APCE),⁹⁸ „*legislativul ar trebui să aibă competența de a divulga orice informație publicului, inclusiv informații pe care executivul pretinde dreptul de a le reține din motive de securitate națională, dacă consideră că este oportun să facă acest lucru în conformitate cu procedurile pe care ar trebui să le stabilească*”.⁹⁹ Aceasta ar însemna că parlamentarii aleși în mod democratic nu pot fi cenzurați de serviciile de securitate din motive de securitate publică, dacă comisia parlamentară sau mecanismul parlamentar de supraveghere desemnat, în conformitate cu o procedură prescrisă (cum ar fi votul comisiei), concluzionează că există un interes public mai mare în divulgarea anumitor informații.¹⁰⁰
103. În ceea ce privește supravegherea SIS, accesul parlamentar la informațiile clasificate este o competență esențială pentru îndeplinirea eficientă a funcțiilor de supraveghere parlamentară, iar dreptul de a avea accesul neîngrădit la informații ar trebui să fie subliniat în mod special pentru mecanismul parlamentar de supraveghere desemnat. În conformitate cu principiul 6 din [*Principiile Tshwane*](#), toate organismele de supraveghere și de apel, inclusiv instanțele și tribunalele, ar trebui să aibă acces deplin și neîngrădit la toate informațiile, inclusiv la informațiile privind securitatea națională, indiferent de nivelul de clasificare, relevante pentru capacitatea lor de a-și îndeplini responsabilitățile, precum și la informațiile privind cooperarea cu organismele SIS ale statelor străine, cum ar fi cooperarea prin schimbul de informații, operațiunile comune legate de securitate (de exemplu, operațiuni de combatere a terorismului) și furnizarea de echipamente și instruire. Un sondaj realizat în 2018 de Adunarea Parlamentară a NATO a cartografiat practicile statelor membre și a constatat că marea majoritate a statelor membre NATO acordă fie tuturor parlamentarilor, fie comisiilor parlamentare selectate acces la informațiile clasificate; în plus, în două treimi din țările chestionate, parlamentarii care fac parte din comisiile relevante pentru securitate nu sunt supuși verificării de securitate.¹⁰¹ Parlamentul ar trebui să decidă dacă membrii comisiilor de supraveghere ar trebui să fie supuși unei verificări de securitate înainte de numirea lor și, dacă este necesar, aceasta ar trebui efectuată în timp util, în conformitate cu principiile stabilite și

96 Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (EU FRA), [*Supravegherea de către serviciile de informații: garanții și căi de atac în materie de drepturi fundamentale în UE*](#) – Volumul II: perspective din teren și actualizări juridice (Luxemburg, 2017), paginile 34-35; și Agenția pentru Drepturi Fundamentale a UE, [*Cartografierea cadrelor juridice privind supravegherea de către serviciile de informații în cadrul UE*](#) (2015), pagina 35.

97 Ibid. pagina 27 ([*Cartografierea cadrelor juridice privind supravegherea de către serviciile de informații în cadrul UE*](#), 2015, EU FRA).

98 A se vedea Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE), [*Rezoluția 2060 privind îmbunătățirea protecției avertizorilor de integritate*](#) (2015).

99 [*Principiile globale*](#) din 2013 [*privind securitatea națională și dreptul la informație*](#) (Principiile Tshwane), aprobate în Rezoluția 2060 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei (APCE), Principiul 36.

100 Acesta este, de exemplu, cazul Regatului Unit, unde rapoartele Comitetului parlamentar pentru informații și securitate, fie ele anuale sau *ad hoc*, conțin de obicei redactări din motive de securitate sugerate de servicii – dar acestea trebuie să fie justificate, iar comitetul are ultimul cuvânt; a se vedea Agenția pentru Drepturi Fundamentale a UE, [*Cartografierea cadrelor juridice privind supravegherea de către serviciile de informații în cadrul UE*](#) (2015), pagina 88.

101 A se vedea Adunarea Parlamentară a NATO-DCAF, Yildirim Schierkolk, Nazli, [*Accesul parlamentar la informații clasificate*](#) (2018), paginile 22-26.

fără prejudecăți sau motivații politice.¹⁰² **Redactorii ar putea beneficia de luarea în considerare a acestor practici și ar putea lua în considerare furnizarea de modalități similare privind accesul parlamentarilor sau al membrilor comisiilor la secretele de stat și informațiile clasificate, cu excepția cazului în care acestea sunt deja reglementate într-un alt act legislativ.**

104. Trebuie subliniat faptul că supravegherea operațională a serviciilor de securitate și informațiilor necesită mult timp și implică competențe extinse de acces, precum și resurse umane și financiare substanțiale, fără a se mai menționa expertiza tehnologică necesară pentru a supraveghea aspectele cele mai tehnice și complexe ale activității de securitate/informații, cum ar fi supravegherea în masă, informațiile din semnale etc. Legiuitorii ar trebui să se asigure că **mecanismul parlamentar de supraveghere desemnat dispune de competențele adecvate, precum și de timpul și resursele suficiente pentru a-și îndeplini funcțiile de supraveghere asupra SIS**, inclusiv prin recurgerea la experții externi și independenți. Mecanismele parlamentare de supraveghere ar trebui să aibă posibilitatea de a face schimb de informații/puncte de vedere cu alte instituții de supraveghere (de exemplu, organismele independente de supraveghere, instituții naționale pentru drepturile omului sau autorități de protecție a datelor) ale căror competențe includ supravegherea activităților SIS în diferite moduri. În plus, ar trebui să existe posibilitatea de a organiza consultări pentru a implica, informa și asculta opiniile societății civile, în special ale grupurilor de femei și ale comunităților afectate, inclusiv ale populațiilor etnice, religioase sau ale altor minorități.
105. În UE se practică din ce în ce mai mult instituirea unui organism separat (independent) de experți dedicat exclusiv supravegherii serviciilor de securitate, cu competențe extinse de supraveghere, cum ar fi autorizarea măsurilor de supraveghere, investigarea plângerilor, solicitarea de documente și informații de la serviciile de informații și/sau oferirea de consiliere executivului și/sau parlamentului.¹⁰³
106. **De asemenea, este important ca supravegherea parlamentară a SIS să fie sensibilă la aspectele de gen și diversitate, iar acest lucru ar putea fi menționat în mod expres în Proiectul de cod.** Aceasta înseamnă că parlamentul ar trebui să se asigure că nevoile de securitate sunt definite într-o manieră incluzivă și că legile și reglementările privind securitatea și informațiile răspund nevoilor diverse, că aspectele de gen și diversitate sunt integrate în sectorul securității și că supravegherea parlamentară este diversă și incluzivă. În acest sens, [*Instrumentul nr. 7 al DCAF-OSCE/ODIHR-UN Women din 2019 privind supravegherea parlamentară a sectorului de securitate și gen*](#) poate servi ca instrument de referință util.
107. În cele din urmă, se remarcă faptul că, în prezent, subcomisia pentru exercitarea controlului asupra activității SIS este prezidată de un reprezentant al opoziției

102 [*Principiile globale*](#) din 2013 [*privind securitatea națională și dreptul la informație*](#) (Principiile Tshwane), aprobate în Rezoluția 2060 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei (APCE), Principiul 35.

103 Dintre aceste țări europene, Germania și Belgia au înființat organisme puternice de supraveghere formate din experți, și anume [*Comisia G-10*](#) în Germania și [*Comitetul permanent de supraveghere a serviciilor de informații \(Comitetul I\)*](#) și Comisia administrativă în Belgia. Comitetul I din Belgia (i) examinează și oferă consultanță cu privire la legislație sau orice alte documente de politică referitoare la guvernarea serviciilor de securitate, oferind în același timp consultanță scrisă autorităților judiciare cu privire la legalitatea modului în care informațiile adăugate la procedurile penale au fost colectate de serviciile de informații și securitate; (ii) efectuează supravegherea ex post a punerii în aplicare a măsurilor de supraveghere țintite, în timp ce Comisia administrativă este responsabilă de autorizațiile ex ante; (iii) supraveghează supravegherea strategică efectuată în străinătate de agenția de informații militare și supraveghează, de asemenea, cooperarea serviciilor de securitate cu omologii lor internaționali, ceea ce reprezintă o abordare nouă în rândul organismelor de supraveghere specializate; (iv) în urma plângerilor, cererilor din partea Parlamentului sau a autorităților judiciare, efectuează anchete, inclusiv anchete împotriva membrilor serviciilor care sunt suspectați de comiterea unei infracțiuni sau a unei contravenții, în calitate judiciară; și (v) servește ca organism de apel pentru autorizațiile de securitate (a se vedea <https://www.comiteri.be/index.php/en/standing-committee-/eight-assignments>). A se vedea, de asemenea, Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA), [*Supravegherea de către serviciile de informații: garanții și căi de atac în materie de drepturi fundamentale în UE*](#) – Volumul II: perspective din teren și actualizări juridice (Luxemburg, 2017), pagina 68, tabelul 2.

parlamentare (articolul 28 din Regulamentul de procedură). **Se recomandă menținerea rolului opoziției în acest sens, adică în cel puțin una dintre funcțiile de conducere.**

6.5. Supravegherea proclamării stării de urgență sau a altor regimuri juridice de urgență și a măsurilor de punere în aplicare

108. În Raportul privind extinderea UE din 2024, se menționează că „nu a fost adoptat niciun mecanism eficient de control parlamentar pentru a acoperi activitățile Comisiei pentru situații excepționale de urgență între februarie 2022 și decembrie 2023”.¹⁰⁴ Articolele 137-139 din Proiectul de cod detaliază procedura de declarare a stării de urgență, a stării de asediu sau a stării de război. Articolul 141 alineatul (6) din Proiectul de cod prevede doar că „După ridicarea sau prelungirea stării de urgență, Guvernul prezintă în ședința plenară a Parlamentului un raport privind măsurile luate, cheltuielile bugetare, impactul măsurilor luate asupra drepturilor și libertăților omului și remedierea acestora”. Cu toate acestea, Proiectul de cod nu menționează nimic în ceea ce privește un mecanism eficient de control parlamentar care să asigure necesitatea și proporționalitatea continuă a regimului juridic de urgență și a măsurilor de punere în aplicare în timp, în special în contextul libertăților fundamentale și al drepturilor omului, precum și revizuirea sistematică a deciziilor și a legislației adoptate în această perioadă după ridicarea regimului juridic.
109. După cum se subliniază în Raportul Biroului ODIHR din 2020 privind angajamentele OSCE în domeniul dimensiunii umane și răspunsurile statelor la pandemia de COVID-19,¹⁰⁵ în timpul regimurilor juridice de urgență, rolul parlamentului este esențial pentru a supraveghea declararea, prelungirea și încetarea stării de urgență, precum și aplicarea puterilor de urgență, asigurând în același timp participarea opoziției la astfel de mecanisme de supraveghere pentru a garanta un consens larg. Ar trebui să existe mecanisme parlamentare de supraveghere pentru **a revizui periodic (de exemplu, la fiecare 30/60 de zile) și a asigura caracterul temporar, adecvat și proporțional al regimului juridic de urgență și al măsurilor de punere în aplicare, precum și pentru a se asigura că acestea sunt relaxate sau încetate de îndată ce situația o permite, garantându-se în același timp faptul că puterile de urgență, calendarul și aplicarea măsurilor extraordinare fac obiectul unei supravegheri parlamentare periodice și eficiente.**¹⁰⁶ Proiectul de cod ar trebui completat în acest sens (a se vedea, de asemenea, *Opinia Biroului ODIHR privind Proiectul de cod privind organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (capitolul V, Procedura de declarare a stării de urgență, de asediu sau de război)*, care oferă recomandări specifice cu privire la acest aspect și la alte aspecte).

RECOMANDAREA D.

1. Delimitarea și consolidarea reciprocă a rolurilor de control ale Parlamentului și Avocatului Poporului, ținându-se seama în mod corespunzător de garanțiile privind independența Avocatului Poporului.
2. Să se includă un calendar detaliat pentru examinarea rapoartelor Curții de Conturi de către comisiile permanente relevante și plenul Parlamentului, aliniindu-

104 Comisia Europeană, *Comunicarea din 2024 privind politica de extindere a UE (Raportul Republicii Moldova 2024)*, octombrie 2024, p. 22.

105 A se vedea <[ODIHR privind starea de urgență, Covid-19, democrația și drepturile omului](#)>.

106 A se vedea *Raportul ODIHR din 2020 privind angajamentele OSCE în domeniul dimensiunii umane și răspunsurile statelor la pandemia de COVID-19*, p. 50.

se în același timp aceste calendare cu cele referitoare la pregătirea și discutarea bugetului de stat pentru următorul exercițiu financiar.

3. Să se elaboreze în mod substanțial dispozițiile Proiectului de cod referitoare la supravegherea Serviciului de Securitate și Informații (SIS), inclusiv în ceea ce privește mandatul și competențele legate de aspecte specifice ale activității serviciilor de securitate și informații, cum ar fi supravegherea măsurilor de colectare a informațiilor, cooperarea și schimbul de informații cu serviciile străine, utilizarea datelor cu caracter personal, competența de a convoca funcționari ai SIS, capacitatea de a iniția anchete parlamentare din proprie inițiativă, de a efectua inspecții la sediile SIS, de a primi și de a gestiona plângerile, competența de a face dezvăluiri de interes public și de a avea acces la informații clasificate.

4. Introducerea de dispoziții privind supravegherea parlamentară a proclamării stării de urgență și a altor regimuri juridice de urgență, precum și a măsurilor de punere în aplicare, asigurându-se că Parlamentul examinează periodic și garantează caracterul temporar, adecvat și proporțional al regimului juridic de urgență și al măsurilor de punere în aplicare și că acestea sunt relaxate sau încetate de îndată ce situația o permite.

7. SUPRAVEGHEREA DE CĂTRE COMITETE (CAPITOLUL XVIII)

7.1. Comisiile permanente

110. Articolul 42 alineatul (2) din Proiectul de cod prevede că componența numerică și nominală a comisiilor permanente, repartizarea și numirea în funcțiile de președinte, vicepreședinte, secretar, membru și membru supleant se stabilesc printr-o decizie a Parlamentului, cu respectarea principiului „*reprezentării proporționale în Parlament*”. Parlamentul Moldovei are în prezent unsprezece comisii permanente. Componența unei comisii va influența în mod inevitabil activitatea pe care o desfășoară comisia și este important să se încerce **realizarea parității de gen în funcțiile de președinte și vicepreședinte ale comisiilor**,¹⁰⁷ iar acest lucru ar trebui să se reflecte în articolul 42 din Proiectul de cod.
111. În plus, deși principiul reprezentării proporționale a partidelor este destul de comun și este legitim ca partidele/fracțiunile să aibă un rol în procesul de selecție a membrilor comisiilor, dacă mecanismul de selecție declanșează un control puternic al partidelor asupra componenței comisiilor, acest lucru poate limita autonomia comisiilor în desfășurarea activității lor, inclusiv în ceea ce privește supravegherea.¹⁰⁸ Având în vedere utilizarea redusă a instrumentelor de supraveghere, ar putea fi util să se evalueze dacă modalitățile de selecție determină un control excesiv al partidului asupra membrilor comisiilor și să se ia în considerare alternative pentru a reduce această influență.
112. În plus, o altă modalitate care ar putea contribui la consolidarea supravegherii de către comisiile permanente ar putea fi introducerea unor forme de implicare civică în comisii parlamentare, cum ar fi rezervarea unor locuri în comisii pentru persoane care nu sunt deputați sau reprezentanți ai societății civile.¹⁰⁹ În general, comisiile ar trebui să se asigure că în cadrul procesului de anchetă sunt luate în considerare diferitele experiențe ale

107 Comitetul CEDAW, *Recomandarea generală nr. 40 a Comitetului CEDAW privind reprezentarea egală și incluzivă a femeilor în sistemele de luare a deciziilor*, 23 octombrie 2024, paragraful 70 (c).

108 A se vedea IPU-UNDP, *Raportul parlamentar global 2017 – Supravegherea parlamentară*, pp. 49-50.

109 A se vedea IPU-UNDP, *Raportul parlamentar global 2017 - Supravegherea parlamentară*, pp. 49-50.

persoanelor – de exemplu, ale bărbaților și femeilor, copiilor și tinerilor, persoanelor în vârstă și persoanelor cu dizabilități.¹¹⁰

113. În conformitate cu articolul 43 alineatul (9) din Proiectul de cod, „la cererea a 1/3 din membrii comisiei, orice comisie permanentă, în funcție de domeniile sale de activitate, poate, cu acordul Biroului permanent, să inițieze o anchetă cu privire la activitatea guvernului sau a administrației publice”. Articolul 43 alineatul (10) precizează apoi că, pentru a obține acest consimțământ, „comisia permanentă prezintă o cerere motivată, adoptată cu majoritatea voturilor membrilor aleși, în care se precizează obiectul, scopul, mijloacele necesare de anchetă și termenul limită pentru prezentarea raportului comisiei”. În practică, acest lucru înseamnă că comisiile permanente au nevoie de sprijinul majorității parlamentare pentru a efectua anchete. Deși nu este neobișnuit, acest lucru limitează posibilitatea comisiilor de a-și controla agenda și activitățile și de a-și exercita funcțiile de supraveghere în mod autonom. Este recunoscută în general ca o bună practică faptul că comisiile parlamentare de supraveghere, deși sunt libere să accepte să examineze subiectele propuse de guvern și de alte părți interesate, ar trebui să își stabilească agenda în mod liber și să aibă capacitatea de a iniția propriile anchete, ceea ce contribuie, în general, la promovarea independenței și a unei culturi de activitate a comisiilor.¹¹¹ Legiuitorii ar putea **lua în considerare eliminarea necesității ca o comisie permanentă să obțină consimțământul Biroului permanent pentru a iniția o anchetă**, asigurându-se în același timp că fiecare comisie are dreptul de a iniția anchete.
114. În cele din urmă, Proiectul de cod se referă în mod specific doar la caracterul public al ședințelor parlamentului (articolul 52), dar nu specifică dacă activitatea și ședințele comisiilor parlamentare ar trebui să fie deschise publicului. Un parlament ar trebui să promoveze o cultură a transparenței și a responsabilității, iar o bună practică este ca **toate ședințele comisiilor să fie deschise publicului, cu excepția unor circumstanțe limitate, bine definite și strict justificate**.¹¹² Se recomandă **completarea Proiectului de cod în acest sens**.

7.2. Comisiile speciale

115. Pe lângă comisiile permanente și supravegherea permanentă pe care o asigură acestea, Proiectul de cod prevede posibilitatea creării unor comisii speciale, astfel cum se prevede la articolul 242 din Proiectul de cod. Aceste comisii ar trebui să fie înființate de parlament „pentru a elabora acte normative complexe, pentru a investiga și evalua anumite situații sociale și politice, pentru a exercita controlul parlamentar în domenii specifice și pentru alte scopuri”. Articolul 243 definește în continuare comisiile de anchetă ca fiind cele care ar trebui înființate de parlament „atunci când este necesar să se investigheze evenimente sau acțiuni care au efecte negative asupra societății”.
116. În timp ce capitolul XVIII din titlul II al Proiectului de cod prevede dispoziții mai detaliate privind activitatea și procedurile comisiilor de anchetă, cadrul de funcționare al comisiilor speciale pare a fi destul de simplist și vag. Prin urmare, este dificil să se distingă scopurile specifice pentru înființarea unui tip de comisie în detrimentul altui tip de comisie, modul în care funcțiile și rolurile acestora ar diferi și care ar fi pragul sau justificarea pentru inițierea înființării unuia dintre aceste tipuri de comisii. **Clarificarea acestor aspecte ar consolida cadrul de control parlamentar și ar asigura claritatea și transparența procesului de creare și utilizare a acestor comisii.**

110 A se vedea IPU-UNDP, [Raportul parlamentar global 2017 - Supravegherea parlamentară](#), pp. 52 și 104.

111 A se vedea IPU-UNDP, [Raportul parlamentar global 2017 - Supravegherea parlamentară](#), pp. 50-51 și 56.

112 A se vedea IPU-UNDP, [Raportul parlamentar global 2017 - Supravegherea parlamentară](#), p. 105.

117. Deși Proiectul de cod prevede elaborarea unui raport ca rezultat al activității comisiilor speciale (articolul 242 alineatul (6)), acesta nu specifică ce ar trebui să conțină acest raport. În special, Proiectul de cod nu clarifică ce ar trebui să includă decizia de înființare a unui astfel de comitet, deși aceasta ar trebui să ofere, în mod normal, baza și cadrul pentru funcționarea comitetului. **Prin urmare, se recomandă ca Proiectul de cod să fie completat cu norme și proceduri mai detaliate privind înființarea și funcționarea comitetelor speciale, inclusiv cerințe clare de raportare și rolurile membrilor comitetului.**
118. În plus, *justificarea* pentru crearea comisiilor speciale pentru elaborarea „actelor normative complexe” nu este clară, în special în comparație cu dispozițiile mai elaborate care reglementează crearea comisiilor de anchetă. Combinarea acestor funcții riscă să creeze confuzie și poate împiedica stabilirea unui cadru coerent pentru activitatea comisiilor parlamentare. Mai mult, se ridică întrebări cu privire la instituția care ar trebui să fie responsabilă de elaborarea actelor normative, în special a celor de natură complexă. Deși deputații din Moldova au dreptul de inițiativă legislativă, alături de guvern, ministerele de resort sau alte agenții guvernamentale ar părea organisme mai potrivite pentru elaborarea acestui tip de legislație complexă care intră în sfera lor de competență, deși această sarcină poate fi atribuită și serviciilor centralizate de elaborare a actelor normative ale guvernului (de exemplu, în cadrul cabinetului guvernamental).

7.3. Comisiile de anchetă

119. Articolul 243 din Proiectul de cod, care se referă la comisiile de anchetă, conține dispoziții care pot părea uneori contradictorii. De exemplu, articolul 243 alineatul (3) prevede că ancheta nu trebuie să stabilească răspunderea disciplinară sau penală a niciunei persoane, în timp ce articolul 243 alineatul (4) permite Parlamentului, pe baza concluziilor anchetei, să „*solicite autorităților competente să ia măsuri în conformitate cu legea*”. Aceasta ar putea fi interpretată ca o formă de procedură care poate duce la stabilirea răspunderii, ceea ce ar putea contrazice articolul 243 alineatul (3) din Proiectul de cod. În plus, articolul 246 alineatul (2) prevede că comisia de anchetă „*nu poate da indicații procuraturii privind necesitatea de a întreprinde acțiuni procedurale*”.
120. Se recunoaște că o anchetă parlamentară poate dezvălui fapte și descoperi dovezi care ar putea justifica atenția procuraturii și o eventuală inițiere a procedurilor, caz în care reglementările unor state permit anumite forme de cooperare cu autoritățile de urmărire penală. Cu toate acestea, acest lucru ar trebui să fie clar articulat în Proiectul de cod pentru a evita interpretări vagi ale rolului comisiilor de anchetă în această privință. Ar trebui să se precizeze clar că activitatea comisiilor de anchetă rămâne pe deplin independentă și separată de procedurile judiciare și că nu poate obstrucționa procedurile judiciare sau interfera în niciun fel cu anchetele judiciare, inclusiv prin exprimarea de opinii cu privire la aspecte discutate în cadrul anchetelor judiciare, prin prejudecarea deciziei instanței sau prin afectarea statutului procedural al unei persoane acuzate în cadrul unei proceduri penale.¹¹³
121. **Pentru a evita eventualele contradicții, se recomandă revizuirea dispozițiilor articolelor 243 și 246, astfel încât să se reflecte în mod clar regula *sub judice*, precizând totodată drepturile și responsabilitățile respective ale comisiei de anchetă, în special atunci când aceasta trebuie să acționeze în paralel unei proceduri judiciare în curs.**
122. Articolul 244 din Proiectul de cod prevede că o comisie de anchetă poate fi înființată de Parlament pe baza unei propuneri din partea fracțiunilor parlamentare sau a Biroului

113 A se vedea [Nota](#) OSCE/ODIHR [privind anchetele parlamentare asupra activităților judiciare](#), 2020, punctele 39-41.

permanent, „ținând seama de reprezentarea proporțională a fracțiunilor în Parlament”. Cu toate acestea, Proiectul de cod nu specifică modul în care ar trebui asigurată această „reprezentare proporțională”, precum și numărul de deputați necesar pentru aprobarea unei propuneri de înființare a comisiei de anchetă. În multe sisteme parlamentare, este o practică obișnuită să se înființeze astfel de comisii cu sprijinul unei *minorități calificate*, și nu prin simpla majoritate a deputaților. Această abordare are scopul de a conferi putere opoziției parlamentare, ceea ce, la rândul său, contribuie la consolidarea eficacității instrumentelor de control pentru a examina politicile și activitățile guvernamentale.¹¹⁴ Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei recomandă un cvorum de un sfert din totalul deputaților pentru acest tip de decizii.¹¹⁵

123. **Se recomandă ca Proiectul de cod să prevadă o procedură clară prin care să se poată solicita anchetele și să se înființeze comisiile de anchetă. Mai precis, un singur deputat ar trebui să poată depune o moțiune pentru înființarea unei comisii de anchetă, iar o astfel de moțiune ar fi aprobată dacă este susținută de o minoritate calificată de deputați.**
124. În conformitate cu articolul 244 alineatul (2) din Proiectul de cod, decizia de înființare a comisiei de anchetă trebuie să includă „obiectivul anchetei, componența numerică și nominală a comisiei de anchetă, termenul în care trebuie prezentat raportul comisiei, inclusiv numele comisiei permanente responsabile de monitorizarea punerii în aplicare a recomandărilor cuprinse în raportul comisiei de anchetă după ce aceasta și-a încetat activitatea”. Președintele, vicepreședintele și secretarul comisiei de anchetă sunt numiți de Parlament la propunerea Biroului sau a fracțiunilor parlamentare.
125. **Proiectul de cod ar putea specifica în continuare că o decizie de instituire a unei comisii de anchetă trebuie să stabilească mandatul comisiei, care să conțină sarcinile detaliate și modalitățile procedurale ale activității sale.**
126. În ceea ce privește componența comisiei de anchetă, autorii proiectului pot lua în considerare reprezentarea grupurilor politice parlamentare în cadrul acestor comisii. Este o practică obișnuită ca parlamentele să se asigure că componența comisiilor de anchetă reflectă reprezentarea grupurilor politice din cameră.¹¹⁶ Unele parlamente depășesc criteriul de a se conforma unei simple reprezentări echitabile și încearcă să consolideze rolul opoziției. Acest lucru poate fi realizat, de exemplu, prin garantarea unei reprezentări egale a majorității și a opoziției în cadrul comisiilor de anchetă sau prin garantarea opoziției a poziției de președinte. **Prin urmare, se recomandă să se ia în considerare includerea în Proiectul de cod a unor cerințe suplimentare cu privire la componența comisiilor de anchetă, care să asigure o reprezentare adecvată – și, de preferință, consolidată – a membrilor opoziției, dincolo de simpla reprezentare proporțională.**
127. **De asemenea, ar fi recomandabil să se ia în considerare posibilitatea de a permite unui membru al minorității să prezideze comisia sau să îndeplinească funcția de raportor special sau coraportor pe această temă.** Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a recomandat ca un membru al opoziției să fie numit fie președinte, fie raportor al fiecărei comisii de anchetă solicitate cu succes de membrii opoziției.¹¹⁷

114 A se vedea OSCE/ODIHR, [Opinia privind proiectul de lege privind supravegherea parlamentară în Bosnia și Herțegovina](#), 29 martie 2017, punctul 43.

115 A se vedea [Orientările procedurale privind drepturile și responsabilitățile opoziției într-un parlament democratic](#), paragraful 13.2.8.

116 A se vedea IPU, [Instrumente pentru controlul parlamentar](#), p. 41. A se vedea, de asemenea, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, Raportul domnului Karim van Overmeire, [Orientări procedurale privind drepturile și responsabilitățile opoziției într-un parlament democratic](#), Doc. 11465 rev., 3 ianuarie 2008, punctul 68.

117 A se vedea APCE, [Orientări procedurale privind drepturile și responsabilitățile opoziției într-un parlament democratic](#), paragraful 13.2.8.

128. În plus, este esențial să se asigure paritatea în reprezentarea femeilor și a bărbaților în parlamentele și în organismele acestora, la toate nivelurile.¹¹⁸ În acest sens, conducerea, componența și conducerea organismelor parlamentare, inclusiv a comisiilor de anchetă, ar trebui să fie, de asemenea, echilibrate din punct de vedere al genului și să respecte diversitatea.¹¹⁹ **Prin urmare, este recomandabil să se reflecte în Proiectul de cod faptul că, la constituirea comisiilor de anchetă, trebuie să se acorde atenție asigurării faptului că aceste organe nu sunt compuse numai din reprezentanți ai diferitelor partide politice, ci și dintr-un număr echilibrat de femei și bărbați.**
129. Se remarcă faptul că anchetele sunt un instrument suficient de puternic prin care parlamentele pot examina politicile și activitățile guvernamentale și pot trage la răspundere funcționarii publici responsabili de punerea în aplicare a acestora. Puterea acestor instrumente rezidă în primul rând în competențele de tip judiciar ale comisiilor de anchetă, care pot obliga martorii să se prezinte și să depună mărturie în fața lor. Extinderea competențelor comisiilor de anchetă de a cita martori și de a avea acces la documente dincolo de instituțiile supravegheate, la orice terță parte, este esențială pentru eficacitatea anchetelor acestora.¹²⁰
130. Proiectul de cod acordă comisiilor de anchetă competența de a cita ca martor orice persoană care deține informații despre orice fapt sau circumstanță care ar putea fi relevantă pentru investigarea cazului. Persoanele citate sunt obligate să se prezinte în fața comisiei de anchetă. Audierile în fața comisiei a persoanelor citate se desfășoară numai în prezența majorității membrilor comisiei (articolul 245 alineatul (2)). Neprezentarea persoanei invitate fără justificare, precum și neprezentarea informațiilor sau documentelor solicitate sau prezentarea de informații sau documente false se sancționează în conformitate cu legislația (articolul 245 alineatul (4)). **Cu toate acestea, ar fi recomandabil ca proiectul de lege să prevadă sancțiuni clare pentru cazurile de neconformitate sau să facă referire explicită la legislația specifică.**
131. În plus, articolul 245 alineatul (4) omite anumite garanții procedurale pentru martori, garantate de standardele internaționale, cum ar fi articolul 6 din Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO). Acestea includ, de exemplu, dreptul de a nu se autoincrimina și dreptul de a fi asistat de un avocat. În plus, în prezent nu există niciun mecanism de contestare a unei cereri de comparare sau de furnizare de informații. Mai mult, ar trebui introdus un sistem de sancțiuni graduale, cu posibilitatea unei revizuii judiciare pentru a se asigura echitatea procedurală. De asemenea, ar trebui acordată o atenție specială protecției denunțătorilor și victimelor, inclusiv prin măsuri de protecție precum confidențialitatea și redactarea, după caz.
132. După cum s-a menționat în recomandarea anterioară privind articolul 215 din Proiectul de cod (a se vedea punctul 32 *de mai sus*), cererile de informații ar trebui să respecte principiul proporționalității și să țină seama de potențialele conflicte cu legislația specifică sectorului în materie de confidențialitate (de exemplu, în domeniul sănătății). Informațiile și documentele ar trebui solicitate numai atunci când sunt în mod clar relevante și necesare în mod rezonabil pentru obiectul anchetei. Articolul 245 alineatul (8) prevede că „*în timpul anchetelor, comisia poate solicita accesul la informații secrete, în conformitate cu legislația în vigoare*”. În ceea ce privește accesul la informații al organismelor de supraveghere și, în special, al comisiilor parlamentare de anchetă, este

118 Comitetul CEDAW, *Recomandarea generală nr. 40 a Comitetului CEDAW privind reprezentarea egală și incluzivă a femeilor în sistemele de luare a deciziilor*, 23 octombrie 2024, paragraful 70 (c).

119 A se vedea OSCE/ODIHR, *Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune*, 2024, punctul 222.

120 A se vedea OSCE/ODIHR, *Opinia privind proiectul de lege privind controlul parlamentar al Bosniei și Herțegovinei*, 29 martie 2017, paragraful 47. A se vedea, de asemenea, OSCE/ODIHR, *Nota privind anchetele parlamentare privind activitățile judiciare*, 2020, subsecțiunea 3.2.

important să se reamintească că dreptul de acces la informațiile deținute de autoritățile publice este garantat de articolul 19 din PIDCP și de articolul 10 din CEDO și ar trebui să se aplice pe baza principiului divulgării maxime, stabilindu-se prezumția că toate informațiile sunt accesibile, sub rezerva unui sistem restrâns de excepții.¹²¹ Conform principiului 6 din *Principiile Tshwane*, toate organismele de supraveghere și de apel, inclusiv instanțele și tribunalele, ar trebui să aibă acces la toate informațiile, inclusiv la informațiile privind securitatea națională, indiferent de nivelul de clasificare, relevante pentru capacitatea lor de a-și îndeplini responsabilitățile (a se vedea, de asemenea, subsecțiunea 6.4. *supra* cu privire la supravegherea SIS).

133. Anumite informații pot fi în mod legitim secrete din motive de securitate națională sau de protecție a altor interese imperative enumerate în instrumentele internaționale.¹²² În același timp, după cum se menționează în *Orientările ODIHR privind protecția apărătorilor drepturilor omului*, securitatea națională este frecvent utilizată pentru a justifica clasificarea excesivă a informațiilor.¹²³ Prin urmare, legile privind secretul ar trebui să definească în mod precis securitatea națională și să includă divulgări interzise definite în mod strict și clar, care sunt necesare și proporționale pentru a proteja securitatea națională. Acestea ar trebui să indice în mod clar criteriile care ar trebui utilizate pentru a determina dacă informațiile pot fi declarate secrete sau nu, astfel încât să se prevină abuzul etichetei „secret” în scopul de a împiedica divulgarea informațiilor care sunt de interes public.¹²⁴ În plus, divulgarea nu ar trebui să fie limitată în absența demonstrării de către guvern a „unui risc real și identificabil de prejudiciu semnificativ pentru un interes legitim de securitate națională”¹²⁵ care să prevaleze asupra interesului public pentru informațiile care urmează să fie divulgate.¹²⁶ Dacă divulgarea nu prejudiciază un interes legitim al statului, nu există niciun temei pentru suprimarea sau reținerea acesteia.¹²⁷ În plus, ar trebui instituite proceduri clare și transparente pentru a evita clasificarea excesivă a documentelor, termenele nejustificate de lungi înainte de declasificare și limitările nejustificate în accesarea arhivelor istorice.¹²⁸ **Proiectul de cod ar trebui să specifice că comisiile de anchetă ar trebui să aibă acces la toate informațiile deținute de autoritățile publice, cu excepția unor cazuri foarte limitate în care există un risc real și identificabil de prejudiciu semnificativ pentru un interes legitim de securitate națională care depășește interesul publicului în divulgare. În același timp, cererile de informații ar trebui să respecte principiul necesității și proporționalității și să țină seama de potențialele conflicte cu legislația specifică sectorului în materie de confidențialitate (de exemplu, în domeniul sănătății). Informațiile și documentele ar trebui solicitate numai atunci când sunt în mod clar relevante și în mod rezonabil necesare pentru obiectul anchetei.**

121 A se vedea OSCE RFoM împreună cu titularii mandatului privind libertatea de exprimare din cadrul ONU, Comisia Africană pentru Drepturile Omului și ale Popoarelor (Uniunea Africană) și Organizația Statelor Americane, *Declarația comună din 2004* (6 decembrie 2004), subsecțiunea privind „Legislația privind secretul”, al treilea paragraf.

122 Articolul 19 alineatul (3) din PIDCP și articolul 10 alineatul (2) din CEDO, precum și jurisprudența conexasă a CtEDO. A se vedea, de asemenea, de exemplu, Mandatarii internaționali pentru libertatea de exprimare, *Declarația comună din 2004* (6 decembrie 2004), subsecțiunea privind „Legislația privind secretul”, al treilea paragraf.

123 ODIHR, *Linii directoare privind protecția apărătorilor drepturilor omului* (2014), paragraful 144.

124 A se vedea, de exemplu, Mandatarii internaționali pentru libertatea de exprimare, *Declarația comună din 2004* (6 decembrie 2004), subsecțiunea „Legislația privind secretul”, al treilea paragraf.

125 A se vedea, de exemplu, Raportorul special al ONU pentru libertatea de opinie și de exprimare, *Raportul privind protecția surselor și a denunțătorilor* (2017), A/70/361, paragraful 47; și *Principiile globale privind securitatea națională și dreptul la informație* (Principiile Tshwane), elaborate și adoptate la 12 iunie 2013 de o adunare numeroasă de experți din organizații internaționale, societatea civilă, mediul academic și practicieni în domeniul securității naționale, Principiul 3(b).

126 A se vedea, de exemplu, Raportorul special al ONU pentru libertatea de opinie și de exprimare, *Raportul privind protecția surselor și a denunțătorilor* (2017), A/70/361, paragraful 10.

127 A se vedea Comitetul ONU pentru drepturile omului, *Comentariul general nr. 34* privind articolul 19 din PIDCP, CCPR/C/GC/34, paragraful 30.

128 ODIHR, *Linii directoare privind protecția apărătorilor drepturilor omului* (2014), paragraful 146.

134. În plus, pentru a fi eficiente, nu este suficient ca comisiile de anchetă să poată obliga persoanele, inclusiv funcționarii publici, să depună mărturie. Acestea ar trebui, de asemenea, să poată proteja așa-numiții „denunțatori”. Multe țări au o formă de legislație privind „denunțatorii”, care îi protejează pe aceștia împotriva divulgării identității lor și a represaliilor din partea angajatorului și îi poate proteja de răspunderea penală și civilă pentru încălcarea normelor de confidențialitate.¹²⁹ Un factor cheie în încurajarea „denunțatorilor” să împărtășească informații cu autoritățile, inclusiv cu parlamentarii, este nivelul de protecție oferit de legislație. Pentru a-și îndeplini rolul în mod eficient, o comisie de anchetă ar putea beneficia de autoritatea de a proteja identitatea „denunțatorilor” și de a preveni inițierea oricăror potențiale proceduri penale sau civile împotriva acestora pentru divulgarea de informații confidențiale.
135. În acest sens, cadrul juridic și orientările utile pot fi regăsite în Inițiativa regională anticorupție (RAI), din care Republica Moldova face parte, precum și în documentele OECD și în Rezoluția CE privind protecția denunțatorilor.¹³⁰ Se recomandă, așadar, **să se adauge la Proiectul de cod dispoziții care să garanteze că persoanele care furnizează informații comisiilor de anchetă pot beneficia de legislația existentă privind protecția „denunțatorilor” sau, dacă o astfel de legislație nu există în Moldova, să se încorporeze în Proiectul de cod mecanismul de protecție relevant, în conformitate cu standardele internaționale.**
136. Mai mult, la fel ca în cazul audierilor, conform Proiectului de cod, anchetele sunt făcute publice în mod implicit, fără a se prevedea autorizarea redactării sau a ședințelor închise, ceea ce ar putea expune victimele la riscul de represalii, stigmatizare și victimizare secundară. În acest sens, s-ar putea lua în considerare includerea în Proiectul de cod a unei dispoziții care să garanteze dreptul victimelor de a se adresa comisiilor (de exemplu, victimele traficului de persoane, violenței domestice, infracțiunilor motivate de ură), precum și proceduri pentru audierea persoanelor în modul în care să se evite provocarea traumelor suplimentare, și cerințele cu referire la acțiunile ulterioare. Articolul 247 alineatul (1) din Proiectul de cod prevede că, în cazul în care o comisie de anchetă nu prezintă raportul său Parlamentului până la termenul stabilit la aprobarea comisiei și nu solicită o prelungire, cazul se consideră închis. Această dispoziție ar putea duce la practica de a se înființa comisii de anchetă care nu își îndeplinesc mandatul, fără ca acestea să suporte consecințele. Dacă aceste comisii nu sunt conduse de o fracțiune minoritară, este ușor de anticipat survenirea situațiile în care majoritatea ar putea exploata această lacună administrativă pentru a evita publicarea concluziilor comisiei și orice consecințe potențiale. Acest lucru nu ar trebui permis, iar legea nu ar trebui să creeze căi pentru astfel de obstacole în calea supravegherii. Prin urmare, este recomandabil **să se reconsidere această dispoziție a Proiectului de cod.**
137. Proiectul de cod nu oferă îndrumări detaliate cu privire la faptul dacă activitatea și ședințele comisiei de anchetă ar trebui să fie deschise publicului. Ca și în cazul ședințelor comisiilor permanente, **se recomandă să se solicite ca toate ședințele comisiei de anchetă să fie deschise publicului, cu excepția unor circumstanțe limitate și bine definite, strict justificate.** Se specifică doar că raportul comisiei trebuie publicat după ce a fost dezbătut de Parlament (articolul 247 alineatul (6)). Deși publicarea raportului este binevenită,¹³¹ este o bună practică să se asigure că o relatare completă a ședințelor

129 Pentru mai multe detalii privind protecția avertizorilor de integritate în diferite jurisdicții, a se vedea OECD, *Principiile directoare ale G20 privind protecția avertizorilor de integritate* (2011), disponibile la: <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>. A se vedea, de asemenea, OSCE, *Manualul privind combaterea corupției* (2016), pp. 131-140, disponibil la: <http://www.osce.org/secretariat/232761>.

130 A se vedea *Rezoluția 1729(2010)* a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei privind protecția avertizorilor de integritate, disponibilă la: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17851&lang=en>.

131 A se vedea *Nota* OSCE/ODIHR privind anchetele parlamentare asupra activităților judiciare (2020), punctul 52.

comisiei parlamentare este înregistrată și pusă la dispoziție în mod gratuit și în timp util, asigurându-se în același timp accesibilitatea acestora, în conformitate cu standardele de deschidere și transparență parlamentară.¹³² **Proiectul de cod ar trebui completat pentru a se asigura că înregistrările parlamentare sunt disponibile și accesibile în mod gratuit, împreună cu alte documente ce elucidează activitatea comisiilor de anchetă, inclusiv ordinea de zi, mărturiile martorilor, transcrierile și înregistrările acțiunilor comisiei.**

RECOMANDAREA E.

1. Să se completeze Proiectul de cod cu normele și procedurile mai detaliate privind înființarea și funcționarea comisiilor speciale, inclusiv cu cerințe clare de raportare și rolurile membrilor comisiei.
2. Să se prevadă în Proiectul de cod o procedură clară de constituire a comisiilor de anchetă, specificându-se că un singur deputat ar trebui să poată depune o moțiune pentru constituirea unei comisii de anchetă, iar o astfel de moțiune ar fi aprobată dacă este susținută de o *minoritate calificată* de deputați.
3. Să se modifice articolele 243 și 246 din Proiectul de cod pentru a alinia în mod clar dispozițiile acestuia cu regula *sub judice* și pentru a se asigura respectarea independenței judiciare și a procuraturii, specificându-se totodată drepturile și responsabilitățile respective ale comisiei de anchetă, în special atunci când aceasta trebuie să acționeze în paralel cu o procedură judiciară în curs, care ar trebui să fie clar definite în termenii de referință.
4. Să se ia în considerare includerea în Proiectul de cod a unor cerințe suplimentare cu privire la componența comisiilor parlamentare (fie ele permanente, speciale sau de anchetă), asigurându-se o reprezentare adecvată – și, de preferință, sporită – a membrilor opoziției, paritatea în funcțiile de președinte/vicepreședinte, precum și o componență echilibrată din punct de vedere al genului.
5. Să se adauge în textul Proiectului de cod dispoziții care să garanteze că persoanele care furnizează informații comisiilor de anchetă pot beneficia de legislația existentă privind protecția „denunțătorilor” sau, dacă o astfel de legislație nu există în Moldova, să se includă în Proiectul de cod mecanismul de protecție relevant, în conformitate cu standardele internaționale.
6. Să se clarifice în Proiectul de cod că comisiile de anchetă ar trebui să aibă acces la toate informațiile deținute de autoritățile publice, sub rezerva unor limitări în cazurile strict definite, în care există un risc real și identificabil de cauzare a unui prejudiciu semnificativ pentru un interes legitim de securitate națională care prevalează asupra interesului publicului în divulgarea informațiilor și în care pot fi aplicabile cerințe stricte de confidențialitate, asigurându-se în același timp respectarea principiului necesității și proporționalității și ținându-se seama de potențialele conflicte cu legislația specifică sectorului în materie de confidențialitate (de exemplu, în domeniul sănătății).
7. Să se includă în Proiectul de cod dispoziții clare care să impună ca toate ședințele comisiilor să fie deschise publicului, cu excepția unor circumstanțe limitate și bine definite, strict justificate, asigurându-se în același timp faptul că înregistrările parlamentare sunt disponibile și accesibile în mod liber și public, împreună cu alte

132 A se vedea IPU-UNDP, [Raportul parlamentar global 2017 – Supravegherea parlamentară](#), p. 105.

documente legate de activitatea comisiilor, inclusiv ordinea de zi, mărturiile martorilor, transcrierile și înregistrările acțiunilor comisiilor.

8. MOTIUNILE SIMPLE ȘI MOTIUNILE DE NEÎNCREDERE (CAPITOLUL XIX)

138. Capitolul XIX din Proiectul de cod se referă la moțiunile simple și moțiunile de cenzură. Moțiunile simple sunt definite ca fiind poziția Parlamentului cu privire la anumite probleme de politică internă sau externă sau cu privire la problemele care au făcut obiectul unei interpelări (articolul 249 alineatul (1)). Moțiunea de cenzură, pe de altă parte, exprimă retragerea încrederii în guvern la investitură (articolul 250 alineatul (1)), detaliind procedura prevăzută la articolul 106 din Constituție.
139. Capitolul XI din Proiectul de cod detaliază modalitățile și procedurile de numire a funcționarilor de către Parlament, precum și revocarea acestora, care constituie o componentă importantă a funcțiilor de control ale parlamentelor. **Dispozițiile acestui capitol ar putea fi completate pentru a reflecta obiectivul parității de gen subliniat în Recomandarea generală nr. 40 a Comitetului CEDAW.**
140. Proiectul de cod atribuie „comisiei responsabile cu aprobarea moțiunilor simple” sarcina de a prezenta avizul său în plenul Parlamentului (articolul 252 alineatul (5)). În plus, articolul 252 alineatul (6) prevede că „fracțiunile parlamentare se exprimă asupra moțiunii”, în timp ce articolul 252 alineatul (8) specifică că o moțiune simplă trebuie adoptată cu votul majorității deputaților prezenți. Cu toate acestea, rămâne neclar ce decizie trebuie să ia fracțiunile parlamentare în temeiul articolului 252 alineatul (6), precum și formatul și procedura pentru acest proces decizional. **Prin urmare, sunt necesare clarificări suplimentare pentru a asigura o abordare clară și coerentă în ceea ce privește luarea deciziilor cu privire la moțiunile parlamentare.** Articolul 252 alineatul (2) prevede că absența cvorumului la ședința în care urmează să fie dezbătută moțiunea va duce la respingerea acesteia. În același timp, o amânare ar fi o opțiune mai preferabilă decât respingerea automată. În cele din urmă, articolul 252 alineatul (3) stabilește o limită numerică pentru numărul de moțiuni de cenzură care pot fi depuse. Deși este rezonabil să se impună anumite restricții pentru a preveni abuzul de astfel de moțiuni și pentru a se evita paralizia legislativă, o cerință procedurală – cum ar fi un număr minim de semnături de susținere – ar oferi o abordare mai adecvată și mai echilibrată.

9. INTEGRAREA PERSPECTIVEI DE GEN ÎN CONTROLUL PARLAMENTAR

141. Asigurarea utilizării unui limbaj sensibil la dimensiunea de gen în legislație reprezintă o contribuție importantă la egalitatea de gen și la incluziune. Limbajul sensibil la dimensiunea de gen este singurul standard acceptabil de exprimare legislativă care promovează eficacitatea legislativă, egalitatea și incluziunea. Acest lucru înseamnă că limbajul legii ar trebui să țină seama în mod explicit de publicul său și să facă alegeri lingvistice specifice. Indiferent de limba în care sunt redactate legile, legislația ar trebui să evite utilizarea unui limbaj care se referă în mod explicit sau implicit la un singur gen (limbaj specific de gen) sau grup, sau să o facă numai atunci când acest lucru servește eficacității legii sau unui motiv specific (de exemplu, legea se referă la un gen specific).¹³³ În acest sens, Proiectul de cod ar trebui revizuit pentru a se asigura că se utilizează un

133 A se vedea OSCE/ODIHR, [Linii directe privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), 2024, paragraful 133.

limbaj sensibil la dimensiunea de gen în textul integral al acestuia. De exemplu, articolul 237 se referă la examinarea rapoartelor de către „Ombudsman”, care nu este un termen neutru din punct de vedere al genului și, cu excepția cazului în care există o problemă de inexactitate a traducerii, ar putea implica faptul că funcția este ocupată numai de un bărbat. **Pentru a asigura utilizarea unui limbaj sensibil la dimensiunea de gen, se recomandă ca, ori de câte ori este posibil, referirile la titularii de funcții sau la anumite categorii de persoane să fie adaptate pentru a utiliza un cuvânt neutru din punct de vedere al genului, asigurându-se totodată că acesta nu are o conotație peiorativă.**¹³⁴

142. În afară de aceasta, Proiectul de cod ar beneficia în continuare de integrarea expresă a egalității de gen, atât în structurile de supraveghere, cât și în domeniul de aplicare substanțial al supravegherii, așa cum s-a subliniat deja mai sus în ceea ce privește reprezentarea femeilor în cadrul structurilor de supraveghere și al comisiilor parlamentare, precum și modalitățile specifice de supraveghere, cum ar fi bugetarea de gen, raportarea anuală defalcată sau supravegherea parlamentară sensibilă la gen și diversitate a sectorului de securitate și informații, printre altele. Se reamintește că, în conformitate cu definiția utilizată în *Planul de acțiune al OSCE din 2004 pentru promovarea egalității de gen*, integrarea perspectivei de gen implică evaluarea implicațiilor pentru femei și bărbați ale oricărei acțiuni planificate, inclusiv legislația, politicile și programele, în toate domeniile și la toate nivelurile.¹³⁵ Orientările utile privind modul în care perspectiva de gen ar trebui integrate în supravegherea parlamentară se regăsesc în Planul de acțiune pentru parlamente sensibile la dimensiunea de gen, adoptat de Adunarea Uniunii Interparlamentare în 2012.¹³⁶
143. După cum s-a menționat deja mai sus, Proiectul de cod nu abordează componenta organismelor de supraveghere (inclusiv a comisiilor de anchetă). **Cu toate acestea, autorii proiectului ar trebui să ia în considerare introducerea unei cerințe generale privind o abordare echilibrată din punct de vedere al genului în ceea ce privește componenta tuturor organismelor de supraveghere.**
144. Se remarcă faptul că Parlamentul Moldovei nu are o comisie permanentă pentru egalitatea de gen. Planul de acțiune al UIP pentru parlamente sensibile la dimensiunea de gen recomandă ca, pe lângă o comisie parlamentară specializată însărcinată cu revizuirea politicilor guvernamentale din perspectiva de gen, egalitatea de gen să fie integrată „în toate activitățile parlamentare” și „în toate comisiile parlamentare, astfel încât toți membrii comisiilor – bărbați și femei – să aibă mandatul de a aborda implicațiile de gen ale politicilor, chestiunilor legislative sau bugetare pe care le examinează”. Se recomandă, de asemenea, alocarea de timp în ordinea de zi „pentru dezbateri speciale privind egalitatea de gen sau întrebări specifice de gen adresate miniștrilor”. **Autorii Proiectului de cod sunt încurajați să ia în considerare adăugarea de referiri explicite la egalitatea de gen ca o problemă care ar trebui abordată de Parlament și de organismele sale de supraveghere în toate aspectele supravegherii parlamentare și în legătură cu toate activitățile guvernamentale.**

134 A se vedea, de exemplu, [NAȚIUNILE UNITE Integrarea perspectivei de gen în discursul și](#). A se vedea, de asemenea, ca un alt exemplu, Parlamentul European, [Limbajul neutru din punct de vedere al genului în Parlamentul European](#) (2008, actualizat în 2018); [Rezoluția Parlamentului European privind integrarea perspectivei de gen în Parlamentul European](#) (2021); Consiliul Uniunii Europene, [Secretariatul General, Comunicarea incluzivă în SGC](#) (2018).

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

136 A se vedea IPU, *Planul de acțiune pentru parlamente sensibile la dimensiunea de gen* (2012), p. 15, disponibil la: <http://www.ipu.org/pdf/publications/action-gender-e.pdf>. În special, planul recomandă parlamentelor „să încurajeze distribuția proporțională și echitabilă a femeilor parlamentare în toate comisiile, nu doar în cele care se ocupă de femei, copii, gen, familie, sănătate și educație”.

145. În cele din urmă, integrarea perspectivei de gen ar trebui să fie o parte integrantă a tuturor instrumentelor și practicilor de supraveghere, inclusiv a evaluării *ex post* a legislației. Procesul de realizare a evaluărilor de impact, dar și al audierilor publice în general, ar trebui să asigure că o gamă largă de părți interesate poate participa și 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 unui risc deosebit.¹³⁷ Măsurile de sensibilizare ample și proactive ale guvernului și parlamentului contribuie la identificarea și includerea tuturor părților interesate și relevante, inclusiv a organizațiilor care promovează egalitatea de gen și reprezintă grupurile marginalizate sau subreprezentate din punct de vedere istoric (a se vedea, de asemenea, *Opinia Biroului ODIHR privind Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (Aspectele cu referire la funcțiile reprezentative ale Parlamentului)*¹³⁸ cu recomandările specifice pentru a se asigura derularea unor procese parlamentare mai deschise, participative și incluzive).

RECOMANDAREA F.

Să se ia în considerare adăugarea în Proiectul de cod a unei referiri exprese la egalitatea de gen ca o problemă care ar trebui abordată de parlament și de organismele sale de supraveghere în toate aspectele supravegherii parlamentare și în legătură cu toate activitățile guvernamentale.

10. MONITORIZAREA ȘI RAPORTAREA PRIVIND ÎNDEPLINIREA ROLULUI DE SUPRAVEGHERE PARLAMENTARĂ

146. Proiectul de cod nu conține dispoziții sau un sistem care să impună Parlamentului să monitorizeze și să raporteze în mod regulat cu privire la activitățile sale de supraveghere. Acest lucru ar contribui la responsabilizarea Parlamentului în fața publicului pentru performanțele sale. Se recomandă completarea titlului III din Proiectul de cod în acest sens.

[SFÂRȘITUL TEXTULUI]

137 A se vedea, de exemplu, Banca Mondială, Studiu privind evaluările impactului asupra drepturilor omului (HRIAs) (2013), p. 4. HRIAs ajută la evaluarea impactului pe termen scurt, mediu și lung al politicilor propuse și al proiectelor de lege asupra drepturilor omului. Aceste tipuri de evaluări se referă la modul în care politica sau propunerea de reglementare propusă respectă obligațiile legale internaționale ale statului de a respecta, proteja și îndeplini drepturile omului ale indivizilor. Procesul de realizare a HRIAs ar trebui să asigure că o gamă largă de părți interesate poate participa și 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 unui risc deosebit. HRIAs pot fi atât evaluări independente, cât și integrate în evaluări mai ample ale impactului asupra mediului și societății.

138 Pentru o analiză mai cuprinzătoare a modalităților de implicare a publicului în activitatea Parlamentului și recomandări practice în acest sens, a se vedea *Opinia ODIHR privind Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (aspecte legate de funcțiile reprezentative ale Parlamentului)* – disponibil la: < [Moldova | LEGISLATIONLINE](https://www.moldova.gov.md/en/legislation/legislation-line) > .