

MEMORANDUM DE POLITICI

(POLICY PAPER)

REFORMA STRUCTURALĂ A PROCESULUI LEGISLATIV
ȘI CONSOLIDAREA CONTROLULUI PARLAMENTAR
ÎN CONTEXTUL EXAMINĂRII PROIECTULUI CODULUI
CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA
PARLAMENTULUI (NR. 110/2026)

MEMORANDUM DE POLITICI (POLICY PAPER)

Către: Parlamentul Republicii Moldova / Comisia Juridică, Numiri și Imunități, Comisiei de la Veneția

De la: Asociația Promo-LEX

Data: 21 iulie 2026

Subiect: Reforma structurală a procesului legislativ și consolidarea controlului parlamentar în contextul examinării proiectului Codului cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului (nr. 110/2026)

1. Sumar Executiv

Prezentul document de politici este elaborat în contextul **adoptării noului Cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului (nr. 110 din 06.04.2026)**. Deși acest proiect a fost deja **votat în prima lectură și transmis Comisiei de la Veneția pentru avizare**, monitorizarea procesului decizional evidențiază o deficiență majoră: desfășurarea a doar două runde de consultări publice- una premergătoare înregistrării proiectului și una ulterioară acestuia- fapt ce limitează participarea autentică a societății civile într-o reformă de o asemenea anvergură.

Documentul propune ajustări esențiale bazate pe rapoartele Promo-LEX și standardele internaționale (Comisia de la Veneția, OSCE, OECD-SIGMA, OGP). Obiectivul este eliminarea curenților sistemice identificate în legislatura a XI-a: abuzul de proceduri accelerate (50% din legi adoptate în mai puțin de 30 de zile), marginalizarea sistematică a opoziției (doar 10 proiecte promovate în Legislatura a XI-a) și o rată scăzută a consultărilor publice (18,2%). Recomandările vizează instituționalizarea dialogului majoritate-opoziție, reglementarea strictă a urgenței, uniformizarea consultărilor și revigorarea funcției de control parlamentar pentru a asigura implementarea eficientă a **Foii de parcurs privind „Funcționarea Instituțiilor Democratice”**.

2. Introducere și context strategic

Republica Moldova a intrat într-o etapă decisivă a parcursului său european, marcată de necesitatea unei discipline legislative riguroase. **Foia de parcurs privind „Funcționarea Instituțiilor Democratice”**, aprobată prin HG nr. 276/2025, stabilește obiective strategice clare pentru creșterea eficacității parlamentare și transparenței parlamentare.

Asociația Promo-LEX, pe baza experienței sale din perioada 2016–2019 axată pe controlul parlamentar și numirile în funcții publice, a monitorizat activitatea Parlamentului de Legislatura a XI-a (2021–2025). În acest sens, asociația a elaborat rapoarte anuale, analize tematice și sinteze ale ședințelor plenare, efortul concentrându-se pe transparența procesului decizional, funcționarea comisiilor permanente, controlul parlamentar și managementul bugetar.

Datele statistice din legislatura a XI-a, colectate de Promo-LEX, indică un decalaj între angajamentele declarate și practicile parlamentare. Deși încrederea în Parlament a crescut pe parcursul legislaturii a XI-a de la 15% la 32%, în martie 2026 doar 22% din cetățeni au menționat că au multă sau foarte multă încredere.

Avizarea proiectului de către Comisia de la Veneția oferă Parlamentului ocazia de a integra nu doar observațiile juridice externe, ci și recomandările societății civile, evitând astfel riscul ca noua lege să nu-și atingă scopul propus. În acest sens, Promo-LEX a transmis Parlamentului recomandări punctuale asupra proiectului, iar **acest memorandum de politici vine să accentueze aspectele cheie**, cu potențial de impact sistemic asupra procesului legislativ.

3. Analiza problemelor și recomandări pe subiecte cheie

3.1. Uniformizarea și eficientizarea consultărilor publice

Situația actuală: Transparența decizională rămâne lacunară, cu o rată de consultare a proiectelor de legi în Legislatura a XI-a de doar 18,2%. Mai grav, 62,2% din consultările efectuate au avut loc *între* prima și a doua lectură, când conceptul legii era deja fixat. Publicarea sintezelor recomandărilor este deficitară (doar 34% din proiectele consultate aveau sinteze publicate), afectând trasabilitatea contribuțiilor societății civile. În context, deși Guvernul a elaborat un proiect de lege privind participarea publică, care vine să înlocuiască Legea 239/2008, mecanismul de control judecătoresc asupra respectării legii a rămas nereglementat. Aceasta vulnerabilitate ar putea favoriza nerespectarea sistematică a etapelor procesului decizional, inclusiv de către Parlament.

Referințe și standarde:

- **OGP (Open Government Partnership) și SIGMA:** Promovează trecerea de la participarea pasivă (recepționare de documente) la participarea activă și feedback obligatoriu.
- **Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional:** Stabilește termene minime de 10-15 zile lucrătoare pentru consultări, frecvent nerespectate de Parlament.

Recomandări:

1. **Consultări înainte de înregistrarea sau înainte de prima lectură:** Organizarea obligatorie a consultărilor publice **înainte de prima lectură**, în special pentru inițiativele deputaților.
2. **Trasabilitatea recomandărilor:** Publicarea obligatorie a unei sinteze în format de date deschise care să motiveze acceptarea sau respingerea fiecărei propuneri parvenite de la cetățeni sau OSC-uri.
3. **Sancțiuni procedurale:** Neincluderea pe ordinea de zi a proiectelor care nu respectă cerințele de transparență, cu posibilitatea de contestare a acțiunilor Parlamentului în instanța de judecată.

3.2. Reglementarea procedurilor de urgență și prioritare

Situația actuală: Există o „confuzie normativă” între regimul de urgență și cel prioritar, utilizată pentru a evita etapele de consultare și avizare. În legislatura a XI-a 553 de legi au fost adoptate în mai puțin de 30 de zile, deși multe nu aveau oficial regim de urgență declarat. Proiectul Codului menține o „confuzie normativă” între urgență și prioritate, ceea ce permite evitarea consultărilor și altor etape ale procesului decizional. Curtea Constituțională a intervenit deja (HCC nr. 22/2021, nr. 19/2021), declarând neconstituționale legi adoptate la intervale de „un minut” între lecturi, fără posibilitatea reală de a depune amendamente.

Referințe și standarde:

- **SIGMA:** Cerințe stricte pentru predictibilitatea procesului legislativ și limitarea legislației de urgență la crize reale. Dacă astfel de proceduri sunt folosite, se realizează o revizuire ex post a acestor legi cât mai curând posibil, pentru a evalua relevanța și eficiența regulilor și procedurilor de reglementare.
- **Comisia de la Veneția:** Certitudinea juridică necesită reguli clare, nu schimbări ad-hoc ale procedurilor politice (CDL-AD(2021)016; CDL-AD(2025)002).

Recomandări:

1. **Criterii obiective pentru urgență:** Limitarea procedurii de urgență strict la situații excepționale prevăzute de lege sau amenințări la securitatea națională.
2. **Termen minim pentru amendamente:** Stabilirea unui termen imperativ de **cel puțin 2 zile lucrătoare** între lecturi pentru depunerea amendamentelor, chiar și în regim de urgență.
3. **Transparența motivelor:** Publicarea obligatorie pe pagina web a justificării scrise a Guvernului sau Președinției pentru solicitarea urgenței.

3.3. Consolidarea funcției de control parlamentar

Situația actuală: Controlul asupra executivului este atenuat de voința politică. Interpelările nu au fost utilizate deloc în legislatura a XI-a, iar raportul anual al Guvernului a fost audiat o singură dată în 4 ani. Audierile rapoartelor autorităților în plen au scăzut dramatic în ultimul an de mandat (de la 79% la 7%), iar multe rapoarte sunt prezentate cu depășiri de termene.

Referințe și standarde:

- **Comisia de la Veneția:** Subliniază importanța comisiilor de anchetă care să nu substituie justiția, ci să asigure responsabilitatea politică.

- **OSCE:** Recomandă instrumente de sancționare a executivului în cazul refuzului de a coopera cu legislativul, sau a celor care obstrucționează anchetele parlamentare.
- **OECD/ SIGMA:** recomandă examinarea în mod eficient a executivului de către Parlament și comisiile sale, precum și monitorizarea calității activității executivului, prin audieri, întrebări adresate guvernului, anchete parlamentare, evaluări ale politicilor publice și supravegherea bugetului.

Recomandări:

1. **Lista exhaustivă de raportare:** Includerea în noul Cod de organizare și funcționare al Parlamentului a unei liste clare cu toate autoritățile obligate să raporteze anual în plen.
2. **Mecanisme de sancționare:** Introducerea unor măsuri de responsabilizare pentru conducătorii de instituții care nu răspund întrebărilor sau interpelărilor deputaților în termenele legale.
3. **Subcomisii active:** Reactivarea subcomisiilor pentru controlul SIS și pentru executarea hotărârilor CtEDO, care au fost practic inactive.

3.4. Instituționalizarea dialogului majoritate-opoziție

Situația actuală: Monitorizarea Promo-LEX evidențiază o polarizare accentuată și un decalaj enorm între „rata de promovare” a proiectelor majorității față de cele ale opoziției. Reprezentarea în comisiile cheie este adesea disproporționată (ex. CJNI în legislatura a XI-a a avut o perioadă cu 7 membri PAS și doar 2 BCS), iar proiectele opoziției sunt frecvent ignorate prin neincluderea pe ordinea de zi. Mai mult, prevederea din proiectul Codului (art. 10 alin. 2) care interzice modificarea configurației politice pe durata mandatului contravine mandatului reprezentativ și jurisprudenței Curții Constituționale.

Referințe și standarde:

- **Comisia de la Veneția:** Subliniază că regulile privind opoziția nu trebuie modificate la discreția majorității și că sancționarea parlamentarilor pentru poziții politice sau schimbări de afiliere încalcă mandatul liber [58, CDL-AD(2009)027].
- **Bune practici OSCE:** Recomandă mecanisme care să garanteze pluralismul și dreptul efectiv al opoziției de a propune alternative legislative.

Recomandări:

1. **Dialogul „Jean Monnet”**: Adoptarea acestui model european pentru facilitarea consensului pe proiecte majore de reformă.
2. **Coraportul alternativ (*Shadow Report*)**: Reglementarea dreptului opoziției să prezinte un coraport oficial asupra proiectelor de legi, conform modelului Parlamentului European.
3. **Conducerea comisiilor de concurs și de anchetă**: Instituirea dreptului opoziției de a conduce comisiile de anchetă și comisiile de concurs pentru funcții publice (ex. ANRE, Consiliul Concurenței), asigurând un echilibru real de putere.

4. Evaluarea opțiunilor de decizie

Opțiune	Avantaje	Dezavantaje / Riscuri
1. Status Quo (adoptarea Codului fără modificări)	Finalizarea rapidă a reformei.	Risc de declarare a neconstituționalității unor articole; Scăderea legitimității procesului de aderare la UE, Perpetuarea practicilor vicioase.
2. Integrarea recomandărilor (Reforma autentică)	Aliniere la standardele Comisiei de la Veneția/ OECD-SIGMA; OGP; Previzibilitate și transparență; Consolidarea încrederii publice.	Necesită consens politic larg și timp pentru instruirea aparatului administrativ și a deputaților.

5. Concluzie și apel la acțiune

Succesul aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană depinde nu doar de cantitatea legilor transpuse, ci de calitatea și legitimitatea lor democratică. Parlamentul trebuie să treacă de la o transparență formală la una proactivă, asigurând un rol autentic opoziției și societății civile. Adoptarea Codului de organizare și funcționare al Parlamentului nu trebuie să fie un exercițiu de bifare a unei acțiuni din Foaia de parcurs, ci o transformare reală a instituției. Integrarea recomandărilor prezentate în Cod va consolida rolul legislativului ca spațiu autentic de dezbatere și exercitare a controlului parlamentar, contribuind la respectarea principiilor statului de drept și buna guvernare.

6. Referințe

- **Raport Promo-LEX:** Monitorizarea activității Parlamentului legislatura a XI-a (2021-2025): [Raport](#) integral- română; [Sumar executiv](#)- engleză; Activitatea Parlamentului de Legislatura a XI-a- [Bune practici și recomandări](#)- română.
- **Sondaj Promo-LEX:** Percepțiile cetățenilor privind calitatea alegerilor și funcționarea proceselor democratice în Republica Moldova- versiunea [română](#); versiunea [engleză](#).
- **Notă de poziție** semnat CPR Moldova, Promo-LEX și alte organizații ale societății civile, privind excluderea mecanismelor de contestare în contencios administrativ din proiectul Legii privind participarea publică în procesul decizional
- **Comisia de la Veneția:** Opinii CDL-AD(2009)027, CDL-AD(2021)016, CDL-AD(2025)002, CDL-AD(2019)015.
- **OECD/ SIGMA:** Principiile administrației publice
- **OSCE:** Controlul parlamentar asupra executivului în regiunea OSCE.
- **OGP:** Standardele de participare și co-creare, Memorandum on Parliamentary Engagement.
- **Legislație:** Legea nr. 239/2008 (transparența în procesul decizional), Legea nr. 100/2017 (acte normative); Foaia de parcurs privind instituțiile democratice (HG 276/2025);
- **Hotărârile Curții Constituționale:** HCC nr. [22/2021](#), nr. [19/2021](#)
- **Proiecte de acte normative:** Proiect de Cod privind organizarea și funcționarea Parlamentului nr. 110/2026; [Proiectul legii](#) privind participarea publică în procesul decizional