

LINII DIRECTOARE PRIVIND LEGIFERAREA DEMOCRATICĂ PENTRU LEGI MAI BUNE (OSCE, ODIHR, 2023)

ADINA – MARIA NIKOLIĆ*

Abstract:

The guidelines formulated in this document provide a comprehensive set of recommendations for decision-makers and legislators, indicating methods to improve the legislative process to address modern lawmaking challenges and to promote openness, transparency, accountability, inclusion, and participation at all stages of the legislative cycle. These principles are an effective tool to ensure that legislative processes and adopted legislation adhere to democratic principles and the rule of law, are human rights compliant, accessible, non-discriminatory, gender-responsive, and attentive to the needs of diverse social groups.

Keywords: legislation, democracy, human rights, policies, legislative process.

Résumé :

Les lignes directrices énoncées dans ce document fournissent un ensemble complet de recommandations à l'intention des décideurs politiques et des législateurs, indiquant les moyens d'améliorer le processus législatif pour relever les défis législatifs modernes et promouvoir l'ouverture, la transparence, la responsabilité, l'inclusion et la participation à toutes les étapes du cycle législatif. Ces principes constituent un outil efficace pour garantir que les processus législatifs et la législation adoptée respectent les principes démocratiques, l'État de droit et les droits de l'homme, sont accessibles, non discriminatoires, tiennent compte de la dimension de genre et répondent aux besoins des divers groupes sociaux.

Mots-clés : législation, démocratie, droits de l'homme, politiques, processus législatif.

Legile au un impact semnificativ, chiar dacă adesea neprevăzut, asupra vieții noastre cotidiene, influențând structura societăților, drepturile, responsabilitățile și libertățile noastre personale. Calitatea acestor legi depinde direct de procesul prin care au fost elaborate și supuse consultărilor.

Acum aproape două decenii, Oficiul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR) a început să evalueze sistemele și procesele

* E-mail: adina.nikolic@irdo.ro

legislative pentru a identifica modalități de îmbunătățire a acestora. Aceste linii directoare se bazează pe activitatea ODIHR și oferă recomandări concrete și practice pentru redactarea unor legi de înaltă calitate prin îmbunătățirea proceselor legislative. Obiectivul lor final este de a împuternici factorii de decizie să elaboreze o legislație care să deservească cu adevărat populația.

Prin intermediul liniilor directoare¹, ODIHR își propune să ofere o imagine de ansamblu a principiilor directoare ale legiferării democratice, însoțită de recomandări concrete și practice despre modalitatea de respectare a acestor principii în fiecare etapă a ciclului legislativ. Acestea susțin procesul de pregătire, dezbateri, adoptare, implementare și evaluare a legilor, dar își propun și să demonstreze cum pot fi eficientizate aceste procese, referindu-se atât la conținutul legilor, cât și la procesul prin care acestea au fost redactate și supuse consultărilor.

Scopul liniilor directoare este și de a clarifica parametrii legiferării democratice, utilizând angajamentele OSCE privind dimensiunea umană, precum și standardele și recomandările internaționale privind drepturile omului și statul de drept ca punct de referință. Acestea subliniază importanța menținerii principiilor și standardelor legislative în perioade de criză, bazându-se atât pe experiența pandemiei de COVID-19, cât și impactul altor situații de urgență. Se urmărește astfel facilitarea unei evaluări obiective, amănunțite, transparente și echitabile a proceselor legislative.

Documentul se adresează tuturor celor implicați în procesul legislativ la nivel național, regional sau local, incluzând oficiali guvernamentali și factori de decizie, parlamentari și personal parlamentar, responsabili politici și legiuitori, precum și experți implicați în îmbunătățirea legislației sau mandatați în acest sens. De asemenea, este destinat unui public mai larg, precum instituțiile independente, în special instituțiile naționale pentru drepturile omului, organizațiile societății civile, mediul academic, apărătorii drepturilor omului și toate celelalte persoane și organisme implicate în procesul legislativ.

În conformitate cu obiectivele menționate anterior, liniile directoare se concentrează pe întregul ciclu al elaborării politicilor și legiferării, acoperind procesul de elaborare, redactare, consultare și dezbateri, examinare, modificare, adoptare, publicare, implementare, monitorizare și evaluare a legilor. Recomandările prezentate sunt destinate tuturor statelor democratice, recunoscând diversitatea tradițiilor locale, a contextelor istorice, politice,

¹ Documentul integral poate fi consultat online în versiunea originală la următoarea adresă: https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/558321_3.pdf

sociale, judiciare sau geografice specifice fiecărei țări, precum și a diferitelor sisteme și mecanisme juridice.

Materialul debutează cu o introducere și definiții ale legiferării democratice și ale legilor de calitate, descriind conceptul de proces legislativ ca un ciclu. Urmează prezentarea unui set principii directoare pentru legiferarea democratică și pentru elaborarea unor legi de calitate, bazate pe standardele cheie ale statului de drept și ale drepturilor omului. În continuare se dezvoltă procesul de elaborare a legilor, standardele la care ar trebui să adere conținutul unei legi și forma pe care ar trebui să o aibă aceasta, oferindu-se recomandări detaliate, concrete și practice. Totodată, sunt prezentați actorii cheie implicați în procesul de legiferare și rolurile lor. Mai mult, documentul include referințe la instrumente internaționale și regionale selectate, documente și jurisprudență, precum și un glosar cu termeni cheie.

În ceea ce privește metodologia de elaborare a liniilor directoare, aceasta a presupus trei etape: inițial, s-a realizat un studiu privind practicile legislative dintr-un eșantion reprezentativ și incluziv al statelor participante OSCE, precum și a instrumentelor și metodelor relevante dezvoltate de alte organizații. În următoarea etapă s-a ajuns la un acord cu privire la principiile și practicile legiferării democratice, identificând cele mai disputate și/sau problematice aspecte de reglementare și practică. În ultima etapă a acestui proces, timp de patru ani au fost elaborate principiile directoare printr-un proces de redactare cuprinzător, implicând un redactor principal și un grup de lucru format din experți ODIHR. Proiectul a fost ulterior revizuit de către Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, Adunarea Parlamentară a OSCE și reprezentanții societății civile.

Necesitatea unor proceduri legislative democratice și transparente este clar definită în angajamentele relevante ale OSCE. Documentul de la Copenhaga din 1990 afirmă că legislația, adoptată printr-o procedură publică, este „esențială pentru exprimarea deplină a demnității inerente și a drepturilor egale și inalienabile ale ființelor umane”². Documentul de la Moscova din 1991 reiterează aceste constatări, angajând statele participante la OSCE să elaboreze și să adopte legislație „ca rezultat al unui proces deschis care reflectă voința poporului”³.

² Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței privind Dimensiunea Umană a CSCE (Documentul de la Copenhaga), OSCE, 29 iunie 1990, para. 5.8.

³ Documentul Reuniunii de la Moscova a Conferinței privind Dimensiunea Umană a CSCE (Documentul de la Moscova), OSCE, 3 octombrie 1991, para. 18.1.

În contextul acestor linii directoare, procesele de legiferare sunt considerate democratice atunci când sunt realizate de organisme alese sau desemnate democratic, respectând principiul separației puterilor în stat și al echilibrului puterilor, și sunt conforme cu principiile statului de drept și drepturile omului. Acestea trebuie să fie deschise, transparente, accesibile, nediscriminatorii, sensibile la dimensiunea de gen, incluzive, reprezentative, participative și receptive la nevoile diferitelor grupuri din societate. Un proces de legiferare democratic conduce la adoptarea unor legi mai bune și contribuie la îmbunătățirea implementării legilor adoptate.

Procesul legislativ democratic trebuie privit ca un ciclu, prin care legile sunt elaborate, redactate, consultate și dezbătute, analizate, amendate, adoptate și publicate, fiind ulterior monitorizate și evaluate, urmând principiile democratice cheie. Legile codifică astfel normele comportamentale și sintetizează principiile, drepturile, privilegiile, dar și obligațiile pentru indivizi, puterile și responsabilitățile statelor și ale altor entități sau organizații.

Legile sunt considerate de calitate superioară atunci când sunt clare, inteligibile, previzibile, coerente, stabile, anticipabile, accesibile, conforme cu standardele statului de drept și ale drepturilor omului, sunt sensibile la dimensiunea de gen și diversitate și nediscriminatorii, atât în conținut, cât și în aplicare, în timp ce rămân proporționate și eficiente.

În general, legile sunt promulgate ca răspuns la o necesitate (reală sau percepută) sau problemă socială, sau pentru a îndeplini o obligație sau angajament impus de alte acte normative, decizii judecătorești sau tratate internaționale, iar orice limitare a exercitării drepturilor omului și a libertăților fundamentale de către stat trebuie să fie prevăzută de legea primară. Intervenția statului prin legislație ar trebui să aibă loc doar atunci când acțiunea statului este necesară și alte intervenții non-legislative nu sunt fezabile sau șansele de succes sunt minime. Pentru a preveni legi inutile și care nu pot fi implementate, dar și modificări frecvente ale legislației, necesitatea de a legifera trebuie evaluată la începutul fiecărui proces legislativ. Conform recomandărilor internaționale, legislația nu trebuie să aibă efect retroactiv, excepțiile de la această regulă fiind clar prevăzute în constituții sau în legislația constituțională și limitate strict la motive de interes public major. În niciun caz nu va fi posibil efectul retroactiv prejudiciabil în cazul legislației penale.

Diferitele organisme statale și non-statale, în special instituțiile naționale pentru drepturile omului, comisiile parlamentare, alte organisme axate pe drepturile omului și organizații ale societății civile, ar trebui să aibă capacitatea de a exercita funcțiile de monitorizare și supraveghere în mod independent și

eficient pe tot parcursul procesului legislativ, inclusiv după adoptarea legislației, pentru a asigura conformitatea cu obligațiile și standardele internaționale privind drepturile omului, precum și cu drepturile și libertățile garantate de constituțiile naționale.

Legile și procesul decizional public ar trebui să se bazeze pe argumente bine fundamentate, pe dovezi științifice și date, incluzând informații provenite din evaluări de impact și consultări cu publicul și alte părți interesate. Întregul proces legislativ ar trebui să fie deschis și transparent. Ca atare, se subliniază necesitatea punerii la dispoziția publicului a tuturor informațiilor și documentelor relevante referitoare la procesul legislativ și implicarea tuturor părților interesate în acest proces, asigurându-se în același timp accesibilitatea și mijloacele de a contribui în mod semnificativ.

Un alt principiu important recomandă guvernului și parlamentului să planifice cu atenție politicile și legislația, astfel încât să permită pregătirea și elaborarea bugetului în mod realist și flexibil, pentru a asigura o coordonare eficientă și armonizarea strategiilor. Mai mult, se accentuează necesitatea ca legislația care are un impact semnificativ asupra unor largi segmente ale populației sau asupra drepturilor omului și libertăților fundamentale ale indivizilor să fie supusă unor dezbateri ample.

Așa cum legile reflectă prioritățile societale, politice, economice și de altă natură ale unei țări, acestea ar trebui să se poată adapta la noi evoluții, la schimbări de circumstanțe și priorități, dând dovadă de flexibilitate, dar menținând totodată un nivel adecvat de stabilitate și coerență în cadrul legislativ. Concomitent, ar trebui să existe mecanisme eficiente de supraveghere, monitorizare și raportare publică, precum și structuri instituționale solide pentru a asigura implicarea responsabilă a instituțiilor publice în procesul legislativ.

Un aspect aparte îl constituie procedura legislativă accelerată și cea pentru situații de urgență. Cadrul legal pentru acestea prevede cazurile în care modificările legislative sunt minore și necontroversate sau cazurile în care există o nevoie urgentă de a adopta anumite legi într-un timp scurt. Procedurile legislative accelerate nu ar trebui să fie aplicate pentru a introduce reforme importante și/sau de amploare, cum ar fi reforma constituțională, legislația care introduce modificări majore în funcționarea instituțiilor democratice sau legislația care afectează în mod semnificativ exercitarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Legile și măsurile de urgență ar trebui să rămână în vigoare doar pe durata stării de urgență și ar trebui să conțină o clauză de expirare.

Liniile directoare OSCE reiterează faptul că toți indivizii se nasc liberi și egali și trebuie să aibă acces egal la lege și să fie protejați în mod egal de aceasta. Prin urmare, legislația nu trebuie să discrimineze, direct sau indirect, intenționat sau neintenționat, împotriva niciunui individ sau grup.

Legislația ar trebui să fie eficientă, să aibă un scop clar stabilit pe care indivizii și instituțiile responsabile de implementare să-l cunoască și să-l înțeleagă și să fie proporțională cu scopurile sale, urmărind să adopte cel mai puțin intruzive măsuri pentru a-și atinge obiectivul. În ceea ce privește forma, legile trebuie redactate într-un mod clar, precis și neechivoc, pentru a fi ușor de înțeles. Acestea trebuie să evite detalii excesive sau inutile, iar calitatea și impactul legilor existente trebuie monitorizate regulat pentru a se asigura că rămân relevante, eficiente și proporționate. Mai mult, legile ar trebui să se completeze reciproc și să nu intre în contradicție una cu cealaltă.

Un alt principiu dezvoltat în cadrul liniilor directoare face referire la previzibilitatea și claritatea legilor, astfel încât o persoană obișnuită să poată anticipa ce consecințe ar putea avea o anumită acțiune, în orice moment și într-o măsură rezonabilă în circumstanțele date. La fel de importantă este și accesibilitatea – legile, proiectele de lege și actele normative secundare ar trebui să fie publicate atât online, cât și offline și ar trebui să fie ușor accesibile și disponibile publicului larg.

Modul în care se desfășoară procesul legislativ variază de la o țară la alta, însă rolurile actorilor implicați sunt adesea asemănătoare. În conformitate cu constituția, guvernele și parlamentele elaborează legi, acte normative secundare și reguli de procedură, care stabilesc în detaliu drepturile, obligațiile și procesele legislative eficiente, fiind încurajată o abordare colaborativă din partea tuturor ramurilor puterii de stat și un efort consecvent.

Rolul crucial al parlamentelor și al parlamentarilor în procesul legislativ constă în inițierea legilor, dezbaterile lor, aducerea de modificări și aprobarea proiectelor de lege prezentate de către executiv, precum și în exercitarea supravegherii legislative în numele populației pe care o reprezintă. Parlametele contribuie la garantarea respectării de către stat a obligațiilor sale internaționale în domeniul drepturilor omului și la transpunerea acestora în politici și legislații naționale.

În regiunea OSCE, modul în care politicile și legile sunt elaborate și dezbătute în cadrul guvernelor variază, ținând cont de diferitele tipuri de guverne, procesele interne și nivelurile variate de deschidere și transparență din activitatea lor. Guvernele pot iniția proiecte de lege care ulterior sunt dezbătute, amendate și adoptate de parlamente, iar în anumite circumstanțe,

ele pot să emită decrete dacă au această prerogativă conform constituției sau prin delegare parlamentară.

Instituțiile naționale pentru drepturile omului și alte organisme independente, precum instituțiile de tip ombudsman, organismele de egalitate sau alte entități specializate în domenii conexe ale drepturilor omului, joacă un rol important în promovarea și protejarea drepturilor omului la nivel național, inclusiv în procesul legislativ. Aceste instituții au de obicei mandate care includ monitorizarea legislației, dar și contribuția la procesul legislativ, fiind recomandat a fi consultate în mod regulat cu privire la proiectele de legi care afectează domeniile lor de competență.

Asigurarea accesului la justiție în fața instanțelor independente și imparțiale reprezintă un aspect crucial al statului de drept. Instanțele examinează legile pentru a verifica conformitatea lor cu principiile legilor superioare și au rolul principal de a interpreta modul în care legile ar trebui aplicate. În statele democratice, datorită separației puterilor, puterea judecătorească nu este direct implicată în procesul de elaborare a legilor, ci exercită mai degrabă un rol de supraveghere. Prin urmare, un sistem judiciar independent este indispensabil pentru funcționarea corectă a unui stat democratic.

Societatea civilă este o componentă esențială a tuturor statelor democratice, având capacitatea de a juca un rol activ în diverse domenii, în special prin susținerea promovării și protejării drepturilor omului, inclusiv în contextul dezbaterii, elaborării și, ulterior, monitorizării și evaluării politicilor și legilor. Termenul „societate civilă” acoperă o gamă largă de părți interesate și asociații independente, inclusiv organizații neguvernamentale și apărători ai drepturilor omului, precum și persoane care reprezintă diferite segmente ale societății și care militează pentru îmbunătățirea aspectelor pe care le consideră importante. Alături de societatea civilă, publicul ar trebui să beneficieze de oportunități egale și accesibile pentru a fi informat și consultat și pentru a se implica activ în toate etapele ciclului legislativ. O tendință recentă a fost observată în multe țări din regiunea OSCE, care abordează probleme specifice de interes politic sau social prin metode de democrație deliberativă, care implică cetățenii direct în procesul decizional public.

Data fiind complexitatea legislației contemporane, informațiile sau expertiza tehnică suplimentară furnizate de actori extra-instituționali pot oferi o contribuție semnificativă în informarea factorilor de decizie cu privire la diversele opțiuni politice. Expertiza poate fi furnizată de persoane individuale, dar și de grupuri independente, comisii ad-hoc finanțate din fonduri publice, mediul academic sau prin participarea în viața publică a oricărei entități private,

fie că este vorba de o întreprindere, o asociație sau sindicate. De asemenea, executivul și parlamentele sunt încurajate să consulte experți internaționali sau organizații specializate.

Un alt aspect demn de menționat este privitor la grupurile de interese speciale, care pot încerca să influențeze procesul legislativ, inclusiv în mod organizat prin intermediul lobbyiștilor profesioniști. Este un act legitim de participare politică, un mijloc important de promovare a pluralismului și un instrument menit să contribuie la o luare mai bună a deciziilor în sfera publică.

În cadrul regiunii OSCE, standardele internaționale și constituțiile naționale reiterează importanța principiului egalității în fața legii și al egalității de gen. Unul dintre aspectele acestui principiu constă în garantarea aplicării legilor în mod uniform pentru toate persoanele și evitarea discriminării bazate pe criterii precum rasă, origine națională sau etnică, religie sau credință, culoarea pielii, limbă, sex, identitate de gen, orientare sexuală, dizabilitate, stare de sănătate, vârstă sau alte caracteristici.

Așadar, dezvoltarea unor legi de calitate este esențială pentru funcționarea democrației și protecția drepturilor omului, contribuind în mod semnificativ la consolidarea încrederii publicului în instituțiile și procesele democratice. Procedurile și practicile legislative trebuie să urmeze principiile democratice, să respecte statul de drept și să fie conforme cu obligațiile și standardele internaționale privind drepturile omului asumate de statele participante la OSCE. Totodată, acestea ar trebui să fie bazate pe dovezi, deschise și transparente, participative și incluzive, și să beneficieze de o supraveghere eficientă. Există câteva elemente fundamentale ale procesului legislativ care contribuie inerent la elaborarea unor legi mai bune. Unul dintre acestea este planificarea legislativă adecvată. O planificare pe termen lung a inițiativelor legislative cheie duce la o legislație mai bună și mai durabilă. În același timp, legile devin mai eficiente și mai fezabile atunci când factorii de decizie evaluează adecvat diferitele opțiuni de politici, impactul, avantajele și dezavantajele, precum și gradul de dificultate al implementării lor. Alt element definitoriu în dezvoltarea unor politici de calitate implică și ca legislația să fie elaborată și adoptată numai atunci când este absolut necesară.