



Parlamentul  
Republicii Moldova

DGJ-01 nr. 414  
23 octombrie 2024

## Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

### Direcția generală juridică

#### AVIZ la proiectul Codului cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului (nr. 221 din 05.07.2024)

Direcția generală juridică a examinat proiectul Codului nominalizat în titlu, prin prisma prevederilor art. 54 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996 și ale Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, și expune următoarele considerente.

#### **I. Observații generale**

1. Proiectul Codului a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament, fapt ce corespunde art. 73 din Constituție și prevederilor art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Conform notei informative, elaborarea proiectului Codului cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova a fost dictată de necesitatea asigurării previzibilității și transparenței procesului legislativ, implementării standardelor europene ce țin de fundamentarea legislației, de implementarea legislației UE, de efectuare a controlului parlamentar, de fortificare a procedurii legislative, de înlăturare a unor lacune și neconcordanțe din practica legislativă, precum și de reglementare a unor raporturi juridice între Parlament și alți subiecți de drept public și privat.

Proiectul Codului a fost elaborat de Grupul de lucru constituit prin Dispoziția Președintelui Parlamentului nr. DGDP/C-i nr. 4 din 14.03.2022, format din membri ai comisiilor permanente, funcționari ai Direcției generale juridice, alți funcționari din Secretariatul Parlamentului, care au avut sarcina de a analiza legislația națională și bunele practici internaționale în domeniul dreptului parlamentar. Au fost studiate reglementările internaționale referitoare la procedura legislativă, organizarea, funcționarea Parlamentului și a Secretariatului Parlamentului și oportunitatea transunerii acestora în legislația Republicii Moldova. La fel, au fost analizate prevederile ce țin de procedura și practica legislativă bazată pe Regulamentul Parlamentului.

Suplimentar, Grupul de lucru a sistematizat actele normative, normele juridice și practica jurisdicțională a Curții Constituționale a Republicii Moldova ce se referă la regulile și procedurile parlamentare, prin înglobarea lor într-un sistem unitar. Astfel, la elaborarea proiectului Codului s-a ținut cont de aprecierile Curții Constituționale conținute în hotărârile sale, de multiplele recomandări ale Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei (Comisia de la Veneția), care vizează

instituțiile democratice, precum și cele rezultate din recomandările societății civile și mass-media, care vizează transparența și accesibilitatea cetățenilor la procesul legislativ.

**3.** Nota informativă respectă structura prevăzută de anexa Legii nr. 100/2017 și include secțiunile prevăzute de aceasta. Argumentele invocate de autor, justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele elaborării proiectelor de acte normative.

**4.** Cu referire la fundamentarea economico-financiară, condiție obligatorie, dispusă de art. 30 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 100/2017, autorul menționează că implementarea prevederilor proiectului de act normativ nu necesită alocarea de mijloace financiare.

**5.** Potrivit prevederilor art. 32 alin. (3) din Legea nr. 100/2017, proiectul Codului a fost supus consultărilor publice în modul stabilit de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

La 26 septembrie 2023, la Parlament au avut loc consultări publice asupra proiectului Codului cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului, care s-au desfășurat pe platforma Comisiei parlamentare juridice, numiri și imunități.

## **II. Observații conceptuale, de conținut și de ordin tehnico-juridic**

**1.** Conceptual, Codul cuprinde un sistem unitar care cuprinde cele mai importante norme juridice dintr-o anumită ramură a dreptului, pentru facilitarea utilizării și aplicării uniforme a ansamblului de reguli de conduită, de precepte, de prescripții, reglementate de acesta. Pornind de la reglementările stabilite de art. 60 alin. (3) din Legea nr. 100/2017 referitoare la trăsăturile calitative ale Codului, precum - precizia, claritatea, logica, integralitatea, caracterul practic, considerăm că normele juridice ce țin de statutul deputatului, a principiilor activității deputatului în exercitarea mandatului, trebuie să fie incluse în proiectul Codului cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului. Astfel, propunem ca prevederile proiectului de lege cu privire la statutul, conduita și etica deputatului în Parlament, înregistrat în Parlament cu nr. 448 din 06 decembrie 2023, aprobat în prima lectură în ședința plenară din 07.12.2023, să fie înglobate în prezentul proiect de Cod în cadrul lecturii a doua. În caz contrar, urmează a fi redactat art.1 din proiect, unde se prevede că prezentul Cod stabilește statutul deputatului în Parlament.

**2.** Utilizarea în textul proiectului a cuvintelor „de regulă”, „trebuie”, „poate”, „nu poate” ș.a., urmează a fi verificate întru, evitarea posibilității de aplicare a derogărilor, în unele cazuri fără temei, de la exercitarea unor drepturi, obligații, etc., lăsând loc pentru ca persoanele responsabile să decidă în unele situații convenabile, la discreția lor, făcând trimitere la norma legală.

**3.** Proiectul Codului utilizează termenii „comisia parlamentară”, „comisia permanentă” și „comisia de profil”. Urmează a se revizui utilizarea acestora în dependență de subiectul normelor respective.

**4.** La **art.5 alin.(2)**, cuvântul „rapoartelor” se va substitui cu cuvântul „raporturilor”.

**5. Art.9 alin.(4)** va avea următorul cuprins:

(4) Parlamentul asigură accesul la informațiile de interes public în condițiile legislației privind accesul la informația de interes public.

**6.** La **art. 20, alin. (7)**, va avea următorul cuprins:

„(7) Frațiunile parlamentare se constituie în termen de 10 zile de la data constituirii legale a Parlamentului și funcționează în baza regulamentului propriu care se publică pe pagina web oficială a Parlamentului.”

7. La **art.24 alin. (1) lit. d)**, în ceea ce privește dreptul fracțiunilor parlamentare de a „forma comisii speciale și de anchetă”, propunem ca cuvântul „formarea” a fi substituit cu „constituirea”, ca fiind un termen consacrat juridic.

Potrivit reglementărilor din proiect, **art.24 alin.(3)**, fracțiunile parlamentare au dreptul să se unească în alianțe sau coaliții, precum și să constituie alianța/coaliția fracțiunii.

Din prevederile proiectului, nu este clară semnificația noțiunilor „alianță” și „coaliție”. În vederea respectării cerințelor de claritate și precizie, este necesar de a utiliza una din aceste noțiuni, la etapa redactării proiectului de lege.

8. La **art.26 alin. (4)**, este necesară modificarea normei în partea ce ține de *bugetul anual de care dispun fracțiunile și de aprobarea acestuia de către Parlament*. Din analiza procesului de aprobare a mijloacelor financiare pentru fracțiuni, observăm că la începutul fiecărei legislaturi Biroul permanent al Parlamentului aprobă prin hotărârea sa *limite lunare pentru cheltuieli de protocol și Norme de utilizare și raportare a cheltuielilor de protocol ale Parlamentului*. Astfel, pentru Parlamentul de legislatura a XI-a a fost adoptată *Hotărârea Biroului permanent nr.17/2021 privind aprobarea limitelor lunare pentru cheltuieli de protocol și a Normelor de utilizare și raportare a cheltuielilor de protocol ale Parlamentului de legislatura a XI-a*, unde reieșind din componența numerică a fracțiunilor s-au stabilit limitele lunare pentru cheltuieli de protocol. La fel, este de menționat că actul normativ vizat prevede că în cazul modificării componenței numerice a fracțiunii, se ajustează și suma lunară de cheltuieli.

În aceste condiții, pentru alin. (4) din art.26 propunem următoarea redacție:

„(4) Pentru asigurarea activității parlamentare, fracțiunile dispun de mijloace financiare aprobate de Biroul permanent, în funcție de reprezentarea numerică a acestora în Parlament.”

9. La **art. 30 alin.(5) și (6)** se vor comasa într-un singur alineat, după cum urmează:

„(5) Ziua opoziției se organizează de două ori în sesiune. Ordinea de zi a ședinței plenare este propusă de opoziția parlamentară, cu cel puțin 10 zile în avans.”

10. La **art. 36**, pentru claritate, textul **alin. (6)** se va completa după sintagma „Președintele Parlamentului” cu cuvintele „propus de a fi revocat”, iar după cifrele „10” cu cuvântul „minute”.

11. La **Art. 41:**

- la **lit. j)**, cuvântul „obligatorii” se va exclude;

- la **lit. m)**, în raport cu prevederile art.210 din proiect, observăm o neconcordanță în partea ce ține de *bugetul Parlamentului și bugetul Secretariatului Parlamentului*, astfel, fiind inherent necesară o modificare, în acest sens, pe tot parcursul proiectului (art.227 alin.(9) și 37 alin.(2)), or alin.(1) și alin.(3) din art.210 prevede expres că „Resursele financiare ale Parlamentului sunt prevăzute în bugetul Secretariatului Parlamentului”, și că „Bugetul Secretariatului Parlamentului este parte componentă a bugetului de stat.”.

Suplimentar, propunem excluderea din cuprinsul normei lit.m) a textului „care va fi prezentat Parlamentului spre adoptare”, ca fiind o etapă premergătoare a procesului vizat;

- la **lit. o**), textul „*alte acte sau însărcinări ale Parlamentului*” se va exclude.

**12. La art. 43:**

- **alin. (1) și (3)**, urmează a fi revăzute, în sensul excluderii repetărilor. Suplimentar, în scop de rigoare redacțională, menționăm că în **alin.(1)**, textul „Comisiile permanente sunt constituite pentru examinarea proiectelor de acte normative, efectuarea consultărilor publice, exercitarea controlului” necesită a fi substituit cu textul „Comisiile permanente examinează proiectele de acte normative, efectuează consultările publice, exercită controlul...”, luând în considerație că menirea comisiilor permanente este prevăzută la art.42 alin.(1);

- **alin.(7)** prevede că comisiile permanente pot forma grupuri de lucru din experți și specialiști în materie, reprezentanți ai părților interesate, pe care comisiile îi consultă în activitate. În conformitate cu prevederile Capitolului VIII pct.8.1 din Platforma de dialog și participare civică la procesul decizional al Parlamentului, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.149/2023, comisiile permanente creează, pe lângă comisii, consilii permanente de experți din reprezentanți ai părților interesate, conform direcțiilor principale de activitate ale comisiilor. Astfel, reieșind din prevederile citate, considerăm că alineatul în cauză trebuie să se refere și la „consiliile permanente de experți”. Cu referire la procedura de consultare, accentuăm că nu comisiile vor consulta experții, dar invers. În acest sens, textul alineatului necesită a fi redactat.

**13. La art.44 lit.h)**, este prevăzut că președintele comisiei permanente îndeplinește alte atribuții prevăzute de prezentul cod, regulamentul comisiei sau stabilite prin votul majorității membrilor acesteia. Considerăm că, stabilirea unor atribuții prin votul majorității membrilor comisiei este o normă excesivă, deoarece Președintele comisiei trebuie să acționeze în baza legii. În acest context, putem presupune că prin votul majorității membrilor Comisiei, președintele poate fi obligat să facă acțiuni ce depășesc cadrul legal.

**14. La art. 51:**

- la alin. (2), textul „se desfășoară în prezența președintelui” se va substitui cu textul „este condusă de președintele”;

- la alin. (3), textul „este necesară respectarea cvorumului” se va substitui cu textul „se respectă cvorumul, ”.

**15.** Referitor la **art.68** „Admisibilitatea proiectului de act normativ”, considerăm necesară revizuirea lui, reieșind din faptul că această procedură în prezent există în Parlament, fiind reglementată de Instrucțiunea privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament, aprobată prin Hotărârea Biroului permanent nr.30/2012. Potrivit Instrucțiunii îndeplinirea acestei proceduri ține de competența Direcției generale documentare parlamentară și nu intră în atribuțiile Direcției generale juridice.

**16. La art. 71 alin. (5)**, atragem atenție la trimiterea de la art. 140 din proiect, care urmează a fi revăzută, varianta corectă fiind „art.170”.

**17. La art.75 alin.(1)** se va exclude textul „dacă Parlamentul nu decide modificarea ordinii de zi.”

**18. La art. 78 alin. (3)**, sintagma „act legislativ” se va substitui cu „act normativ”.

**19. La art.88 alin.(1)**, termenul de „propuneri legislative” se va exclude, reieșind din faptul că autorii proiectului în urma analizei acestui instrument, au considerat că este unul inefficient, reieșind din practica de legiferare.

**20. La art.89 alin. (1)**, după textul „în termen de 30 zile lucrătoare,” se va introduce textul „din momentul includerii acestuia în procedura legislativă”.

**21. La art.91 alin.(2)**, formularea nu este corectă, reieșind din faptul că fracțiunile parlamentare nu înaintează amendamente. Potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr.6/2014, amendamentele sunt înaintate de către deputați. Astfel, în partea ce ține de exercitarea dreptului de inițiativă legislativă al deputaților, inclusiv formularea propunerilor și amendamentelor legislative, Curtea menționează că exigențele constituționale reclamă individualizarea autorilor, chiar și în cazul când paternitatea și-o asumă comisiile permanente, anonimul fiind inadmisibil în procedurile parlamentare. În lumina celor enunțate, Curtea menționează necesitatea instituirii prevederilor legale care ar stabili expres, fără a permite eschivări, indicarea autorilor amendamentelor, în cazul în care acestea sunt prezentate de către comisiile parlamentare permanente sau fracțiunile parlamentare.

Totodată, subliniem că potrivit alin. (1) al art.65 din Regulamentul Parlamentului, după dezbateră proiectului de lege în primă lectură, acesta se transmite comisiei sesizate în fond sau unei alte comisii competente pentru examinarea amendamentelor deputaților, a obiecțiilor și propunerilor fracțiunilor parlamentare, comisiilor permanente, a avizelor Guvernului, Direcției juridice a Secretariatului Parlamentului, precum și a propunerilor reprezentanților societății civile, și pentru prezentarea raportului respectiv. Astfel, considerăm că norma în vigoare este în corespundere cu hotărârea Curții Constituționale nr.6/2014.

**22. La art. 94 alin. (1)**, textul „*fracțiunilor parlamentare și a*” se va exclude.

Proiectul Codului stabilește procedura de avizare a proiectelor de acte normative de către comisiile permanente și nu de către fracțiunile parlamentare. Obiecția este valabilă pe tot conținutul proiectului Codului.

Prevederile alin. (2) urmează a fi excluse, deoarece repetă prevederile alin. (6) ale art. 57.

**23. La art.96 alin.(1)**, se va expune în următoarea formulă:

„(2) Președintele ședinței plene conduce lucrările Parlamentului și asigură desfășurarea acestora conform procedurilor stabilite.”

**24. La art.104 alin.(3)**, este prevăzut că amendamentele înaintate după expirarea termenului-limită stabilit la alin. (2) nu sunt examinate, cu excepția cazurilor în care comisia permanentă sesizată în fond decide altfel. Considerăm că, deciziile privind cazurile lăsate la latitudinea comisiei conțin elemente de coruptibilitate și pot crea oportunități pentru decizii abuzive, iar textul „cu excepția cazurilor în care comisia permanentă sesizată în fond decide altfel” se va exclude.

**25. La art.106**, referitor la reglementările privind dezbateră proiectului de lege pe articole, aducem la cunoștință constatările Curții Constituționale expuse în Hotărârea nr.14/2024 privind controlul de constituționalitate al articolului II din Legea nr.116 din 16 mai 2024 pentru modificarea unor acte normative (adoptarea legilor organice de către Parlament). Curtea a relatat că, articolul II din Legea nr. 116/2024 a modificat, pe baza a două amendamente examinate și votate de Parlament într-o singură lectură, Legea nr.121 din 4 mai 2007 privind administrarea și dectatizarea proprietății publice, care este o lege organică. În acest sens, Curtea a constatat lipsa unei legături indispensabile între obiectul proiectului de lege votat în prima lectură și amendamentele la acesta, votate doar în lectura a doua.

Curtea a reținut că completările făcute la Legea nr.121/2007, au fost votate doar într-o singură lectură, în ședința Parlamentului din 16 mai 2024 și că în acest caz, legislatorul nu a respectat exigențele articolului 74 alin.(1) din Constituție, care stabilește că legile organice se adoptă în două lecturi, cu votul majorității deputaților aleși.

Reieșind din cele expuse, considerăm necesar, ca art. 106 din proiectul Codului, să fie completat cu norme care ar evita pentru viitor crearea unor astfel de situații. Astfel, propunem includerea unui nou alineat, cu următorul cuprins:

„(4) În cazul înaintării amendamentelor distincte de obiectul de reglementare, de scopul sau conceptul proiectului de lege votat în prima lectură, acestea urmează a fi supuse votului în a doua și a treia lectură.”

**26. La art. 109 alin. (5)**, reieșind din conținutul articolului se constată că articolul care rezultă din aprobarea textului, în urma includerii amendamentelor, este supus votării în ansamblu, fiind aprobat cu votul majorității deputaților prezenți.

Pornind de la prevederile Constituției și ale art.115 din proiectul Codului, conform cărora legile organice se adoptă cu votul majorității deputaților aleși, iar legile ordinare și hotărârile se adoptă cu votul majorității deputaților prezenți (a se vedea, art. 74 alin. (1) și (2) și art.115 alin.(1) din Cod), considerăm că norma/reglementarea care rezultă din aprobarea textului în urma includerii amendamentelor, de asemenea trebuie să fie aprobată cu numărul de voturi stabilit în Constituție pentru fiecare categorie de act normativ.

Pentru claritate, propunem reglementarea expresă în alin.(9) a faptului că votarea acestuia se va realiza în dependență de categoria actului normativ, cu eventuala trimitere la art.115 alin.(1).

**27. La art. 116 alin. (3)**, sintagma „Președintele Parlamentului” se va substitui cu sintagma „președintele ședinței”, reieșind din faptul că în cazul absenței temporare a Președintelui Parlamentului, unul dintre vicepreședinți îndeplinește atribuțiile acestuia la decizia Președintelui Parlamentului.

**28. La art. 118 alin.(5)** cuvântul „Parlamentul” se va substitui cu cuvintele „președintele ședinței”.

**29. La art. 119 alin. (4)**, cuvântul „Parlamentului” propunem a fi substituit cu cuvântul „plenului Parlamentului”.

**30. La art. 127 alin. (3)**, atragem atenție la trimiterea greșită – „prevederile art. 70 din prezentul cod”, având tangență cu art. 68.

**31. La art. 132**, recomandăm de a reanaliza procedura de aprobare a amendamentelor la proiectul de lege constituțională, în partea ce ține de „votul majorității deputaților prezenți” (a se vedea pct. 26 din prezentul aviz).

**32. La art. 137 prevederile alin. (3)** urmează a fi excluse, aceasta repetând conceptual norma alin.(4).

**33. La art. 143 alin. (1)**, textul „în termen de 30 de zile de la alegeri”, se va substitui cu textul „cel târziu la 45 de zile după alegeri”, fiind în concordanță cu art.79 alin. (2) din Constituție.

**34. În Secțiunea a 2-a de la Capitolul VI, Titlul II**, întru respectarea succesiunii logice a expunerii dispozițiilor de conținut, considerăm oportun situarea art. 146 înaintea art. 145, iar art.148 - înaintea art.147.

**35. La art. 182 alin. (2) și (3)**, sintagma „Cancelaria de Stat a Guvernului” se va substitui cu sintagma „Cancelaria de Stat” la cazul gramatical corespunzător.

**36. La art. 191 alin. (4)**, referitor la termenul „aprobarea de rezerve”, menționăm,

că în conformitate cu art. 15 alin. (1) din Legea nr. 595/1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, în conformitate cu normele și principiile dreptului internațional, la momentul semnării, ratificării, acceptării, aprobării sau aderării la un tratat internațional multilateral, Republica Moldova poate formula rezerve și/sau declarații. De aceea, considerăm oportun de a utiliza textul „*formularea de rezerve*”.

**37. La art. 208, pentru alin. (1) propunem următoarea redacție:**

„(1) În conformitate cu prevederile Constituției Republicii Moldova sau ale legilor speciale, persoanele numite în funcții publice depun jurământul în fața Parlamentului.”

**38. Referitor la Capitolul XII „Autonomia bugetară a Parlamentului și a altor autorități”, reieșind din domeniul de reglementare a proiectului Codului, considerăm că art.211 „Bugetele autorităților bugetare independente/autonome” nu se încadrează în conceptul acestuia. A se vedea în acest sens, Legea nr.181/2014, art.51<sup>1</sup> „Bugetul autorității bugetare independente/autonome”, introdus prin ultimele modificări. Astfel, propunem excluderea art.211 din cuprinsul proiectului Codului, iar art.210 „Bugetul Secretariatului Parlamentului” de a fi situat în cuprinsul Titlului V „Secretariatul Parlamentului”.**

**39. La art. 234, alin.(2) se va completa, la forma gramaticală corespunzătoare, cu autoritățile indicate mai jos, precum și cu termenii concreți de prezentare a rapoartelor:**

- Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat – raportul anual de activitate;
- Instituția Publică Compania „Teleradio-Moldova” – raportul de activitate, raportul privind executarea bugetului, raportul de activitate al Consiliului de supraveghere și dezvoltare, până la 1 februarie;
- Centrul pentru Comunicare Strategică și Combatere a Dezinformării - raportul anual de activitate, până la data de 31 martie.

- La **lit.d)**, referitor la Consiliul Concurenței, norma se va completa cu textul „raport anual privind ajutoarele de stat acordate, până la 31 decembrie”;

- la **lit.h)**, referitor la Consiliul Superior al Magistraturii, reglementarea se va completa cu textul „raportul asupra modului de organizare și funcționare a instanțelor judecătorești, până la 1 aprilie”;

- la **lit.l)**, sintagma „Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității”, se substituie cu sintagma „Consiliul pentru egalitate”, potrivit modificărilor efectuate prin Legea nr. 2/2023 pentru modificarea unor acte normative (revizuirea cadrului normativ privind nediscriminarea și asigurarea egalității).

În concluzie, menționăm că textul proiectului Codului, urmează a fi redactat, ținându-se cont de obiecțiile și propunerile invocate. Referitor la oportunitatea adoptării proiectului, aceasta ține nemijlocit de atribuțiile Parlamentului.

 **Tatiana MAIAI,**  
**Șef adjunct Direcție generală**

*Ex.: S. Cojocari, tel. 576*

*Sv.Cicati, tel. 569*

*L. Bordei, tel.585*