



MINISTERUL AFACERILOR EXTERNE AL REPUBLICII MOLDOVA
MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Str. 31 August 1989 nr. 80, MD-2012 Chișinău • Tel.: (373 22) 578205 • Fax: (373 22) 232302 • <http://www.mfa.gov.md>

Nr. DM/4/362.6 – “10895” din 23 octombrie 2025

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Prin prezenta, transmitem în anexă varianta în limba română a avizelor elaborate de către Biroul OSCE pentru Instituțiile Democratice și Drepturile Omului (ODIHR) pe marginea *Proiectului Codului cu privire la organizarea și funcționarea a Parlamentului Republicii Moldova* (1) aspectelor privind funcțiile reprezentative ale Parlamentului, (2) organizarea și funcționarea Parlamentului sub aspectul procedurii legislative (capitolul III), (3) controlul Parlamentar (titlul III), (4) privind procedura de revizuire a Constituției (capitolul IV), (5) referitor la procedura declarării stării de urgență, de asediu sau de război (capitolul V), și (6) cu referire la *Relațiile Parlamentului cu alte puteri ale statului* (capitolele VI, VII, VIII, IX, XI și XII).

Digitally signed by Mija Valeriu
Date: 2025.10.23 16:43:23 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova
MOLDOVA EUROPEANĂ



Valeriu Mija
Secretar de Stat

Anexa menționată: 234 file

Red. Bogdan Iașan
Secția OSCE și Securitate Internațională
Tel.: 022 578 268



AVIZUL BIROULUI ODIHR CU REFERIRE LA PROIECTUL DE COD CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA (ASPECTELE PRIVIND FUNCȚIILE REPREZENTATIVE ALE PARLAMENTULUI)

REPUBLICA MOLDOVA

Prezenta opinie a beneficiat de contribuțiile **Dr. Kirsten Roberts Lyer**, Directoare a Programului pentru Drepturile Omului, Departamentul Facultății de Drept, Universitatea Central Europeană și **Dnei Alice Thomas**, expert principal în domeniul dreptului internațional și drepturile omului.

Bazată pe o traducere neoficială în limba engleză a Codului, comandată de Biroul ODIHR.



Biroul OSCE pentru Instituții democratice și Drepturile omului

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Varșovia
Tel. birou: +48 22 520 06 00
www.legislationline.org

REZUMATUL EXECUTIV ȘI RECOMANDĂRILE-CHEIE

Biroul ODIHR salută inițiativa Parlamentului Republicii Moldova de a întreprinde o reformă fundamentală a Parlamentului prin intermediul *Codului cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului* (denumit în continuare "Proiectul de Cod") în vederea sporirii gradului de deschidere, transparență, responsabilitate și incluziune a instituției.

Proiectul de Cod include o serie de caracteristici pozitive care sprijină funcția reprezentativă a Parlamentului. Printre acestea se numără recunoașterea drepturilor și libertăților omului ca principii fundamentale ale activității parlamentare, instituirea unor mecanisme de implicare a societății civile și a publicului, cum ar fi audierile, petițiile și consultările, precum și dispozițiile cu privire la cooperarea cu instituțiile și experții independenți de supraveghere. În special, capitolul X privind cooperarea cu societatea civilă și mai multe dispoziții privind transparența și accesul public creează o bază solidă pentru o desfășurare mai deschisă, participativă și incluzivă a proceselor parlamentare.

În același timp, există domenii în care pot fi aduse îmbunătățiri pentru a promova o mai mare implicare a publicului larg, a instituției naționale pentru drepturile omului și a societății civile, pentru a consolida funcția reprezentativă a Parlamentului în general. Unele dintre mecanismele introduse de Proiectul de cod poartă în mare măsură caracter discreționar și nu conțin specificitatea procedurală necesară pentru a asigura implicarea sistematică, coerentă și incluzivă a Parlamentului în exercitarea funcțiilor sale, în toate etapele legislative. Consolidarea Proiectului de cod prin includerea unor proceduri mai detaliate pentru reglementarea contribuției publicului, mecanismelor de feedback transparente și semnificative și a unei cooperări structurate cu societatea civilă și alte părți interesate relevante ar contribui la instituționalizarea activității parlamentare incluzive și participative. În special, Proiectul de cod ar trebui consolidat pentru a facilita participarea grupurilor subreprezentate și marginalizate și pentru a asigura accesibilitatea și incluziunea tuturor segmentelor societății. În plus, acesta ar trebui să reflecte în mod explicit rolul consultativ al Avocatului Poporului în deliberările legate de drepturile omului. Aceste îmbunătățiri sunt esențiale pentru consolidarea funcției reprezentative a Parlamentului.

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

- A. Includerea unei referiri exprese privind procesele participative și favorabile incluziunii drept unul dintre principiile directoare ale activității parlamentare în temeiul secțiunii 2 din Proiectul de cod, pentru a consolida funcția reprezentativă a Parlamentului; [punctul 22]
- B. Armonizarea dispozițiilor Proiectului de cod cu Decizia Parlamentului nr. 149/2023 prin reflectarea explicită a principiilor acesteia privind dialogul civic, incluziunea și transparența și prin operaționalizarea mecanismelor sale participative în toate dispozițiile relevante ale Proiectului de cod; [punctul 24]
- C. Pentru a consolida transparența parlamentară, accesibilitatea și implicarea publicului, ar putea fi luată în considerare integrarea în Proiectul de cod a unor proceduri clare și obligatorii pentru schimbul proactiv de informații. Acestea ar

trebui să asigure accesul public structurat și în timp util la documentele legislative și la oportunitățile de consultare, inclusiv prin utilizarea instrumentelor digitale, cum ar fi platformele online pentru comentariile publicului cu privire la proiectele de legi - introducând în același timp măsuri de atenuare a riscului de decalaj digital. Proiectul de cod ar trebui să prevadă, de asemenea, disponibilitatea documentelor-cheie în formate accesibile și, după caz, accesul la aceste documente în limbile minorităților. Aceste dispoziții ar trebui să fie aliniate la Legea Republicii Moldova privind accesul la informațiile de interes public și la Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, care consolidează obligațiile legate de accesul, consultarea și participarea publicului. [punctele 33-35]

- D. Modificarea Proiectului de cod pentru a include standardele minime clare pentru realizarea unei consultări publice semnificative și favorabile incluziunii, cum ar fi reglementarea privind perioadele de preaviz adecvate, de un format accesibil și acțiuni de informare specifice și proactive adresate părților interesate afectate și/sau subreprezentate. Proiectul de cod ar trebui, de asemenea, să solicite în mod explicit ca orice excepție de la consultările publice să fie însoțită de o motivație clar justificată, să includă forme alternative de consultare publică rapidă și să fie în conformitate cu principiile stabilite în Decizia Parlamentului nr. 149/2023; [punctele 40-42]
- E. Introducerea unor dispoziții specifice în cadrul articolelor relevante 83, 198-201 și 232 din Proiectul de cod, menite să asigure și să faciliteze în mod proactiv participarea grupurilor marginalizate istoric și subreprezentate, inclusiv a minorităților etnice, a persoanelor cu handicap și a comunităților de romi și sinti, prin abordarea potențialelor bariere și promovarea accesibilității, acordând în același timp o atenție deosebită genului și intersecționalității; [punctele 46-48]
- F. Pentru a consolida cadrul de participare a publicului, Proiectul de cod ar trebui să includă standarde procedurale clare și detaliate pentru principalele mecanisme participative, inclusiv:
 - 1. gestionarea, prelucrarea și urmărirea petițiilor în temeiul articolului 221;
 - 2. desfășurarea audierilor legislative în temeiul articolelor 228-232, cu proceduri transparente pentru participarea publicului, dreptul de a lua cuvântul și selectarea contribuitorilor; și
 - 3. desfășurarea consultărilor publice în temeiul articolului 43 alineatul (8), al articolului 91 alineatul (2) și al articolului 94 alineatul (1), inclusiv metodele standardizate, termenele minime și orientările privind modul în care contribuția publicului este primită, documentată și luată în considerare; [punctele 54-57]
- G. Sporirea gradului de incluziune și accesibilitate a implicării societății civile prin modificarea articolului 43 alineatul (8) și a articolului 197 alineatul (3) din Proiectul de cod pentru a impune criterii transparente și obiective pentru listele/registrele parlamentare ale organizațiilor societății civile (OSC), cu posibilitatea de a include grupuri sau mișcări informale, precum și prin modificarea capitolului X pentru a include acțiuni proactive de informare și modalități clare de implicare a societății civile în planificarea parlamentară și elaborarea politicilor, în conformitate cu Decizia Parlamentului nr. 149/2023 și cu standardele internaționale; [punctul 60]

- H. Consolidarea garanțiilor procedurale pentru participarea societății civile prin modificarea articolelor 44 litera (d), 83, 221 și 232 pentru a stabili proceduri clare și criterii obiective pentru ca OSC i) să fie invitate și să participe la lucrările comisiilor și la audierile parlamentare, ii) să se înregistreze pentru participarea la audieri și iii) petițiile să fie prelucrate eficient, inclusiv termenele și cerințele clar definite pentru răspunsul Parlamentului; [punctele 62-64]
- I. Să se asigure că contribuția societății civile este recunoscută în mod corespunzător prin amendamentele la capitolul X și la articolul 200, luându-se în considerare stabilirea unui mecanism formal de feedback care să solicite Parlamentului să informeze cu privire la rezultatele consultărilor, inclusiv să acorde informații despre propunerile respinse, și să facă aceste informații accesibile publicului în timp util și în mod consecvent; [punctul 67]
- J. Armonizarea dispozițiilor Proiectului de cod cu standardele internaționale privind rolul instituțiilor naționale pentru drepturile omului, prin asigurarea faptului că funcțiile participative și consultative ale Avocatului Poporului sunt reflectate procedural în toate dispozițiile relevante ale Proiectului de cod, în special cele care reglementează implicarea comisiilor, controlul parlamentar și monitorizarea rapoartelor instituționale, cu respectarea independenței Avocatului Poporului. [punctele 69-70]
- K. Pentru a se lua în considerare îmbunătățirea în continuare a cadrului pentru implicarea experților, este recomandabil să se includă în Proiectul de cod dispoziții clare, obiective și accesibile publicului pentru selectarea experților pe baza competenței, independenței, relevanței și diversității, reglementându-se în același timp divulgarea publică a afilierilor experților și a contribuțiilor substanțiale și promovându-se integrarea consultanței experților în deliberările parlamentare, în special atunci când se are în vedere legislația complexă sau cu impact sporit. [punctele 76-79]

Acestea și alte recomandări sunt incluse în textul prezentei opinii, fiind evidențiate cu caractere aldine.

Ca parte a mandatului său de a acorda asistență statelor participante la OSCE în punerea în aplicare a angajamentelor lor privind dimensiunea umană a OSCE, Biroul ODIHR examinează, la cerere, proiectele de legi și legile existente pentru a evalua conformitatea acestora cu standardele internaționale privind drepturile omului și cu angajamentele OSCE și oferă recomandări concrete pentru îmbunătățire.

Conținut

I. INTRODUCERE.....	6
II. DOMENIUL DE APLICARE AL OPINIEI	7
III. ANALIZA JURIDICĂ ȘI RECOMANDĂRILE.....	8
1. Standardele internaționale relevante privind drepturile omului și angajamentele OSCE privind dimensiunea umană.....	8
2. Context.....	12
3. Funcția reprezentativă a Parlamentului.....	14
3.1. Deschiderea și transparența.....	15
3.2. Participarea și consultarea.....	17
3.3. Incluziunea	20
4. Rolul și participarea actorilor externi în procesele parlamentare.....	22
4.1. Participarea publicului larg	23
4.2. Participarea societății civile	24
4.3. Avocatul poporului	27
4.4. Participarea experților.....	30

I. INTRODUCERE

1. Pe parcursul anului 2024, reprezentanții Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (denumit în continuare "ODIHR") și Președintele Comisiei pentru afaceri juridice, numiri și imunități a Parlamentului Republicii Moldova au discutat modalitățile de susținere a reformei parlamentare, a unei guvernări democratice mai consolidate și a participării politice incluzive în Republica Moldova. În timpul unei vizite de țară a reprezentanților ODIHR în Republica Moldova în septembrie 2024, șeful Comisiei menționate mai sus a reiterat interesul de a solicita ODIHR să pregătească o revizuire 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 și incluziunii instituției.
2. Pe 26 septembrie 2024, ODIHR și-a confirmat disponibilitatea de a evalua conformitatea Proiectului de cod cu standardele internaționale privind drepturile omului și cu angajamentele OSCE privind dimensiunea umană. Luându-se în considerare domeniul vast de aplicare a Proiectului de cod, ODIHR a informat, de asemenea, că vor fi pregătite mai multe opinii juridice privind diferitele componente ale Proiectului de cod.¹ Aceste analize juridice ar trebui citite împreună cu cele două opinii ale ODIHR cu privire la Proiectul de lege privind statutul, conduita și etica deputaților în Parlamentul Republicii Moldova, publicate în 2024.²
3. Prezenta opinie a fost elaborată ca răspuns la solicitarea de mai sus. ODIHR a efectuat această evaluare în cadrul mandatului său de a asista statele participante la OSCE în punerea în aplicare a angajamentelor lor privind dimensiunea umană a OSCE.³ Această evaluare juridică a fost finanțată de Proiectul Instituții democratice mai puternice în țările

1. Aceste revizuii juridice se concentrează pe procedura legislativă (capitolul III), procedura de revizuire a Constituției (capitolul IV), procedura declarării stării de urgență, de asediu sau de război (capitolul V), relațiile interinstituționale cu alte puteri (capitolele VI-IX și XI-XII din Proiectul de cod), controlul parlamentar (titlul III din Proiectul de cod), rolul reprezentativ al parlamentului și cooperarea cu societatea civilă (capitolul X) și/sau o combinație a acestora și a altor aspecte, după cum se consideră adecvat.

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

3. A se vedea în special angajamentele specifice ale OSCE privind dimensiunea umană referitoare la instituțiile democratice și participarea la procesele decizionale publice, inclusiv Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE (1990), care prevede "*Printre acele elemente ale justiției care sunt esențiale pentru exprimarea deplină a demnității inerente și a drepturilor egale și inalienabile ale ființelor umane se numără (...) legislația, adoptată la sfârșitul unei proceduri publice, și reglementările care vor fi publicate, acestea fiind condițiile aplicabilității lor. Aceste texte vor fi accesibile tuturor*" (par. 5.8); și Documentul Reuniunii de la Moscova a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE (1991), care prevede "*Legislația va fi formulată și adoptată ca rezultat al unui proces deschis care reflectă voința poporului, fie direct, fie prin reprezentanții săi aleși*" (par. 18.1). De asemenea, statele participante la OSCE s-au angajat în mod specific să asigure șanse egale pentru participarea efectivă la viața politică și publică a femeilor, a persoanelor aparținând minorităților naționale, a romilor și sintilor, în special a femeilor de etnie romă și sinti, a persoanelor cu handicap; a se vedea, de exemplu, OSCE, [Planul de acțiune pentru promovarea egalității de gen](#), adoptat prin Decizia nr. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), par. 44(d); [Planul de acțiune al OSCE din 2003 privind îmbunătățirea situației romilor și sintilor în spațiul OSCE](#), par. 88; Consiliul Ministerial al OSCE, [Decizia nr. 4/13 privind intensificarea eforturilor OSCE de punere în aplicare a Planului de acțiune privind îmbunătățirea situației romilor și sintilor în spațiul OSCE, cu un accent deosebit pe femeile, tinerii și copiii romi și sinti](#) (2013), par. 4.2; [Raportul Reuniunii CSCE a experților privind minoritățile naționale](#) (Geneva, 1991); [Documentul de la Moscova din 1991](#) OSCE/CSCE, par. 41. A se vedea, de asemenea, [Decizia OSCE nr. 7/08 privind consolidarea în continuare a statului de drept în spațiul OSCE](#) (2008), punctul 4, în care Consiliul Ministerial "[î]ncurajează statele participante, cu asistența, după caz, a structurilor executive relevante ale OSCE, în conformitate cu mandatele lor și în limita resurselor existente, să continue și să își intensifice eforturile de a face schimb de informații și bune practici și de a consolida statul de drept [în ceea ce privește] responsabilitatea instituțiilor și funcționarilor de stat, respectarea statului de drept în administrația publică[...]"

Parteneriatului Estic, un proiect ODIHR susținut și finanțat de Uniunea Europeană și cofinanțat de Guvernul Franței, Italiei, Norvegiei, Elveției.⁴

II. DOMENIUL DE APLICARE AL OPINIEI

4. Opinia se referă doar la Proiectul de cod supus revizuirii, cu un accent deosebit pe aspectele legate de funcția reprezentativă a Parlamentului, inclusiv angajamentul față de public, organizațiile societății civile (OSC), instituția națională pentru drepturile omului (Avocatul Poporului) și experții independenți. Astfel delimitată, Opinia nu constituie o examinare completă și exhaustivă a întregului proiect de cod, nici a cadrului juridic și instituțional care reglementează activitatea Parlamentului în Republica Moldova. Prezenta opinie ar trebui citită împreună cu celelalte opinii ale ODIHR privind acest proiect de cod, care abordează următoarele subiecte: procedura legislativă (capitolul III din Proiectul de cod), procedura de revizuire a Constituției (capitolul IV din Proiectul de cod), procedura declarării stării de urgență, de asediu sau de război (capitolul V din Proiectul de cod), raporturile interinstituționale (capitolele VI-XII din Proiectul de cod) și controlul parlamentar (titlul III din Proiectul de cod).
5. Opinia ridică probleme-cheie și oferă indicații cu privire la domeniile de preocupare. Din motive de concizie, aceasta se concentrează în principal pe dispozițiile care necesită modificări sau îmbunătățiri, și nu pe aspectele pozitive ale Proiectului de cod. Prezenta analiză juridică se bazează pe standardele, normele și recomandările internaționale și regionale privind drepturile omului și statul de drept, precum și pe angajamentele OSCE relevante privind dimensiunea umană și cele mai bune practici internaționale.
6. În plus, în conformitate cu Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor⁵ (CEDAW) și cu Planul de acțiune al OSCE din 2004 pentru promovarea egalității de gen⁶ și cu angajamentele de a integra egalitatea de gen în activitățile, programele și proiectele OSCE, precum și cu Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune (denumite în continuare "Orientările ODIHR privind legiferarea democratică"),⁷ prezenta opinie integrează, după caz, perspectiva de gen și diversitate.

4 Conținutul acestei analize juridice reprezintă doar punctul de vedere al ODIHR, iar Comisia Europeană nu își asumă nicio responsabilitate pentru uzul informațiilor pe care această Opinie le conține. [Instituții democratice mai puternice în țările Parteneriatului estic](#) este un proiect pe patru ani, implementat între 1 ianuarie 2024 și 31 decembrie 2027. Proiectul are obiectivul de a sprijini instituțiile și procesele democratice din Armenia, Azerbaidjan, Belarus*, Georgia, Republica Moldova și Ucraina pentru a fi mai incluzive, responsabile, rezistente, transparente, conforme cu drepturile omului și statul de drept. În cadrul acestui proiect, statelor li se va oferi asistență pentru a beneficia de întreaga gamă de instrumente a ODIHR. Acestea vor fi furnizate în conformitate cu mandatul ODIHR și cu metodologia stabilită, precum și în sinergie cu prioritățile UE în regiune. Acest lucru va permite statelor să pună în aplicare politici mai eficace și mai eficiente, precum și să evalueze progresele înregistrate în direcția unor instituții democratice responsabile și favorabile incluziunii, a unor sisteme de integritate publică mai puternice, a unor cadre juridice conforme cu drepturile omului, a reglementării partidelor politice, precum și a participării grupurilor subreprezentate istoric la viața politică și la procesul decizional. * În punerea în aplicare a activităților, se va lua în considerare faptul că UE a încetat să mai colaboreze cu reprezentanții oficiali ai organelor publice și ai întreprinderilor de stat din Belarus, în urma concluziilor Consiliului din 12 octombrie 2020 și a concluziilor Consiliului European din februarie 2022.

5 A se vedea [Convenția ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor](#) (denumită în continuare "CEDAW"), adoptată prin Rezoluția 34/180 a Adunării Generale la 18 decembrie 1979. Republica Moldova a aderat la Convenție pe 1 iulie 1994.

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

7 ODIHR, [Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), Principiul 3: Respectarea drepturilor omului, prevede că "procesul legislativ ar trebui să fie incluziv și să integreze perspectivele de gen și de diversitate pe tot parcursul ciclului legislativ pentru a asigura rezultate echitabile și un impact pozitiv asupra egalității de gen, diversității și drepturilor omului... pentru a vedea dacă răspunde nevoilor diferite ale femeilor, bărbaților și diferitelor grupuri sociale, în special grupurilor care sunt marginalizate

7. Prezenta opinie se bazează pe o traducere neoficială în limba engleză a Proiectului de cod, care este atașată la prezentul document ca anexă. Pot apărea erori de traducere. În cazul în care opinia este tradusă în altă limbă, versiunea în limba engleză va prevala.
8. Luându-se în considerare cele de mai sus, ODIHR ar dori să sublinieze că prezenta opinie nu împiedică ODIHR să formuleze în viitor recomandări sau comentarii scrise sau orale suplimentare cu privire la subiectele respective în Moldova.

III. ANALIZA JURIDICĂ ȘI RECOMANDĂRILE

1. STANDARDELE INTERNAȚIONALE RELEVANTE PRIVIND DREPTURILE OMULUI ȘI ANGAJAMENTELE OSCE PRIVIND DIMENSIUNEA UMANĂ

9. Respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale este o parte esențială a democrației și a statului de drept. În plus, statele participante la OSCE au recunoscut că drepturile omului sunt cel mai bine respectate în societățile democratice, în care deciziile sunt luate cu transparență maximă și participare largă⁸ și că pluralismul politic,⁹ și responsabilitatea publică sunt elementele esențiale ale unui sistem politic democratic.¹⁰ Aceste principii stau la baza legitimității instituțiilor parlamentare și sunt fundamentale pentru asigurarea unei guvernări eficiente, transparente, incluzive și reprezentative.
10. Parlamentele sunt pilonii fundamentali ai democrației. Ele întruchipează reprezentarea esențială și democratică a poporului, instituționalizează funcțiile legislative ale statului și asigură o supraveghere critică a executivului. Angajamentele OSCE privind dimensiunea umană a instituțiilor democratice recunosc faptul că o democrație robustă depinde de existența unor valori și practici democratice, precum și de o gamă largă de instituții democratice.¹¹ Parlamentele au un rol esențial în ceea ce privește angajamentele statului în domeniul drepturilor omului. În calitate de principală instituție reprezentativă și legislativă, un parlament joacă un rol crucial în elaborarea și adoptarea legislației, inclusiv a legilor care protejează și promovează drepturile omului, asigurând respectarea de către un stat a obligațiilor sale internaționale în domeniul drepturilor omului și transpunerea acestora în politici și legislații naționale, precum și evidențierea provocărilor legate de drepturile omului, aducându-le în prim-planul discursului politic.¹² Inițiativele recente ale OSCE, ale Organizației Națiunilor Unite și ale altor organizații

sau subreprezentate din punct de vedere istoric. Pentru a asigura astfel de rezultate, procesul de elaborare, redactare, consultare, dezbatere, punere în aplicare și evaluare a legislației ar trebui să fie incluziv și participativ pe tot parcursul".

- 8 CSCE/OSCE, [Declarația ministerială cu ocazia celei de-a 60-a aniversări a Declarației universale a drepturilor omului](#) (Helsinki 2008), 8 decembrie 2008.
- 9 CSCE/OSCE, [Documentul reuniunii de la Moscova a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE](#) (Documentul OSCE de la Moscova din 1991), 3 octombrie 1991, par. 5.
- 10 A se vedea, de exemplu, OSCE, [Carta de la Paris pentru o nouă Europă](#), Paris, 19 - 21 noiembrie 1990, care prevede că "Democrația, cu caracterul său reprezentativ și pluralist, implică responsabilitatea față de electorat, obligația autorităților publice de a respecta legea și justiția administrată imparțial". A se vedea, de asemenea, [Documentul OSCE de la Istanbul din 1999](#), 19 noiembrie 1999, în care statele participante la OSCE s-au angajat să își consolideze eforturile de "promovare a bunelor practici guvernamentale și a integrității publice", într-un efort concertat de combatere a corupției.
- 11 OSCE, [Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE](#), Copenhaga, 5 iunie - 29 iulie 1990), punctul 26.
- 12 ODIHR, [Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), par. 39-40; IDEA internațională, [Implicarea eficientă a organelor parlamentare în domeniul drepturilor omului: Un set de instrumente](#) (2022).

urmăresc să abordeze în mod specific modul în care parlamentele ar trebui să se implice în respectarea angajamentelor statelor lor în domeniul drepturilor omului.¹³

11. Angajamentul parlamentului cu publicul, cu actorii societății civile, cu instituțiile naționale ale drepturilor omului, cu experții independenți și cu alte părți interesate este parte integrantă a mandatului său democratic și a funcției sale reprezentative.¹⁴ Participarea semnificativă și incluzivă a acestor diverși actori sociali îmbunătățește în mod semnificativ calitatea democrației, legitimitatea și eficiența proceselor parlamentare, inclusiv a procesului legislativ. În special, societatea civilă¹⁵ - care cuprinde, printre altele, organizații neguvernamentale (ONG-uri) care operează la diferite niveluri, apărătorii drepturilor omului, asociațiile, apărătorii drepturilor femeilor, grupurile de tineri, minoritățile, comunitățile indigene, sindicatele și reprezentanții mass-media - joacă un rol esențial în informarea activității parlamentare. Standardele internaționale subliniază importanța de a permite societății civile să se implice liber și eficient în procesele de luare a deciziilor publice și în activitățile legislative,¹⁶ subliniind necesitatea unui mediu propice susținerii și contribuției pașnice. În plus, aceste standarde recunosc rolul consultativ specific al instituțiilor naționale pentru drepturile omului în ceea ce privește chestiunile legislative care au un impact asupra drepturilor omului.¹⁷
12. Un Parlament cu adevărat reprezentativ ar trebui să permită pluralismul politic, în cadrul propriilor structuri, ceea ce implică, de asemenea, că ar trebui să existe aranjamente instituționale pentru a garanta rolul partidelor minoritare și de opoziție, inclusiv un acces echitabil la activitatea parlamentară, la comisii, la dezbateri și la instrumentele de supraveghere pentru a susține legitimitatea democratică și caracterul incluziv al proceselor parlamentare¹⁸ (a se vedea Opinia preliminară a ODIHR privind proiectul de Cod de organizare și funcționare a Parlamentului Republicii Moldova (referitor la controlul parlamentar, titlul III),¹⁹ care detaliază rolul acestora în contextul controlului).
13. Parlamentele sunt, de asemenea, spații esențiale pentru exercitarea dreptului la participare atât de către indivizi, cât și de către grupuri, astfel cum este prevăzut la articolul 21 din Declarație Universală a Drepturilor Omului și la articolul 25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (denumit în continuare "PIDCP").²⁰ În Comentariul său General nr. 25 (1996), Comitetul ONU pentru drepturile omului a

13 De exemplu, Rezoluția UN HRC, Contribuția parlamentelor la activitatea Consiliului pentru Drepturile Omului și la examinarea sa periodică universală, documentul ONU A/HRC/22/L.21, 19 martie 2013; Rezoluțiile Adunării Generale a ONU 65/123 din 2010 și 66/261 au subliniat importanța cooperării și interacțiunii în domeniul drepturilor omului între Consiliul ONU pentru Drepturile Omului, parlamentele naționale și Uniunea Inter-Parlamentară. A se vedea, de asemenea, OHCHR, Proiectul de principii privind parlamentele și drepturile omului; Parlamentele și drepturile omului. Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, Rezoluția 1823, Parlamentele naționale: garanții ai drepturilor omului în Europa, 23 iunie 2011.

14 CSCE/OSCE, Documentul reuniunii de la Moscova a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE (1991), par. 18 (angajamentul statelor de a se asigura că legislația este formulată și adoptată "ca urmare a unui proces deschis care reflectă voința poporului"); ODIHR, [Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), Principiul 7.

15 Consiliul Europei definește organizațiile neguvernamentale drept "organisme sau organizații autonome voluntare înființate pentru a urmări obiectivele esențialmente non-profit ale fondatorilor sau membrilor lor" și nu includ partidele politice. Organizațiile neguvernamentale "cuprind organisme sau organizații înființate atât de persoane individuale (fizice sau juridice), cât și de grupuri de astfel de persoane". Consiliul Europei, [Principiile fundamentale privind statutul organizațiilor neguvernamentale în Europa](#), Strasbourg, 13 noiembrie 2002; Consiliul Europei, Recomandarea CM/Rec(2007)14 [privind statutul juridic al organizațiilor neguvernamentale în Europa](#), 10 octombrie 2007, "Principii de bază".

16 Consiliul ONU pentru Drepturile Omului, Rezoluția 32/31 privind [spațiul societății civile](#), UN Doc. A/HRC/RES/32/31, par. 14 (d).

17 [Principiile referitoare la statutul instituțiilor naționale \("Principiile de la Paris"\)](#), adoptate prin Rezoluția 48/134 a Adunării Generale a ONU (20 decembrie 1993), anexă, funcția (c); Consiliul Europei, 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, adoptat la 15-16 martie 2019, principiul 18.

18 ODIHR, [Orientări privind reglementarea partidelor politice](#) (ediția a 2-a, 2020), par. 127-128. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, [Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare](#) (2019).

19 Toate analizele juridice ale ODIHR privind proiectele și legile în vigoare ale Republicii Moldova sunt disponibile aici: [Moldova | LEGISLATIONLINE](#).

20 A se vedea [Pactul internațional al ONU cu privire la drepturile civile și politice](#) (denumit în continuare "PIDCP"), adoptat de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 2200A (XXI) din 16 decembrie 1966

remarcat că dreptul de a lua parte la afacerile publice, dreptul de vot și dreptul de acces egal la serviciile publice, astfel cum sunt reflectate în articolul 25 din PIDCP, impun ca *"cetățenii să ia parte, de asemenea, la conducerea problemelor de interes public, exercitându-și influența prin intermediul dezbaterilor publice"*.²¹ Mai mult, Rezoluția 32/31²² a Consiliului ONU pentru Drepturile Omului încurajează statele să faciliteze participarea publicului la procesul decizional și legislativ. În materie de mediu, Convenția CEE-ONU privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu (sau "Convenția de la Aarhus") - care este obligatorie din punct de vedere juridic pentru Moldova,²³ solicită statelor părți să asigure participarea timpurie a publicului la diferite categorii de decizii în domeniul mediului, inclusiv la politici și instrumente normative obligatorii din punct de vedere juridic, general aplicabile.

14. Moldova este un stat membru al Consiliului Europei (CoE), iar o serie de standarde și orientări ale CoE oferă puncte de referință valoroase pentru consolidarea implicării publice și civice în procesele parlamentare. În special, prezenta opinie se bazează pe documentele-cheie de orientare ale CoE, inclusiv Codul de bune practici pentru participarea civilă la procesul decizional (2009), Orientările CoE privind participarea civilă la procesul decizional politic (CM(2017)83-final), Compilația CoE "Participarea civilă la procesele decizionale, o prezentare generală a standardelor și practicilor în statele membre ale Consiliului Europei"(2016), care sunt, de asemenea, informative în această privință.
15. Procesul prin care este adoptată legislația este esențial pentru funcționarea democratică a parlamentelor. Documentul de la Moscova din 1991 obligă statele participante la OSCE să formuleze și să adopte legislația "ca urmare a unui proces deschis care reflectă voința poporului".²⁴ Angajamentele OSCE subliniază faptul că procesul de legiferare trebuie să fie transparent și participativ, asigurând oportunități pentru public și părțile interesate relevante de a se implica în mod semnificativ în formularea legilor și politicilor.²⁵
16. Participarea efectivă necesită, de asemenea, atenție la egalitate și nediscriminare. Statele participante la OSCE s-au angajat, de asemenea, să asigure oportunități egale pentru participarea efectivă la viața politică și publică a femeilor, a persoanelor aparținând minorităților naționale, a romilor și sinti, în special a femeilor rome și sinti, și a persoanelor cu handicap.²⁶ Liniile directoare de la Ljubljana privind integrarea societăților diverse (2012) ale Înalțului Comisar al OSCE pentru minorități naționale constată că *"[d]iversitatea este o caracteristică a tuturor societăților contemporane și a grupurilor care le compun"*²⁷ și recomandă ca cadrul legislativ și politic să permită recunoașterea faptului că identitățile individuale pot fi multiple, multistratificate, contextuale și dinamice. Rezoluția Adunării Parlamentare a OSCE privind rolul parlamentului național în consolidarea participării societății civile la procesele

21 Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, [Comentariul general nr. 25](#), 1996, par. 8.

22 Rezoluția Consiliului ONU pentru Drepturile Omului A/HRC/RES/32/31 (2016).

23 Moldova a ratificat Convenția de la Aarhus a UNECE la 9 august 1999.

24 Documentul reuniunii de la Moscova a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE (Documentul de la Moscova), OSCE, 3 octombrie 1991, alin. 18.1.

25 ODIHR, [Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), par. 10, citând "În special în ceea ce privește participarea efectivă și deplină a femeilor, a persoanelor aparținând minorităților naționale și a romilor și sintilor; a se vedea, de exemplu, Planul de acțiune privind îmbunătățirea situației romilor și sintilor în spațiul OSCE (Planul de acțiune), OSCE, 27 noiembrie 2003,

26 A se vedea OSCE, [Planul de acțiune pentru promovarea egalității de gen](#), adoptat prin Decizia nr. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), alin. 44(d); [Planul de acțiune al OSCE din 2003 privind îmbunătățirea situației romilor și sintilor în spațiul OSCE](#), par. 88; Consiliul Ministerial al OSCE, [Decizia nr. 4/13 privind intensificarea eforturilor OSCE de punere în aplicare a Planului de acțiune privind îmbunătățirea situației romilor și sintilor în spațiul OSCE, cu un accent deosebit pe femeile, tinerii și copiii romi și sinti](#) (2013), par. 4.2; [Raportul Reuniunii CSCE a experților privind minoritățile naționale](#) (Geneva, 1991); [Documentul de la Moscova din 1991](#) OSCE/CSCE, par. 41.

27 A se vedea [Liniile directoare de la Ljubljana privind integrarea societăților diverse](#), 7 noiembrie 2012.

- parlamentare și decizionale (2023) este, de asemenea, deosebit de relevantă pentru prezenta opinie.²⁸
17. După cum se subliniază în Orientările ODIHR privind legiferarea democratică, "*este esențial să se consolideze instituțiile și procesele democratice prin promovarea deschiderii, transparenței, incluziunii și responsabilității în legiferare*".²⁹ Mai mult, "*procedurile și practicile de legiferare ar trebui să respecte principiile democratice, să adere la standardele statului de drept și să respecte obligațiile și standardele internaționale în materie de drepturile omului la care s-au angajat statele participante la OSCE*".³⁰ Un proces legislativ transparent, responsabil, favorabil incluziunii și democratic necesită, de asemenea, ca publicului să i se acorde acces la proiectele legislative și să i se ofere o oportunitate semnificativă de a-și aduce contribuția.³¹
18. Luându-se în considerare statutul de candidat la UE al Republicii Moldova și obiectivul acestuia de a deschide "Grupul tematic 1: Elementele fundamentale" al negocierilor de aderare la UE, care se concentrează, *printre altele*, pe funcționarea instituțiilor democratice și reforma administrației publice, reforma proceselor parlamentare ar trebui să fie una dintre prioritățile-cheie ale țării. Articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) prevede că UE se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept și respectării drepturilor omului, în timp ce articolul 10 alineatul (3) din TUE prevede dreptul fiecărui cetățean de a participa la viața democratică a Uniunii și solicită ca deciziile să fie luate într-un mod cât mai deschis și cât mai apropiat de cetățean. Comisia Europeană solicită în mod special statelor membre ale UE să promoveze în mod activ implicarea incluzivă și eficientă a autorităților publice în procesele de elaborare a politicilor publice, împreună cu cetățenii, organizațiile societății civile și apărătorii drepturilor omului, creând și menținând în același timp un mediu sigur și favorabil în acest scop,³² încurajând în același timp participarea copiilor și a tinerilor la viața democratică. Printre altele, accesibilitatea pentru persoanele cu handicap ar trebui să fie asigurată în conformitate cu cerințele de accesibilitate prevăzute în anexa I la Directiva (UE) 2019/882 a Parlamentului European și a Consiliului și ar trebui să se prevadă adaptări rezonabile pentru a se asigura participarea persoanelor cu handicap la procesele de elaborare a politicilor publice în condiții de egalitate cu ceilalți. În plus, [Foaia de parcurs a UE pentru angajamentul față de societatea civilă din Republica Moldova pentru perioada 2021-2027](#), precum și principalele constatări și recomandări din Raportul 2024 al Comisiei Europene privind Republica Moldova³³ și din Raportul de monitorizare a administrației publice din Republica Moldova din cadrul Inițiativei comune OCDE-UE "Sprijin pentru îmbunătățirea guvernanței și a managementului în Europa Centrală și de Est" (SIGMA) (denumit în continuare "Raportul de monitorizare SIGMA 2023"),³⁴ sunt deosebit de relevante și vor fi menționate după caz în prezenta opinie.
19. O serie de alte documente cu caracter neobligatoriu elaborate în diverse foruri internaționale și regionale sunt utile, deoarece oferă mai multe orientări practice și

28 Adunarea Parlamentară a OSCE, [Declarația de la Vancouver - Rezoluția privind rolul parlamentului național în sporirea participării societății civile la procesele parlamentare și decizionale](#), la p. 67.

29 ODIHR, [Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), introducere.

30 ODIHR, [Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), Prefață.

31 Comisia de la Veneția, Lista de verificare a statului de drept, Obiectivul de referință A.5. Proceduri legislative.

32 A se vedea, de exemplu, Comisia Europeană, [Recomandarea 2023/2836 din 12 decembrie 2023 privind promovarea angajamentului și participării efective a cetățenilor și a organizațiilor societății civile în procesele de elaborare a politicilor publice](#).

33 A se vedea Comisia Europeană, [Raportul Republica Moldova 2024 - care însoțește documentul Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor](#), 30 octombrie 2024, în special Subsecțiunea 2.1.

34 EU-ODCE SIGMA, [Raportul de monitorizare a administrației publice în Republica Moldova - Evaluarea în raport cu principiile administrației publice](#) (octombrie 2023), care acoperă perioada 2023 până în septembrie.

exemple de practici pentru a spori caracterul incluziv al Parlamentului Republicii Moldova, cum ar fi:

- Orientările ODIHR din 2019 privind promovarea participării politice a persoanelor cu dizabilități;³⁵
- Metodologia ODIHR din 2022 privind abordarea violenței împotriva femeilor în Parlament;³⁶
- Ghidul ODIHR din 2021 privind realizarea egalității de gen în Parlament;³⁷
- Ghidul practic ODIHR din 2017 privind legislația sensibilă la dimensiunea de gen;³⁸
- Publicațiile Uniunii Interparlamentare (UIP), inclusiv Planul de acțiune din 2012 pentru parlamente sensibile la dimensiunea de gen,³⁹ Rezoluția din 2010 privind participarea tinerilor la procesul democratic⁴⁰ și Raportul din 2022 privind implicarea publicului în activitatea parlamentului,⁴¹ printre altele;
- Publicațiile OCDE referitoare la buna guvernare publică și la instituțiile publice responsabile și eficiente; și
- Lista de verificare a statului de drept a Comisiei de la Veneția.⁴²

2. CONTEXT

20. Proiectul de cod este un document cuprinzător, care acoperă o gamă largă de aspecte ale funcționării Parlamentului. De o relevanță deosebită în sensul prezentei opinii sunt Decizia Parlamentului nr. 149/2023 privind aprobarea Platformei pentru dialog și participare civică în procesul decizional al Parlamentului,⁴³ Legea nr. 148/2023 privind accesul la informațiile de interes public,⁴⁴ și Legea nr. 52/2014 privind Avocatul Poporului, care reglementează mandatul, funcțiile și interacțiunea parlamentară ale instituției naționale pentru drepturile omului.⁴⁵
21. Prezenta opinie se concentrează asupra funcției reprezentative a Parlamentului, cu un accent deosebit pe modul în care procesele incluzive și participative - prin implicarea publicului larg, a OSC-ilor, a instituției naționale pentru drepturile omului și a experților independenți - pot consolida legitimitatea, transparența, responsabilitatea și eficacitatea Parlamentului în toate domeniile activității parlamentare. Aceste elemente nu sunt tratate ca funcții separate, ci mai degrabă ca aspecte interconectate și care se consolidează

35 A se vedea OSCE/ODIHR, *Orientări privind promovarea participării politice a persoanelor cu dizabilități* (2019)

36 A se vedea ODIHR, *Abordarea violenței împotriva femeilor în politică în regiunea OSCE: Setul de instrumente ODIHR* (2022), inclusiv Instrumentul 2 cu caracter special privind abordarea violenței împotriva femeilor în Parlament (2022).

37 A se vedea ODIHR, *Realizarea egalității de gen în Parlament: Un ghid pentru parlamentele din regiunea OSCE* (2021).

38 A se vedea ODIHR, *Elaborarea legilor trebuie să funcționeze pentru femei și bărbați: un ghid practic pentru o legislație sensibilă la gen* (2017).

39 UIP, *Planul de acțiuni pentru parlamentele sensibile la gen* (2012), paginile 8-9, care definește un parlament sensibil la gen ca fiind "un parlament care răspunde nevoilor și intereselor atât ale bărbaților, cât și ale femeilor în componența, structurile, operațiunile, 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 societății în general. 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; unul care abordează și reflectă cerințele de egalitate ale unei societăți moderne. În cele din urmă, este un parlament care este mai eficient, mai eficace și mai legitim". A se vedea, de asemenea, Declarația de la Kigali a UIP din 2022 și Strategia UIP 2017-2021.

40 UIP, *Participarea tinerilor în procesul democratic*, 2010

41 UIP, *Raportul Parlamentar Global 2022* - Implicarea publicului în activitatea parlamentului, care oferă, de asemenea, orientări privind înființarea de organisme independente care să monitorizeze și să impună responsabilitatea în cadrul proceselor legislative.

42 Comisia de la Veneția a Consiliului Europei, *Lista de verificare a statului de drept*, adoptată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 106-a sesiuni plenare (Veneția, 11-12 martie 2016), punctul 18.

43 Hotărârea Parlamentului nr. 149 din 09-06-2023 privind aprobarea Platformei de dialog și participare civică la procesul decizional al Parlamentului, 20-06-2023, Monitorul Oficial nr. 200-203 art. 345 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=137492&lang=ro

44 Legea nr. 148 din 09-06-2023 privind accesul la informațiile de interes public Publicat : 08-07-2023 în Monitorul Oficial nr. 234 art. 410.

45 Legea nr. 52/2014 privind Avocatul Poporului (Ombudsmanul), adoptată pe 3 aprilie 2014. Moldova, disponibilă: [LP52/2014](#)

reciproc ale reprezentării parlamentare. Reprezentarea eficientă necesită asigurarea faptului că diferitele puncte de vedere ale societății sunt luate în considerare în mod semnificativ în cadrul proceselor parlamentare, ceea ce include stabilirea unor mecanisme clare pentru consultarea publică și contribuția societății civile.⁴⁶ Mai mult, aspectele Proiectului de cod examinate în celelalte opinii ale ODIHR menționate anterior, care se referă la aceeași solicitare din partea Parlamentului, de asemenea, posibil să abordeze aspecte legate de reprezentarea și implicarea societății civile.

22. Secțiunea 2 din Proiectul de cod subliniază principiile activității parlamentare, care sunt legalitatea, democrația și pluralismul politic, autonomia parlamentară, protejarea drepturilor și libertăților omului, caracterul public al activității Parlamentului, reprezentarea proporțională și deliberarea. **Luând în considerare importanța acestor principii pentru înțelegerea celorlalte dispoziții ale Proiectului de cod, adăugarea unei referiri la procesele participative și favorabile incluziunii ar asigura înțelegerea acestora ca principii directe pentru Parlament.**
23. Articolele 2 și 4 din Proiectul de cod subliniază caracterul central al reprezentării pentru mandatul Parlamentului. Acest aspect este consolidat în secțiunea 2, prin articolul 6 alineatul (1), care subliniază faptul că democrația se bazează pe pluralismul de opinii, pe prioritatea protejării drepturilor și libertăților omului la articolul 8 și pe caracterul public al activității Parlamentului la articolul 9. De remarcat este articolul 8 privind protejarea drepturilor și libertăților omului, care prevede că protejarea drepturilor și libertăților omului "*este un principiu fundamental și o prioritate a Parlamentului*". Aceasta este o dispoziție importantă care este, de asemenea, în conformitate cu standardele internaționale care subliniază faptul că respectarea drepturilor omului este esențială pentru o reprezentare autentică.⁴⁷ Cu toate acestea, această dispoziție ar putea fi consolidată în continuare prin menționarea sursei acestor drepturi ale omului.
24. Proiectul de cod face pași importanți către instituționalizarea abordărilor participative, în special prin capitolul X, care constituie un temei juridic pentru cooperarea cu societatea civilă. Aceste dispoziții completează structurile participative prevăzute în Hotărârea Parlamentului nr. 149/2023, care promovează dialogul, participarea civică, transparența și credibilitatea parlamentară. În acest sens, continuarea **armonizării dintre Proiectul de cod și Decizia nr. 149/2023 a Parlamentului ar consolida coerența juridică și ar îmbunătăți previzibilitatea, incluziunea și accesibilitatea proceselor de implicare civică pe parcursul ciclului legislativ.**
25. Dincolo de implicarea societății civile, Proiectul de cod subliniază, de asemenea, mecanismele de participare publică (de exemplu, audieri, petiții, consultări), implicarea Avocatului Poporului (Instituția națională pentru drepturile omului) și cu acesta, precum și implicarea experților independenți. Aceste dispoziții oferă o bază valoroasă și reflectă o intenție clară de a promova deschiderea și incluziunea. În același timp, unele dintre mecanismele participative sunt formulate în termeni generali sau discreționari. **Sporirea clarității procedurilor, a garanțiilor de transparență și a mecanismelor de feedback semnificative ar sprijini în continuare integrarea sistematică a contribuțiilor externe și ar consolida calitatea, legitimitatea și respectarea drepturilor omului în activitatea parlamentară.**
26. În ansamblu, Proiectul de cod oferă o bază solidă pentru consolidarea funcției reprezentative a Parlamentului prin intermediul proceselor participative. În același timp,

46 ODIHR, *Orientări privind elaborarea democratică a legilor pentru legi mai bune* (2024), punctul 25.

47 Declarația ONU privind dreptul și responsabilitatea indivizilor, grupurilor și organelor societății de a promova și proteja drepturile omului și libertățile fundamentale universal recunoscute (1998).

transpunerea în practică a dispozițiilor sale generale va necesita norme procedurale mai detaliate și obligatorii pentru a asigura un angajament sistematic, transparent, incluziv și responsabil cu actorii externi în toate etapele activității parlamentare.

RECOMANDAREA A.

Includerea unei referiri specifice la procesele participative și incluzive ca unul dintre principiile directoare ale activității parlamentare în secțiunea 2 a Proiectului de cod, pentru a consolida funcția reprezentativă a Parlamentului.

RECOMANDAREA B.

Armonizarea Proiectului de cod cu Hotărârea nr. 149/2023 a Parlamentului prin reflectarea explicită a principiilor sale privind dialogul civic, incluziunea și transparența și prin operaționalizarea mecanismelor sale participative în toate dispozițiile relevante ale Proiectului de cod.

3. FUNCȚIA REPREZENTATIVĂ A PARLAMENTULUI

27. Funcția reprezentativă este funcția primordială a parlamentelor democratice. Aceasta implică capacitatea parlamentului de a reflecta voința și interesele populației și de a se asigura că diverse voci - inclusiv cele ale grupurilor marginalizate și subreprezentate - sunt incluse în mod semnificativ în procesele decizionale publice.⁴⁸ Prin urmare, reprezentarea eficientă asigură faptul că componența, planificarea și deciziile parlamentului reflectă, în cea mai mare măsură posibilă, pluralitatea de opinii și structura societății pe care o deservește.
28. Statele participante la OSCE s-au angajat să susțină democrația reprezentativă, bazată pe pluralism, egalitate în fața legii și respect pentru drepturile omului. Documentul de la Copenhaga din 1990 afirmă în mod explicit că autoritatea guvernului trebuie să se bazeze pe voința poporului, exprimată prin alegeri reale și periodice și consolidată prin instituții democratice care asigură transparența și responsabilitatea.⁴⁹
29. În conformitate cu aceste angajamente, *Orientările ODIHR privind legiferarea democratică* subliniază faptul că o democrație reprezentativă funcțională necesită ca "toate părțile interesate să aibă posibilitatea de a avea acces la procesul de legiferare, să fie informate cu privire la acesta și să poată participa și contribui în mod semnificativ".⁵⁰ Prin urmare, reprezentarea nu se limitează la componența parlamentară, ci se extinde la proceduri care trebuie să fie deschise, participative, incluzive și să reflecte nevoile societății.⁵¹
30. În acest context, Proiectul de cod oferă oportunitatea de a instituționaliza în continuare funcția reprezentativă a Parlamentului prin încorporarea unor standarde executorii

48 Uniunea Interparlamentară (UIP), [Parlamentul și democrația în secolul XXI: Un ghid de bune practici](#) (Geneva: UIP, 2006), p. 13-15.

49 OSCE, Documentul de la Copenhaga (1990), punctele 6, 7.5 și 7.6.

50 ODIHR, [Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), principiul 7.

51 *Ibidem*, principiul 5.

privind transparența, participarea, incluziunea, responsabilitatea și nediscriminarea. Secțiunile care urmează evaluează măsura în care Proiectul de cod realizează aceste principii și identifică domeniile care necesită îmbunătățiri în conformitate cu angajamentele OSCE și cu standardele și recomandările internaționale privind drepturile omului.

3.1. Deschiderea și transparența

31. Comunicarea deschisă și transparența în activitățile parlamentare consolidează funcția sa reprezentativă.⁵² În conformitate cu principiul 1 din Orientările ODIHR privind legiferarea democratică, *"Legislația ar trebui, de asemenea, să fie pregătită, dezbătută, verificată, adoptată, pusă în aplicare, monitorizată și evaluată în urma unor proceduri participative și reprezentative care sunt stabilite într-un cadru juridic stabil, clar, previzibil, deschis și transparent"*.⁵³ Importanța deschiderii este subliniată și mai mult în Principiul 6, care prevede că întregul proces legislativ ar trebui, de regulă, să fie deschis și transparent.⁵⁴ Transparența procedurilor parlamentare este, de asemenea, esențială pentru implicarea societății civile⁵⁵ și asigură faptul că publicul larg este informat cu privire la procesele parlamentare și are oportunități semnificative de a participa pe parcursul ciclului legislativ.
32. Articolul 9 din Proiectul de cod, care stabilește principiile activității parlamentare, prevede caracterul public al activității Parlamentului, inclusiv transparența în luarea deciziilor, transparența activităților și accesul la informații. Aceasta este o dispoziție legislativă nouă binevenită care subliniază în mod explicit natura deschisă a Parlamentului și oferă orientări pentru interpretarea dispozițiilor ulterioare ale Proiectului de cod. Caracterul public al activității Parlamentului, astfel cum este prevăzut la articolul 9, este reiterat în continuare de articolul 11, care prevede că dezbaterile în organele de lucru și în plenul Parlamentului sunt publice, cu excepțiile stabilite potrivit legii. În plus, articolul 55 din Proiectul de cod enumeră persoanele care pot asista la ședințele publice ale parlamentului. Deși dispoziția include sintagma juridică cu sens larg "alte persoane", **reprezentanții societății civile ar putea fi menționați în mod explicit la articolul 55.** Includerea explicită a societății civile ar reflecta, de asemenea, angajamentul participativ cu societatea civilă prevăzut în Hotărârea Parlamentului nr. 149/2023.
33. Există o serie de dispoziții specifice în Proiectul de cod care prevăd mecanisme de asigurare a deschiderii și transparenței Parlamentului prin publicarea și diseminarea informațiilor.⁵⁶ Proiectul de cod ar trebui citit împreună cu Legea Republicii Moldova privind accesul la informațiile de interes public, care prevede că toate informațiile deținute de autoritățile publice se prezumă a fi publice - sub rezerva doar a unor excepții legale specifice, cum ar fi protecția datelor cu caracter personal - și impune publicarea

52 Cele 12 principii de bună guvernare democratică ale Consiliului Europei, Principiul 6: Deschidere și transparență.

53 ODIHR, *Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune* (2024), Principiul 1,

54 ODIHR, *Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune* (2024), Principiul 6.

55 A se vedea, de exemplu, Convenția Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale (ETS nr. 205), care a intrat în vigoare în Moldova la 1 decembrie 2020 <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=205> (Convenția Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale, 2009.)

56 Articolele 9 și 15 prevăd publicarea documentelor parlamentare, iar articolul 11 enunță principiul dezbaterilor deschise. Transmiterea în direct este tratată la articolul 52 alineatul (1), iar accesul online la transcrierile dezbaterilor este prevăzut la articolul 54 alineatul (2). Alte dispoziții detaliază cerințele de transparență în legătură cu funcții specifice ale parlamentului, cum ar fi articolul 224 alineatul (9), care prevede publicarea avizelor consultative. Ședințele sunt consemnate într-un proces-verbal semnat de președintele de ședință și postat pe site-ul oficial al Parlamentului [articolul 40 alineatele (12)-(13)]. Deciziile sunt publicate pe site-ul oficial al Parlamentului [articolul 40 alineatul (15)]. Articolele 167-177 din Proiectul de cod includ dispoziții privind prezentările guvernamentale și publicarea rapoartelor. Articolele 194-196 pun accentul pe publicarea deciziilor guvernului și pe cooperarea cu administrațiile locale.

proactivă a acestor informații.⁵⁷ Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, care consolidează și mai mult obligațiile legate de consultare și accesul public la proiectele de decizii, este, de asemenea, relevantă. Schimbul de informații este o componentă esențială a funcției reprezentative a parlamentului, precum și a angajamentului eficient între parlament și societatea civilă. Fără acces liber și ușor la informații relevante și exacte, este dificil să se elaboreze politici și programe care să răspundă nevoilor și priorităților comunităților pe care parlamentarii le reprezintă.⁵⁸ Accesul limitat la informații și schimbările în agenda legislativă fără notificare (sau cu notificare de ultim moment) au fost observate ca o problemă deosebită de către experții societății civile și alte părți interesate relevante.⁵⁹ Raportul Comisiei Europene privind Republica Moldova din anul 2024 menționează, de asemenea, că publicarea anticipată a proiectelor de lege și publicarea sporită a documentelor justificative, cu termene de consultare mai lungi, ar contribui la creșterea transparenței și a previzibilității procesului legislativ.⁶⁰

34. Deși Proiectul de cod prevede publicarea de informații [de exemplu, articolul 9, articolul 40 alineatele (12)-(15) și articolul 54 alineatul (2)], utilizarea unei game mai largi de tehnologii ar putea spori în continuare atât transparența, cât și participarea. Ar putea fi luată în considerare utilizarea unor instrumente precum portalurile online interactive pentru consultări, care permit publicului să comenteze proiectele, extinderea transmisiilor în direct și a arhivării dincolo de sesiunile plenare la reuniunile relevante ale comisiilor, dezvoltarea unor instrumente digitale pentru depunerea petițiilor (în completarea articolului 221) și utilizarea diverselor canale online, inclusiv a rețelelor de socializare, pentru diseminarea informațiilor privind activitățile parlamentare și oportunitățile de consultare. Atunci când se instituie astfel de mecanisme, este esențial, de asemenea, să se atenueze riscul decalajului digital⁶¹ și, în funcție de circumstanțe, să se ia în considerare diversificarea structurilor, metodelor, mecanismelor, instrumentelor și tipurilor de participare a publicului și de sensibilizare a publicului direcționată către anumite grupuri, în special către cei care vor fi afectați de politica preconizată.⁶² **Proiectul de cod ar putea să reglementeze obligația Parlamentului/Secretariatului său să elaboreze strategii specifice de diseminare a informațiilor prin intermediul unor regulamente interne complementare sau al unor instrumente de orientare, care pot fi adaptate mai ușor la evoluția nevoilor și a tehnologiilor. Acest lucru ar putea fi realizat prin elaborarea unor orientări și protocoale separate pentru schimbul de informații, care să definească care anume informații pot fi supuse diseminării, cine poate face schimb de informații și care este modalitatea de diseminare a informațiilor. Tehnologiile avansate ar putea fi utilizate pentru a facilita schimbul de informații, cum ar fi portalurile online sau bazele de date, rețelele de socializare și webinarele⁶³ - asigurând în același timp măsuri de atenuare a riscului de decalaj digital.**
35. Principiul 17 din Orientările ODIHR privind legiferarea democratică subliniază necesitatea publicării în timp util a legilor, a proiectelor de lege și a documentelor

57 Legea nr. 148 din 09-06-2023 privind accesul la informațiile de interes public. Publicată pe 08-07-2023 în Monitorul Oficial nr. 234 art.3, 7, 10-12;

58 A se vedea, în general, Convenția Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale (ETS nr. 205).

59 A se vedea [Foaia de parcurs a UE pentru angajamentul față de societatea civilă din Republica Moldova pentru perioada 2021-2027](#), p. 3.

60 A se vedea Comisia Europeană, [Raportul Republica Moldova 2024 - care însoțește documentul Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor](#), 30 octombrie 2024, p. 22.

61 Și anume, excluderea anumitor persoane care nu au acces la internet și la noile tehnologii sau nu au capacitatea de a le utiliza.

62 ODIHR, [Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), par. 107.

63 Consiliul ONU pentru Drepturile Omului, [Participarea egală la afacerile politice și publice](#), 12 octombrie 2015, A/HRC/RES/30/9.

legislative, precum și a accesibilității în mai multe formate și limbi, în cea mai mare măsură posibilă. Versiunea consolidată a proiectelor de lege care reflectă amendamentele adoptate în timpul diferitelor reuniuni ale comisiilor parlamentare, precum și lecturile parlamentare, ar trebui să fie ușor accesibile publicului, înainte de adoptarea proiectelor de lege în plen. În plus, versiunile consolidate și actualizate ale textelor juridice adoptate ar trebui să fie disponibile și ușor accesibile publicului. Cerințele din Proiectul de cod privind publicarea hotărârilor și rapoartelor guvernamentale în buletinele oficiale ar putea fi detaliate în continuare. În acest sens, merită reamintit cel mai recent aviz al Comitetului consultativ al Consiliului Europei privind Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale, care solicită în mod explicit autorităților *"să se asigure că persoanele aparținând minorităților naționale sunt consultate în mod sistematic și participă efectiv la toate procesele decizionale, nu numai în ceea ce privește chestiunile culturale, ci și alte politici și legislații imediat relevante pentru accesul lor la drepturile minorităților, inclusiv cu privire la orice reforme preconizate ale administrației publice"*, solicitând astfel, de asemenea, accesul la documentele și informațiile relevante în limbile minorităților.⁶⁴ **Deși Proiectul de cod reglementează obligația publicării dezbaterilor și a deciziilor, acesta ar trebui să includă dispoziții specifice pentru furnizarea documentelor în limbile minorităților, în măsura în care acestea sunt relevante pentru accesul la drepturile minorităților, și în formatele accesibile.**

RECOMANDAREA C.

Pentru a consolida transparența parlamentară, accesibilitatea și implicarea publicului, se poate lua în considerare elaborarea în Proiectul de cod a unor proceduri clare și obligatorii pentru schimbul proactiv de informații. Acestea ar trebui să asigure accesul public structurat și în timp util la documentele legislative și la oportunitățile de consultare, inclusiv prin utilizarea instrumentelor digitale, cum ar fi platformele online pentru comentarii publice privind proiectele de legi - introducând în același timp măsuri de atenuare a riscului de decalaj digital. Proiectul de cod ar trebui să prevadă, de asemenea, disponibilitatea documentelor-cheie în formate accesibile și, după caz, accesul la aceste documente în limbile minorităților. Aceste dispoziții ar trebui să fie aliniate la Legea Republicii Moldova privind accesul la informațiile de interes public și la Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, care consolidează obligațiile legate de accesul, consultarea și participarea publicului.

3.2. Participarea și consultarea

36. Procesele participative sunt esențiale pentru activitatea parlamentară.⁶⁵ Principiul 7 din Orientările ODIHR privind legiferarea democratică subliniază faptul că participarea și incluziunea necesită ca *"[t]oate părțile interesate să aibă posibilitatea de a avea acces la procesul de legiferare, să fie informate cu privire la acesta și să poată participa și contribui în mod semnificativ"*. Acest lucru se datorează faptului că *"calitatea acestor legi este intrinsec legată de procesul care a condus la adoptarea lor"*. Acest principiu este consolidat de principiul 5, care prevede că *"[În general, legile și procesul decizional*

64 Comitetul consultativ al Consiliului Europei privind Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale, [Al cincilea aviz privind Republica Moldova](#) (2023), par. 24 și 124-131.

65 Înalțul Comisar al OSCE pentru minoritățile naționale, Liniile directoare de la Ljubljana privind integrarea societăților diverse (2012). Consiliul ONU pentru Drepturile Omului, Spațiul societății civile: implicarea organizațiilor internaționale și regionale (2018).

public ar trebui să fie elaborate, discutate și adoptate pe baza unor argumente bine fundamentate, a unor dovezi științifice și a unor date, inclusiv a informațiilor care rezultă din evaluările impactului și din consultările cu publicul și cu alte părți interesate".

37. Un proces de consultare adecvat promovează transparența, responsabilitatea și incluziunea în procesul de luare a deciziilor publice și servește la o mai bună conștientizare și înțelegere a politicilor urmărite în rândul părților interesate relevante și al publicului.⁶⁶ Cerința ca parlamentele să se asigure că se consultă cu privire la proiectele de politici și legi derivă din nevoia generală de transparență și bună guvernare în instituțiile publice.⁶⁷
38. Conform Proiectului de cod, principalul mijloc de implicare a publicului, a experților și a societății civile în Parlament este prin intermediul comisiilor permanente. În conformitate cu Proiectul de cod, comisiile permanente pot fi mandatate să efectueze consultări publice (articolul 43 alineatul (1)). Comisiile pot forma grupuri de lucru din experți și specialiști în materie și reprezentanți ai părților interesate [articolul 43 alineatul (7)]. Pentru a facilita consultările publice, comisiile permanente întocmesc o listă a asociațiilor și a părților interesate [articolul 43 alineatul (8)] (a se vedea observațiile suplimentare privind listele comisiilor la punctul 60 *infra*).
39. Pentru a asigura angajamentul extern, parlamentele trebuie să desfășoare consultări favorabile incluziunii și participării, care nu numai că promovează legitimitatea democratică, ci și consolidează procesul de legiferare bazat pe dovezi, prin valorificarea perspectivelor, expertizei și experiențelor diversilor actori sociali.⁶⁸ Consultările ar trebui să fie orientate către rezultate, ceea ce înseamnă că acestea ar trebui, în principiu, să poată avea un impact real asupra conținutului deciziei, politicii sau legislației.⁶⁹ Reuniunile și consultările semnificative pot fi asigurate prin pregătirea unei ordini de zi și a unor obiective clare, prin stabilirea unor orientări și proceduri clare, prin⁷⁰ invitarea la dialog a tuturor actorilor și perspectivelor relevante - cu o sensibilizare direcționată și proactivă a părților interesate sau a grupurilor afectate și/sau subreprezentate, după caz și după relevanță, prin furnizarea de resurse adecvate pentru a sprijini participarea, prin luarea în considerare a nevoilor specifice, inclusiv a nevoilor persoanelor cu handicap, precum și prin publicarea feedback-ului organizațiilor cu privire la contribuția lor și prin răspunsul la acesta.
40. Luându-se în considerare faptul că domeniul de aplicare al prezentei opinii se limitează la Proiectul de cod supus examinării și fără a aduce atingere faptului că anumite aspecte procedurale ale consultărilor publice sunt reglementate de alte acte legislative ale Republicii Moldova - inclusiv Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative și Hotărârea Parlamentului nr. 149/2023 - Proiectul de cod ar trebui totuși să includă trimiteri clare și garanții minime pentru a asigura coerența și securitatea juridică. În acest scop, **Proiectul de cod ar trebui să clarifice faptul că consultările publice trebuie să se desfășoare într-un mod**

66 A se vedea ODIHR, [Opinia privind Regulamentul de procedură al Jogorku Kenesh din Republica Kârgâzstan](#) (2023), punctul 49, Potrivit recomandărilor emise de organismele internaționale și regionale și a bunelor practici din spațiul OSCE, consultările publice durează, în general, de la un minim de 15 zile la două sau trei luni, deși această perioadă ar trebui prelungită, după caz, ținând seama de natura, complexitatea și dimensiunea proiectului de act propus și de datele/informațiile justificative; a se vedea ODIHR, [Opinia privind proiectul de lege al Ucrainei "privind consultările publice"](#) (2016), punctul. 40. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, [Listă de verificare a statului de drept](#), partea II.A.5.

67 Comisia de la Veneția, [Listă de verificare a statului de drept](#), Criteriul de referință A.5. Proceduri legislative.

68 ODIHR, [Raportul cuprinzător de evaluare a procesului de legiferare în Muntenegru](#) (noiembrie 2024), par.125-133

69 Centrul European pentru Dreptul Non-profit, [Participarea civilă la procesele decizionale, o prezentare generală a standardelor și practicilor din statele membre ale Consiliului Europei](#), (mai 2016) p. 31-36

70 Legislația sau alte standarde obligatorii ar trebui să reflecte standardele minime prevăzute în Codul de bune practici pentru participarea civilă la procesul decizional al Consiliului Europei (2009).

deschis, transparent, accesibil, incluziv și eficient și să se ghideze după principiile de consultare care să fie de un caracter semnificativ și disponibilă publicului, astfel cum sunt reflectate în Platforma pentru dialog și participare civică. În special, comisiile permanente ar trebui să ia în considerare utilizarea diverselor tipuri de mecanisme de consultare publică - inclusiv audierile publice - adaptând formatul acestora la natura și importanța inițiativei legislative, în conformitate cu procedurile stabilite în cadrul Platformei, iar contribuțiile părților interesate primite prin consultări ar trebui să fie documentate în mod sistematic și, după caz, reflectate în rezumatele legislative elaborate în temeiul articolului 91 din Proiectul de cod.

41. Procedurile accelerate sunt reglementate de articolele 71-74 din Proiectul de cod. Astfel de proceduri *"ar trebui utilizate rar și numai în cazuri excepționale de urgență reală de a adopta o anumită lege, deoarece procesul implică o lipsă de planificare legislativă și mai puțin sau deloc timp pentru consultări aprofundate cu privire la proiectele de legi și nici pentru un control parlamentar adecvat"*.⁷¹ Este important ca orice excepție de la consultările publice să fie absolut necesară, iar cazurile trebuie să fie justificate corespunzător. Hotărârea Parlamentului nr. 149/2023 prevede că, în cazuri de urgență, Parlamentul poate stabili un termen de cel puțin 3 zile lucrătoare pentru prezentarea recomandărilor de către părțile interesate (Articolul 6 alineatul (1) punctul (3)). **Proiectul de cod ar trebui modificat pentru a include dispoziții care să prevadă că procedurile legislative accelerate trebuie să includă mecanisme pentru o contribuție semnificativă din partea societății civile și a publicului, cum ar fi menținerea perioadei minime de revizuire, astfel cum se reflectă în Hotărârea nr. 149/2023 a Parlamentului și utilizarea platformelor digitale pentru consultări rapide. De asemenea, ar trebui să se asigure notificarea promptă și proactivă a părților interesate relevante - inclusiv prin contactare directă, atunci când este posibil - pentru a permite o implicare semnificativă în intervalul de timp limitat. Orice excepție de la această regulă, în contextul procedurilor accelerate, ar trebui să fie justificată în mod corespunzător.**
42. Un alt aspect se referă la reglementarea consultării publice în contextul procedurilor legislative accelerate. După cum se subliniază în Orientările ODIHR privind legiferarea democratică, procedurile accelerate nu trebuie să servească drept mijloc de a evita consultarea publică semnificativă, evaluările de impact sau controlul parlamentar.⁷² În mod similar, opinia juridică anterioară a ODIHR referitoare la proiectul de Cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului (referitor la procedura legislativă, capitolul III) a subliniat faptul că legile adoptate prin proceduri accelerate ar trebui să facă obiectul unei evaluări ex post obligatorii, în special în cazul în care garanțiile de participare nu au putut fi respectate înainte de adoptare.⁷³
43. În timp ce această secțiune oferă o prezentare generală a principiilor participative și a cadrelor de consultare, o analiză mai detaliată a reglementării de către Proiectul de cod a participării actorilor externi este prezentată în secțiunea 4 din prezenta opinie. Secțiunea 4 examinează modalitățile specifice stabilite pentru implicarea publicului larg, a societății civile, a Avocatului Poporului și a experților independenți, subliniind evoluțiile pozitive, precum și domeniile în care sunt necesare îmbunătățiri pentru a se asigura o participare sistematică, favorabilă incluziunii și transparentă în cadrul proceselor parlamentare.

71 ODIHR, [Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), Principiul 11.

72 *Ibidem*, par. 186, 238

73 Opinia preliminară a ODIHR cu privire la proiectul de Cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului (referitor la procedura legislativă, capitolul III), par. 85

RECOMANDAREA D.

Modificarea Proiectului de cod pentru a include standarde minime clare pentru o consultare publică semnificativă și favorabilă incluziunii, cum ar fi perioade de preaviz adecvate, formate accesibile și acțiuni de informare orientate și proactive către părțile interesate afectate și/sau subreprezentate. Proiectul de cod ar trebui, de asemenea, să solicite în mod explicit ca orice excepție de la consultările publice să fie însoțită de o motivație clar justificată, să includă forme alternative de consultare publică rapidă și să fie în conformitate cu principiile stabilite în Hotărârea Parlamentului nr. 149/2023.

3.3. Incluziunea

44. Reprezentarea necesită incluziune, ceea ce presupune asigurarea faptului că grupurile marginalizate și subreprezentate sunt implicate în mod semnificativ în procesele parlamentare.⁷⁴ În conformitate cu articolul 83 din Proiectul de cod, comisiile pot invita "persoanele interesate" la ședințele lor. Cu toate acestea, Proiectul de cod nu abordează în mod explicit reprezentarea minorităților etnice, a grupurilor lingvistice, a persoanelor cu handicap sau a altor comunități marginalizate și persoane/grupuri subreprezentate în cadrul structurilor parlamentare. **Proiectul de cod ar trebui să recunoască în mod explicit importanța reprezentării și a perspectivelor diversității de gen, precum și a altor grupuri diverse, inclusiv tineretul, persoanele cu handicap, persoanele de etnie romă și sinti și alte comunități marginalizate.**⁷⁵ De asemenea, ar trebui să se acorde o atenție specială **discriminării intersecționale** care afectează persoanele care se confruntă cu forme multiple și suprapuse de dezavantaj.
45. În plus, recomandările internaționale relevante privind drepturile copilului impun ca copiii să fie consultați și cu privire la proiectele de politici și legi care îi afectează, într-un mod adecvat vârstei și capacităților lor în evoluție.⁷⁶ Prin urmare, statele au datoria de a crea în mod sistematic condiții adecvate pentru a ajuta toți copiii și tinerii să își exprime opiniile, prin crearea de structuri instituționalizate însărcinate cu integrarea chestiunilor legate de tineret în activitatea parlamentului, ancorate în legislație și politici, și prin măsuri specifice.⁷⁷ Deși ar trebui asigurate mecanisme de consultare adecvate pentru copiii mai mici, implicarea copiilor mai mari și a tinerilor poate lua alte forme pentru a încuraja participarea activă prin, de exemplu, platforme de discuții care să implice o gamă largă de grupuri de advocacy și de interese conduse de tineri pe parcursul procesului de elaborare a politicilor și a legislației.⁷⁸ Deși Proiectul de cod nu se referă la participarea copiilor sau a tinerilor, **acest aspect ar putea fi abordat prin dispoziții care să**

74 Rezoluția Consiliului ONU pentru Drepturile Omului A/HRC/24/L.24 (2013) privind crearea unui mediu sigur și favorabil pentru societatea civilă. Adunarea Parlamentară a OSCE, Proiect de raport privind implicarea societății civile (iulie 2022), par. 10; Decizia nr. 7/09 a Consiliului Ministerial al OSCE privind participarea femeilor la viața politică și publică; Planul de acțiune al OSCE privind îmbunătățirea situației romilor și sintilor în spațiul OSCE (2003);

75 OSCE/ODIHR, Orientări privind promovarea participării politice a persoanelor cu handicap (2019). Consiliul Europei, Comitetul de Miniștri, Orientări privind participarea civilă la luarea deciziilor politice [CM(2017)83-final].

76 ODIHR, [Opinia cu privire la Legea privind tineretul din Serbia](#), 8 noiembrie 2021, par. 15.

77 A se vedea, de exemplu, Adunarea UIP, [Rezoluția privind participarea tinerilor în procesul democratic](#) (2010). A se vedea, de asemenea, [Compilarea angajamentelor OSCE privind tineretul și educația](#).

78 ODIHR, [Opinia privind regulamentul de procedură al Jogorku Kenesh din Republica Kârgâzstan](#), punctul 53. 53, citând Comitetul pentru drepturile copilului, Comentariul general nr.12: Dreptul copilului de a fi ascultat, CRC/C/GC/12, par. 127, menționând că parlamentele locale ale tinerilor, consiliile municipale ale copiilor, consultările ad hoc, extinderea orelor de consultanță ale politicienilor și funcționarilor și vizitele școlare pot ajuta copiii să se implice în comunitățile lor la nivel local și național în cea mai mare măsură posibilă.

încurajeze mecanisme distincte și adecvate vârstei atât pentru consultarea generală a copiilor, cât și pentru implicarea mai activă a tinerilor, în conformitate cu Convenția ONU privind drepturile copilului și cu alte recomandări internaționale și regionale privind participarea tinerilor la luarea deciziilor publice.⁷⁹

46. Pentru a asigura desfășurarea unor procese democratice favorabile incluziunii, trebuie luată în considerare accesibilitatea în forme multiple pentru persoanele cu handicap, minoritățile lingvistice și alte persoane care se confruntă cu obstacole. Aceasta include **accesul fizic** la clădirea parlamentului și la facilitățile sale, **accesul informațional** prin intermediul documentelor parlamentare, al înregistrărilor și al site-ului web,⁸⁰ și **accesul comunicațional** în timpul procedurilor. Articolul 29 din Convenția privind drepturile persoanelor cu handicap⁸¹ solicită statelor părți să garanteze drepturile politice și posibilitatea persoanelor cu handicap de a participa la afacerile publice. Procedurile și documentele parlamentare trebuie să fie accesibile persoanelor cu handicap, în conformitate cu obligațiile internaționale.⁸² **Proiectul de cod ar trebui revizuit din această perspectivă și ar trebui să se ia în considerare modificarea anumitor articole, inclusiv a celor referitoare la consultări și diseminarea informațiilor (de exemplu, articolul 52 privind ședințele publice, articolul 54 privind stenogramele, articolul 83 privind participarea altor persoane la ședințele comisiilor permanente și articolele 198-201 din capitolul X) pentru a încuraja sau a impune măsuri care să asigure accesibilitatea pentru persoanele cu handicap (cum ar fi formate accesibile, interpretare în limbajul semnelor) și minoritățile lingvistice, după caz.**
47. Facilitarea participării grupurilor marginalizate sau subreprezentate istoric ar trebui să constituie o prioritate deosebită.⁸³ Promovarea incluziunii și a diversității în dialogul cu societatea civilă este esențială pentru ca toate vocile să fie auzite, iar societatea civilă din medii diferite să fie reprezentată. În plus, persoanele sau organizațiile nu ar trebui să fie excluse de la colaborarea cu parlamentul pentru că au opinii critice. Parlamentele ar trebui să urmărească în mod activ implicarea **societății civile din diferite sectoare și regiuni, oferind sprijin grupurilor marginalizate și asigurându-se că implicarea lor este semnificativă și eficientă**. În acest sens, atunci când se stabilește numărul de participanți la audieri sau consultări în conformitate cu punctul 6.1 alineatul (2) din Hotărârea Parlamentului nr. 149/2023, ar trebui luate măsuri pentru a asigura includerea echitabilă a grupurilor marginalizate sau mai puțin reprezentate, dincolo de abordarea strictă "primul venit, primul servit". Raportul parlamentar global 2022 al UIP conține o listă de verificare a incluziunii care poate ajuta parlamentele să fie accesibile diverselor comunități. Incorporarea acestei abordări ar contribui la asigurarea alinierii Proiectului de cod la principiul egalității și nediscriminării subliniat în Hotărârea Parlamentului nr. 149/2023 [secțiunea II.2(5)] și ar sprijini accesul efectiv al persoanelor cu handicap, al minorităților lingvistice și al altor grupuri care se confruntă cu obstacole.
48. Articolele 87-94 din Proiectul de cod prevăd procesul de aprobare a proiectelor de acte normative. Articolul 89 alineatul (1) litera (i) face referire în mod explicit la evaluarea proiectelor de acte normative prin prisma respectării drepturilor și egalității de gen, ceea ce este binevenit. Consolidarea dispoziției generale privind drepturile omului din articolul 8 (astfel cum s-a menționat mai sus) din Proiectul de cod ar avea drept rezultat o fortificare a dispozițiilor din articolul 89. În plus, respectarea drepturilor și egalitatea de gen ar trebui luate în considerare în toate etapele ciclului legislativ. **Prin urmare, se**

79 A se vedea, de exemplu, Adunarea UIP, *Rezoluția privind participarea tinerilor în procesul democratic* (2010).

80 În ceea ce privește accesibilitatea site-urilor web, a se vedea în special <Home | [Web Accessibility Initiative \(WAI\)](#) | [W3C](#).>

81 Ratificată de Republica Moldova la 21 septembrie 2010.

82 Orientările OSCE/ODIHR privind promovarea participării politice a persoanelor cu dizabilități (2019).

83 Înalțul Comisar al OSCE pentru minorități naționale, Liniile directoare de la Ljubljana privind integrarea societăților diverse (2012).

recomandă integrarea perspectivei de gen și a diversității pe parcursul întregului ciclu legislativ, ar trebui să se solicite evaluări ale impactului asupra genului și diversității pentru toate propunerile legislative majore și să se asigure includerea acestora în etapele de elaborare, redactare, consultare și evaluare.⁸⁴

49. Pentru a implementa pe deplin integrarea dimensiunii de gen în procesele parlamentare, Proiectul de cod ar trebui să includă dispoziții care să asigure participarea femeilor la toate mecanismele de participare, inclusiv consultările publice, audierile, grupurile de experți și organismele consultative. Acest lucru poate necesita o abordare proactivă a organizațiilor pentru drepturile femeilor și a altor actori ai societății civile axați pe egalitate. Reprezentarea echilibrată de gen ar trebui, de asemenea, promovată în cadrul organismelor parlamentare de lucru și al structurilor de conducere, în conformitate cu Planul de acțiune al OSCE pentru promovarea egalității de gen și cu Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (CEDAW). **Pentru a consolida atât participarea, cât și calitatea legislativă, ar trebui încurajată utilizarea datelor dezagregate pe gen, a formatelor de consultare sensibile la gen și monitorizarea periodică a rezultatelor egalității de gen.**
50. Formarea parlamentarilor și a personalului parlamentar ar sprijini în continuare realizarea diversității de gen, a incluziunii și a nediscriminării. Ar trebui să se prevadă resurse specifice pentru formarea în materie de legiferare incluzivă și participare, în general. Ar trebui dezvoltate inițiative pentru implicarea unor grupuri specifice, inclusiv femei, tineri, persoane cu handicap și minorități etnice. Formarea și resursele⁸⁵ destinate personalului parlamentar ar trebui, de asemenea, să vizeze facilitarea angajamentului cu societatea civilă și promovarea unei culturi a incluziunii.

RECOMANDAREA E.

Introducerea unor dispoziții specifice în cadrul articolelor relevante 83, 198-201, 232, care să vizeze asigurarea și facilitarea proactivă a participării grupurilor marginalizate și subreprezentate istoric, inclusiv a minorităților etnice, a persoanelor cu handicap și a comunităților de etnie romă și sinti, prin abordarea potențialelor bariere și promovarea accesibilității, acordând în același timp o atenție deosebită genului și intersecționalității.

4. ROLUL ȘI PARTICIPAREA ACTORILOR EXTERNI ÎN PROCESELE PARLAMENTARE

51. În continuare, în cadrul examinării participării și consultării ca componente integrale ale funcției reprezentative a Parlamentului (secțiunea 3), această secțiune analizează cadrele juridice specifice stabilite de Proiectul de cod pentru a reglementa implicarea principalilor actori externi în procesele parlamentare. Deși secțiunile anterioare au subliniat importanța generală a proceselor participative pentru o reprezentare eficientă, transpunerea acestor principii în practică necesită mecanisme clare și concrete care să

⁸⁴ A se vedea ODIHR, *Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune* (2024), secțiunea 8.1.

⁸⁵ UIP, *Principii comune pentru sprijinirea parlamentelor* (2014), principiul 7; "Angajamentul pe termen lung al partenerilor va necesita personal și resurse naționale pentru a completa schimbul de experiență internațională și pentru a îmbunătăți cunoștințele personalului internațional cu privire la contextul local. Expertiza națională în cadrul activităților sponsorizate de parteneri permite, în mod normal, o combinație mult mai vastă de instrumente de sprijin decât ar fi disponibilă doar din partea experților internaționali."

permită o interacțiune semnificativă cu publicul larg, societatea civilă, Instituția națională pentru drepturile omului și experții independenți.

52. Proiectul de cod recunoaște importanța participării externe prin diverse mecanisme, inclusiv accesul publicului la ședințe, audieri legislative, consultări și colaborarea cu actori specializați, precum Avocatul Poporului și experții externi. Aceste elemente contribuie în mod pozitiv la asigurarea transparenței parlamentare. Cu toate acestea, deși este prezentat cadrul general de participare, sunt necesare îmbunătățiri procedurale suplimentare pentru a se asigura că **implicarea este sistematică, incluzivă, transparentă și eficientă în toate etapele procesului legislativ și ale activității parlamentare în general**. Următoarele secțiuni examinează mai detaliat modalitățile specifice de participare pentru publicul larg, societatea civilă, Instituția națională pentru drepturile omului și experții independenți în temeiul Proiectului de cod și oferă recomandări pentru consolidarea acestor mecanisme de participare în conformitate cu standardele și recomandările internaționale.

4.1. Participarea publicului larg

53. Proiectul de cod pune baze importante pentru participarea publicului la procesele parlamentare. Acesta afirmă caracterul public al activității Parlamentului (articolul 9) și al dezbaterilor (articolul 11), impune publicarea online a proiectelor de lege și a proceselor-verbale ale comisiilor [articolul 69 alineatul (8) și articolul 81 alineatul (2)] și garantează accesul publicului la ședințele în plen și ale comisiilor, sub rezerva unor considerente de securitate și a reglementărilor Biroului permanent [articolul 9 alineatul (5), articolul 52 și articolul 55]. Aceste dispoziții contribuie la promovarea transparenței și permit controlul public al activităților parlamentare. Cu toate acestea, asigurarea unei participări semnificative a publicului necesită nu numai accesul la informații, ci și oportunități de implicare activă și luarea în considerare sistematică a contribuțiilor publicului pe parcursul procesului legislativ și a altor procese parlamentare.
54. Un aspect esențial al participării publicului este capacitatea persoanelor de a observa direct procedurile parlamentare. Proiectul de cod permite participarea publică a "persoanelor interesate" sau a "altor persoane" la ședințele comisiei și la ședințele plenare [articolul 9 alineatul (5) și articolul 55 alineatul (1)], sub rezerva măsurilor de securitate și a normelor stabilite de Biroul permanent. Deși aceasta reflectă un angajament general față de deschidere, absența unor criterii definite cu privire la momentul și modul în care accesul poate fi restricționat - în special la reuniunile comisiilor - creează posibilitatea unei aplicări inconsecvente sau excesiv de restrictive. Pentru a asigura o deschidere reală și un control public în cunoștință de cauză al activității parlamentare, **Proiectul de cod ar trebui să stabilească o prezumție de acces public ca regulă implicită, cu norme ulterioare care să reglementeze accesul, precum și restricții sau excepții clar definite și exprese pentru sesiunile închise. Aceste excepții ar trebui să facă obiectul unor proceduri transparente și să fie accesibile publicului.**
55. Un mecanism specific pentru contribuția directă a publicului este oferit prin dreptul de a adresa petiții Parlamentului, organele sale de lucru sau deputaților individuali cu privire la anumite aspecte (articolul 221). Acest mecanism pentru implicarea directă a cetățenilor este salutar. În același timp, **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 eficiența lor practică.**

56. Audierile legislative, reglementate la articolul 228, sunt definite ca mijloace de consultare a cetățenilor și a părților interesate cu privire la proiectele de acte normative. Condiția emiterii unui anunț public prealabil [articolul 231 alineatul (2)] este o dispoziție ce poate fi caracterizată drept una pozitivă și care sprijină participarea planificată. Cu toate acestea, eficacitatea audierilor ca instrument de participare necesită o elaborare procedurală suplimentară în cadrul codului. În special, **este nevoie de claritate în ceea ce privește procedura prin care membrii publicului pot solicita să participe sau să ia cuvântul, criteriile de selectare a vorbitorilor în afara celor invitați în mod oficial de către comisie (articolul 232) și domeniul de aplicare precis definit al contribuției publicului în timpul audierii în sine, care rămâne ambiguu în temeiul articolului 232.**
57. Proiectul de cod face trimitere la "consultări publice" [de exemplu, articolul 43 alineatul (8), articolul 91 alineatul (2), articolul 94 alineatul (1)] și stabilește termene limită pentru prezentarea recomandărilor [articolul 200 alineatul (3)], ceea ce implică posibilitatea unor procese consultative dincolo de audieri. Cu toate acestea, nu sunt elaborate modalități pentru efectuarea acestor consultări (de exemplu, platforme online, observații scrise) și nici nu se stabilesc perioade minime clare de consultare aplicabile tuturor inițiativelor legislative sau modul în care contribuțiile primite sunt prelucrate și examinate de către comisii. Această lipsă de claritate procedurală poate conduce la practici inconsecvente și poate împiedica implicarea riguroasă. În plus, dispozițiile privind procedurile accelerate (articolele 71-74) nu garantează în mod explicit oportunități minime de consultare, riscând să eludeze contribuția publicului în cazurile considerate urgente (a se vedea, de asemenea, punctul 41 de mai sus). Pentru a asigura o participare semnificativă, comisiiile pot lua în considerare aplicarea diferitelor forme de consultare, în funcție de tipul de parte interesată și de stadiul procesului legislativ. Acestea pot include, de exemplu, solicitări scrise de contribuții prin intermediul site-ului internet al parlamentului, mese rotunde cu grupuri de interese specifice și publicarea de rezumate ale consultărilor care să detalieze modul în care contribuțiile au fost luate în considerare în proiectul final.⁸⁶

RECOMANDAREA F.

Pentru a consolida cadrul de participare a publicului, Proiectul de cod ar trebui să includă standarde procedurale clare și detaliate pentru principalele mecanisme participative, inclusiv (i) gestionarea, prelucrarea și urmărirea petițiilor în temeiul articolului 221; (ii) desfășurarea audierilor legislative în temeiul articolelor 228-232, cu proceduri transparente pentru participarea publicului, drepturile de luare a cuvântului și selectarea contribuitorilor; și (iii) desfășurarea consultărilor publice în temeiul articolului 43 alineatul (8), articolului 91 alineatul (2) și articolului 94 alineatul (1), inclusiv metode standardizate, termene minime și orientări privind modul în care contribuția publicului este primită, documentată și luată în considerare.

4.2. Participarea societății civile

58. Societatea civilă, inclusiv organizațiile societății civile (OSC), joacă un rol esențial în calitate de partener în procesul democratic și de componentă-cheie a funcției reprezentative a parlamentului. Contribuțiile acestora îmbogățesc calitatea legislativă,

⁸⁶ ODIHR, [Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), par. 175-180

sporesc transparența și responsabilitatea și promovează un angajament public mai larg. Prin urmare, includerea capitolului X în Proiectul de cod, care pune bazele cooperării dintre parlament și societatea civilă, este caracterizată drept o evoluție pozitivă.

59. Articolele 198 și 199 din Proiectul de cod descriu diversele forme de cooperare cu societatea civilă, cum ar fi informarea părților interesate, consultarea și participarea activă. Bunele practici sugerează că societatea civilă ar trebui să poată contribui nu numai în timpul audierilor, ci și în etapele anterioare și ulterioare ale procesului legislativ - cum ar fi stabilirea agendei pre-legislative, deliberările în comisie și revizuirea post-legislativă. **Asigurarea unei implicări sistematice la toate etapele ar contribui la instituționalizarea participării și la punerea în aplicare a Hotărârii nr. 149/2023 a Parlamentului.**
60. Identificarea actorilor relevanți ai societății civile este un prim pas esențial către o implicare semnificativă. Proiectul de cod abordează acest aspect prin dispoziții care prevăd ca comisiile parlamentare să întocmească liste cu asociațiile "constituite în corespundere cu legea" și cu alte părți interesate [articolul 43 alineatul (8)], iar secretariatul să țină evidența OSC-urilor "înregistrate" [articolul 197 alineatul (3)]. Deși întocmirea unor astfel de liste este un pas rezonabil, accentul pus pe constituirea sau înregistrarea legală ar putea limita angajamentul doar la entitățile mai formalizate, excluzând mișcările de nivel începător sau grupurile nou formate. **Pentru a asigura incluziunea, listele prevăzute la articolul 43 alineatul (8) și la articolul 197 alineatul (3) ar trebui să permită flexibilitate și deschidere, eventual prin actualizări periodice și criterii transparente de includere, reflectând abordarea menționată în Hotărârea nr. 149/2023 a Parlamentului,** și rămânând deschise asociațiilor mai puțin formalizate care ar putea să nu fie înregistrate oficial. În plus, Parlamentul ar trebui să pună la dispoziția publicului informații care să detalieze modul în care aceste liste sunt întocmite și utilizate în practică la selectarea anumitor organizații ale societății civile în vederea angajării, asigurând astfel transparența procesului și evitarea potențialelor prejudecăți, în concordanță cu participarea largă și nediscriminatorie.
61. Deși capitolul X oferă o bază pentru cooperare, transpunerea acesteia în practică necesită proceduri structurate.⁸⁷ Deși articolul 267 din Proiectul de cod atribuie Secretariatului responsabilitatea de a organiza procesul de comunicare cu societatea civilă, această dispoziție nu este suficient de detaliată. **Aceasta ar beneficia de pe urma adoptării unor orientări clare și accesibile publicului - elaborate în mod ideal în consultare cu societatea civilă - care să stabilească obiectivele, formatele, termenele și mecanismele de monitorizare a participării.** Parlamentul ar putea, de asemenea, să ia în considerare stabilirea unei persoane cu rol de contact în cadrul Secretariatului, care să coordoneze participarea, să ofere orientări privind procesele parlamentare și să sprijine accesibilitatea și incluziunea.
62. Societatea civilă este menționată în mod explicit în Proiectul de cod în legătură cu activitatea comisiilor. Articolul 44 litera (d) prevede că președinții comisiilor permanente pot invita reprezentanții OSC să participe la lucrările comisiei. Articolul 83 permite membrilor comisiei să invite reprezentanți ai societății civile la ședințele comisiei și să organizeze ședințe de consultare. Aceasta este exemplu de includere pozitivă. În timp ce președintele comisiei poate avea un rol de coordonare, în special pentru a asigura o implicare mai aprofundată sau formalizată, cum ar fi participarea la grupurile de lucru [de exemplu, în temeiul articolului 43 alineatul (7)], puterea discreționară largă aparent conferită președintelui prin articolul 44 litera (d), dacă nu este reglementată prin norme

87 ODIHR, [Orientări privind legislația democratică pentru legi mai bune](#) (2024), principiul 7; Consiliul European, Codul de bune practici pentru participarea civilă la procesul decizional (2009).

juridice clare, poate rezulta în riscul unei implicări selective. După cum s-a menționat mai sus, **Proiectul de cod ar trebui să fie însoțit de proceduri clare și de criterii directe pentru a se asigura implicarea, precum și să se lanseze invitația societății civile să se implice în activitatea comisiilor parlamentare.**

63. Participarea la audierile parlamentare este o altă modalitate importantă de implicare a societății civile. Articolul 232 permite contribuțiile externe în timpul audierilor, însă nu stabilește un proces clar prin care societatea civilă poate solicita participarea. Pentru a se asigura caracterul deschis și previzibilitatea procesului respectiv, **Proiectul de cod ar trebui să includă garanții procedurale care să permită societății civile să se înregistreze pentru audieri și să solicite ca audierile să fie făcute publice în prealabil.** În plus, rapoartele de audiere în temeiul articolului 233 ar trebui să reflecte contribuțiile aduse de societatea civilă și să prezinte modul în care acestea au fost luate în considerare în procesul legislativ.
64. După cum s-a menționat anterior în secțiunea 4.1 (a se vedea punctul 55), Proiectul de cod acordă dreptul de a adresa petiții Parlamentului, inclusiv din partea societății civile (articolul 221). Cu toate acestea, din perspectiva societății civile, absența detaliilor procedurale - cum ar fi termene clare, confirmarea de primire și răspunsurile obligatorii - poate reduce utilitatea petițiilor ca instrument de implicare. Pentru a asigura transparența și responsabilitatea, **articolul 221 ar trebui modificat pentru a oferi orientări specifice cu privire la modul în care petițiile societății civile sunt prezentate, prelucrate și luate în considerare.**
65. În plus, participarea societății civile necesită adesea adaptări specifice, inclusiv sprijin financiar și logistic. În special grupurile subreprezentate pot să nu aibă capacitatea sau resursele necesare pentru a participa în mod eficient. Parlamentul ar trebui să ia în considerare măsuri pentru a se asigura că toți actorii societății civile, inclusiv cei din regiuni îndepărtate sau care reprezintă comunități marginalizate, pot avea acces și pot contribui la procesele legislative pe picior de egalitate. Astfel de măsuri ar putea include acoperirea costurilor rezonabile de participare, oferirea de opțiuni de acces digital și asigurarea faptului că documentele și evenimentele sunt accesibile persoanelor cu handicap.
66. Societatea civilă poate fi, de asemenea, implicată în procedurile parlamentare dincolo de procesul legislativ, inclusiv în examinarea candidaților pentru funcții publice. Transparența și deschiderea în astfel de proceduri sunt esențiale pentru consolidarea încrederii publice și asigurarea calității și legitimității numirilor. **Articolele 204-205 din Proiectul de cod ar putea fi consolidate prin a se include dispoziții exprese privind contribuțiile societății civile la examinarea candidaților, în special pentru numirile în organele de supraveghere sau în alte funcții care necesită încrederea publicului.** Deși un astfel de angajament poate să nu fie adecvat pentru toate funcțiile publice, Proiectul de cod ar putea introduce un mecanism de feedback sau un proces de consultare pentru numirile-cheie. Acest lucru ar permite societății civile să contribuie cu puncte de vedere și să consolideze responsabilitatea, fără a impune obligații factorilor de decizie.
67. După cum s-a discutat în secțiunea 4.1, Proiectul de cod prevede că propunerile societății civile pot fi prezentate în timpul consultărilor [articolul 200 alineatul (1)], iar articolul 91 alineatul (2) impune ca rapoartele comisiei să includă sinteze și justificări. Cu toate acestea, aceste dispoziții nu stabilesc un mecanism clar de feedback care să fie adaptat participanților societății civile. Pentru a consolida încrederea și a încuraja angajamentul continuu, capitolul X ar trebui modificat pentru a impune comunicarea proactivă a rezultatelor consultărilor către actorii societății civile - în special atunci când propunerile acestora nu sunt acceptate - împreună cu justificările care trebuie să fie accesibile și

oportune. În cazul în care complexitatea legislației și volumul contribuțiilor publice fac imposibilă furnizarea unor astfel de detalii individualizate, Parlamentul ar trebui să se asigure că **actorilor societății civile participanți** li se comunică un rezumat care prezintă principalele categorii de propuneri și principalele motive pentru neacceptare. Acest feedback ar trebui să fie pus la dispoziția publicului într-un mod consecvent.

RECOMANDAREA G.

Sporirea gradului de incluziune și accesibilitate a implicării societății civile prin modificarea articolului 43 alineatul (8) și a articolului 197 alineatul (3) pentru a impune criterii transparente și obiective pentru listele/registrele parlamentare ale OSC, cu posibilitatea de a include grupuri sau mișcări informale, și prin modificarea capitolului X pentru a include acțiuni proactive de informare și modalități clare de implicare a societății civile în planificarea și elaborarea politicilor parlamentare, în conformitate cu Hotărârea Parlamentului nr. 149/2023 și cu standardele internaționale.

RECOMANDAREA H.

Consolidarea garanțiilor procedurale pentru participarea societății civile prin modificarea articolelor 44 litera (d), 83, 221 și 232 pentru a stabili proceduri clare și criterii obiective pentru ca societatea civilă i) să fie invitată și să participe la lucrările comisiilor și la audierile parlamentare, ii) să se înregistreze pentru a participa la audieri și iii) petițiile să fie prelucrate eficient, inclusiv să fie reglementate termenele și cerințele clar definite pentru răspunsul parlamentar.

RECOMANDAREA I.

Să se asigure recunoașterea în mod semnificativ a contribuției societății civile prin modificarea capitolului X și a articolului 200, luându-se în considerare stabilirea unui mecanism formal de feedback care să solicite Parlamentului să informeze cu privire la rezultatele consultărilor, inclusiv informații privind propunerile respinse, și să facă aceste informații accesibile publicului în timp util și în mod consecvent.

4.3. Avocatul poporului

68. Instituțiile naționale ale drepturilor omului, cum ar fi instituția Avocatului Poporului din Republica Moldova, joacă un rol-cheie în sprijinirea participării parlamentare și în promovarea unor activități legislative și parlamentare incluzive, bazate pe drepturi. În calitate de organisme independente mandatate să promoveze și să protejeze drepturile omului și cu potențialul să contribuie la evoluțiile legislative - în cazul Moldovei, cooperarea lor eficientă cu parlamentul este un element important al reprezentării democratice.⁸⁸ Standardele internaționale - inclusiv **Principiile de la Paris, Principiile**

⁸⁸ Adunarea Generală, [Principiile privind statutul instituțiilor naționale pentru promovarea și protecția drepturilor omului \(Principiile de la Paris\)](#), adoptate prin Rezoluția 48/134 a Adunării Generale a ONU din 20 decembrie 1993, în special la punctul "Competențe și responsabilități" 3 (a).

de la Veneția,⁸⁹ și *Instrumentul de orientare OSCE/ODIHR privind consolidarea rezilienței instituțiilor naționale ale drepturilor omului*⁹⁰ - încurajează instituirea unor mecanisme structurate și previzibile pentru a asigura participarea instituțiilor naționale ale drepturilor omului la procesele parlamentare, în special atunci când legislația are implicații asupra drepturilor omului. În contextul moldovenesc, mandatul și atribuțiile Avocatului Poporului sunt definite prin Legea nr. 52/2014.⁹¹ Proiectul de cod conține o serie de referiri la această instituție, dar în prezent **nu reflectă sau nu operaționalizează pe deplin rolul participativ al Avocatului Poporului în cadrul procesului legislativ.**

69. Articolul 213 alineatul (3) din Proiectul de cod recunoaște Avocatul Poporului ca actor în exercitarea controlului parlamentar indirect, astfel cum este reglementat de Legea nr. 52/2014. Deși acest aspect corespunde mandatului de control al Avocatului Poporului, nu reflectă rolurile consultative și participative mai largi pe care Avocatul Poporului le poate avea în ceea ce ține de proiectele legislative. În special, articolul 11 litera (c) din Legea nr. 52/2014 acordă în mod explicit avocatului dreptul "*să asiste și să ia cuvântul la ședințele Parlamentului*", iar articolul 11 litera (d) conferă dreptul "*de a prezenta recomandări Parlamentului ... în vederea perfecționării legislației în domeniul asigurării drepturilor și libertăților omului*". Aceste drepturi sunt reiterate în continuare de dispoziții generale privind accesul, cum ar fi participarea la ședințele subdiviziunilor parlamentare în temeiul articolului 11 litera (h). Pentru a se alinia la standardele internaționale, inclusiv la Principiile de la Veneția și la orientările ODIHR, **Proiectul de cod ar putea preciza mai clar că cooperarea cu Avocatul Poporului ar trebui să includă o implicare structurată a acestuia în procesul legislativ, în special în domeniile cu implicații semnificative pentru drepturile omului.**
70. Articolul 230 alineatul (4) permite comisiilor permanente să efectueze audieri de supraveghere pe baza rapoartelor prezentate de Avocatul Poporului. Această dispoziție sprijină controlul post-factum, însă aplicarea sa pare limitată la analiza retrospectivă. **În conformitate cu bunele practici în materie de legiferare democratică, comisiile parlamentare ar putea beneficia de pe urma implicării Avocatului Poporului și în deliberările ex ante, în special atunci când proiectul de lege supus examinării ridică probleme complexe legate de drepturile omului.** O formulare mai amplă ar putea contribui la asigurarea faptului că audierile comisiilor nu urmăresc doar rapoartele privind încălcările, ci includ, de asemenea, implicarea preventivă, consultativă în timpul revizuirii legislației. Pentru a facilita implicarea în timp util, Proiectul de cod ar putea, de asemenea, să includă o normă juridică care să asigure ca Avocatul Poporului să fie notificat în mod sistematic cu privire la ordinea de zi a comisiilor, în special atunci când sunt luate în considerare chestiuni legate de drepturile omului.
71. Articolul 237 din Proiectul de cod reglementează prezentarea și audierea raportului anual al Avocatului Poporului, care trebuie prezentat Parlamentului până pe 15 martie și poate fi urmat de o hotărâre. În special, articolul 237 alineatul (5) din Proiectul de cod împuternicește Parlamentul să solicite Avocatului Poporului informații suplimentare și acțiuni ulterioare, inclusiv cercetări specifice sau clarificarea aspectelor ridicate în raport. Deși aceasta este o dispoziție binevenită pentru consolidarea responsabilității după ce raportul a fost elaborat, nici Legea privind Avocatul Poporului, nici Proiectul de cod nu solicită Parlamentului să răspundă în mod specific recomandărilor sau constatărilor formulate în raport. **Parlamentul ar putea să ia în considerare modificarea articolului**

89 Consiliul Europei, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), *Principii privind protecția și promovarea instituției Ombudsmanului* ("Principiile de la Veneția"), CDL-AD(2019)005, principiile 18 și 22.

90 OSCE/ODIHR, *Consolidarea rezilienței instituțiilor naționale ale drepturilor omului și răspunsul la amenințări - Instrument de orientare* (2022), p. 21-22.

91 Legea nr. 52/2014 privind Avocatul Poporului (Ombudsmanul), adoptată la 3 aprilie 2014, Moldova, disponibilă la: [LP52/2014](#).

237 pentru a include un alineat suplimentar care să încurajeze un proces de răspuns formal - cum ar fi solicitarea ca comisia permanentă competentă să examineze și, după caz, să emită un răspuns scris la recomandările cuprinse în raport. În plus, pentru a spori și mai mult implicarea parlamentară și în conformitate cu bunele practici, ar putea să se ia în considerare desfășurarea dezbaterilor plenare dedicate constatărilor sau recomandărilor deosebit de semnificative din raportul avocatului. Acest lucru ar contribui la dialogul instituțional, ar consolida funcția de monitorizare a Parlamentului și s-ar alinia mai îndeaproape Principiului 22 de la Veneția, care subliniază importanța unei monitorizări adecvate a propunerilor Ombudsmanului.

72. Articolul 55 alineatul (1) enumeră Avocatul Poporului printre persoanele autorizate să asiste la ședințele publice ale Parlamentului, alături de alți actori instituționali și observatori. Deși această dispoziție reflectă drepturile generale de acces ale Avocatului Poporului, ea nu clarifică domeniul de aplicare sau natura participării. Având în vedere că Legea nr. 52/2014 prevede că Avocatul Poporului poate participa și lua cuvântul la ședințele Parlamentului, **ar putea fi util ca Proiectul de cod să afirme în mod explicit acest drept, asigurând claritatea în practică și reducând dependența de interpretarea discreționară.**
73. Articolul 83 alineatul (1) din Proiectul de cod reglementează participarea la lucrările comisiilor. Acesta permite comitetelor să invite reprezentanți ai autorităților publice, specialiști și **alte persoane interesate**. Dispoziția nu numește în mod explicit Avocatul Poporului și nu face trimitere la dispozițiile legale relevante din Legea nr. 52/2014, în special articolul 27, care acordă Avocatului dreptul de a emite avize cu privire la proiectele legislative, și articolul 29, care stabilește rolul Avocatului Poporului în prezentarea de rapoarte publice relevante pentru controlul parlamentar. Pentru a asigura claritatea juridică și o practică consecventă, **Parlamentul ar putea să modifice articolul 83 alineatul (1) pentru a menționa în mod explicit Avocatul Poporului ca unul dintre actorii care pot participa la deliberările comisiilor, în special atunci când legislația propusă privește drepturile și libertățile fundamentale ale omului.**
74. În timp ce Legea nr. 52/2014 oferă cadrul juridic pentru multe dintre competențele Avocatului Poporului, proiectul de Cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului joacă un rol distinct în stabilirea procedurilor interne prin care Parlamentul își exercită funcțiile. Pentru a se asigura că drepturile și responsabilitățile stabilite în Legea nr. 52/2014 sunt realizate în practică, acestea trebuie să fie reflectate și din punct de vedere procedural în Proiectul de cod. Fără o includere a dispozițiilor corespunzătoare în Cod, punerea în aplicare ar putea fi inconsecventă sau poate face obiectul unei interpretări discreționare, ceea ce poate diminua eficacitatea angajamentului Avocatului Poporului și poate slăbi procesul legislativ participativ.

RECOMANDAREA J.

Să fie armonizate dispozițiile Proiectului de cod cu standardele internaționale privind rolul instituțiilor naționale pentru drepturile omului, prin asigurarea faptului că funcțiile participative și consultative ale Avocatului Poporului sunt reflectate procedural în toate dispozițiile relevante ale Proiectului de cod, în special în cele care reglementează implicarea comisiilor, controlul parlamentar și monitorizarea rapoartelor instituționale, cu respectarea independenței Avocatului Poporului.

4.4. Participarea experților

75. Implicarea experților independenți și calificați este esențială pentru asigurarea unei legislații bazate pe dovezi, eficiente și conforme cu drepturile. În conformitate cu Orientările ODIHR privind legiferarea democratică, parlamentele ar trebui să fie deschise pentru includerea contribuției experților în toate etapele ciclului legislativ⁹² - de la elaborarea inițială a legilor, prin deliberări și audieri în comisii, până la evaluări ex-post. Având în vedere complexitatea legislației contemporane, informațiile tehnice suplimentare sau expertiza furnizată de actorii extra-instituționali pot contribui, de asemenea, la informarea factorilor de decizie cu privire la diferitele opțiuni de politici.⁹³ Expertiza poate proveni din mediul academic, asociațiile profesionale, societatea civilă, organizațiile regionale sau internaționale sau comisiile ad hoc și ar trebui să cuprindă dimensiunile tehnice, juridice, științifice, legate de drepturile omului și socio-economice, în special în cazul legilor complexe sau cu impact ridicat.
76. Proiectul de cod recunoaște valoarea contribuției experților în mai multe etape ale procesului legislativ. Comisiile permanente pot forma grupuri de lucru și invita experți să participe la ședințe [articolul 43 alineatul (7), articolul 44 litera (d), articolul 83 alineatul (1)], inclusiv în timpul audierilor parlamentare [articolul 228 alineatul (1), articolul 232]. De asemenea, experții pot contribui la analizele și anchetele ex-post [articolul 227 alineatul (9), articolul 245], iar fracțiunile parlamentare pot consulta experți în mod independent [articolul 24 alineatul (5)]. Aceste dispoziții reprezintă în ansamblu o bază pozitivă pentru integrarea consultanței experților în procesele parlamentare. În același timp, **Proiectul de cod ar putea fi consolidat pentru a se asigura că participarea experților este incluzivă și transparentă în toate etapele procesului legislativ.**
77. O lacună notabilă este absența unor criterii definite pentru selectarea experților invitați să participe la lucrările comisiilor sau ale grupurilor de lucru [articolul 43 alineatul (7), articolul 44 litera (d) și articolul 83 alineatul (1)]. Orientările ODIHR recomandă ca instituțiile "să dispună de proceduri care să asigure diversitatea și obiectivitatea în ceea ce privește experții care sunt invitați în mod proactiv" și că selecția ar trebui "să se bazeze pe criterii neutre și obiective" pentru a asigura "audierea unei game de opinii pe un anumit subiect de către o pluralitate de experți diferiți din medii diverse".⁹⁴ În absența unor astfel de garanții, există riscul ca procesul de selecție să fie lipsit de transparență sau coerență, ceea ce ar putea afecta imparțialitatea percepută, calitatea și credibilitatea consultanței experților care informează deliberările parlamentare.
78. Proiectul de cod nu impune comisiilor permanente sau grupurilor de lucru să mențină un registru accesibil publicului al experților consultați sau să publice informații privind procesul de selecție sau termenii de referință pentru angajarea experților. În plus, deși contribuția experților ar putea fi reflectată implicit în sintezele comisiei [articolul 91 alineatul (2)] sau în rapoartele de audiere (articolul 233), nu există nicio cerință explicită de a face publice opiniile sau rapoartele oficiale ale experților și nici de a dezvălui în mod sistematic afilierea experților. Transparența în utilizarea expertizei externe este esențială pentru menținerea încrederii publicului în deliberările legislative, asigurarea responsabilității și demonstrarea faptului că a fost luată în considerare o pluralitate de perspective.

92 ODIHR, [Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), par. 87-88.

93 *Ibidem*, par. 85.

94 ODIHR, [Orientări ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), par. 88.

79. În plus, deși angajarea experților externi poate rămâne în mare măsură discreționară, Proiectul de cod ar putea beneficia de orientări mai bune, criterii sau proceduri clare pentru selectarea și angajarea experților. Deși Parlamentul dispune de expertiză juridică internă prin intermediul Direcției generale juridice (articolul 89), aceasta poate fi insuficientă pentru legislația cu implicații tehnice, economice sau societale semnificative. Stabilirea unei abordări mai structurate pentru a identifica când și cum este solicitată contribuția experților externi, în special atunci când este vorba despre proiectele de legi complexe sau cu impact ridicat, ar contribui la asigurarea faptului că procesul de legiferare se bazează în mod constant pe dovezi relevante și de înaltă calitate, în conformitate cu Orientările ODIHR privind legiferarea democratică.

RECOMANDAREA K.

Pentru a se lua în considerare îmbunătățirea în continuare a cadrului juridic pentru implicarea experților, este recomandabil să se includă în Proiectul de cod dispoziții clare, obiective și accesibile publicului pentru selectarea experților pe baza competenței, independenței, relevanței și diversității, solicitându-se în același timp divulgarea publică a afilierilor experților și a contribuțiilor substanțiale și promovându-se integrarea consultanței experților în deliberările parlamentare, în special atunci când sa au în vedere legile complexe sau cu impact ridicat.

[SFÂRȘITUL TEXTULUI]

Varșovia, 26 mai 2025

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

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

REPUBLICA MOLDOVA

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

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



Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Varșovia

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

www.legislationline.org

SUMAR EXECUTIV ȘI RECOMANDĂRI CHEIE

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

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

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

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

A. Cu referire la actele normative adoptate de Parlament:

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

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

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

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

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

D. Cu referire la examinarea proiectelor de lege:

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

E. Cu referire la procedurile urgente și prioritare:

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

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

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

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

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

CONȚINUT

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

I. INTRODUCERE

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

1 Aceste revizuii juridice se concentrează pe procedura legislativă (capitolul III), procedura de revizuire a Constituției (capitolul IV), procedura declarării stării de urgență, de asediu sau de război (capitolul V), relațiile interinstituționale cu alte puteri (capitolele VI-IX și XI-XII din Proiectul de cod), controlul parlamentar (titlul III din Proiectul de cod), rolul reprezentativ al parlamentului și cooperarea cu societatea civilă (capitolul X) și/sau o combinație a acestora și a altor aspecte, după cum se consideră adecvat.

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

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

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

II. DOMENIUL DE ANALIZĂ AL OPINIEI PRELIMINARE

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

3 În special, angajamentele specifice ale OSCE pe dimensiunea umană referitoare la legiferare, inclusiv Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE (1990), care prevede: "*Printre acele elemente ale justiției care sunt esențiale pentru exprimarea deplină a demnității inerente și a drepturilor egale și inalienabile ale ființelor umane se numără (...) legislația, adoptată la sfârșitul unei proceduri publice, și reglementările care vor fi publicate, acestea fiind condițiile aplicabilității lor. Aceste texte vor fi accesibile tuturor*" (par. 5.8); și Documentul Reuniunii de la Moscova a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE (1991), care prevede "*Legislația va fi formulată și adoptată ca rezultat al unui proces deschis care reflectă voința poporului, fie direct, fie prin reprezentanții săi aleși*" (par. 18.1). De asemenea, statele participante la OSCE s-au angajat în mod specific să asigure șanse egale pentru participarea efectivă la viața politică și publică a femeilor, a persoanelor aparținând minorităților naționale, a romilor și sintilor, în special a femeilor rome și sinti, a persoanelor cu dizabilități; a se vedea, de exemplu, OSCE, [Planul de acțiune pentru promovarea egalității de gen](#), adoptat prin Decizia nr. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), alin. 44(d); [Planul de acțiune al OSCE din 2003 privind îmbunătățirea situației romilor și sintilor în spațiul OSCE](#), par. 88; Consiliul Ministerial al OSCE, [Decizia nr. 4/13 privind intensificarea eforturilor OSCE de punere în aplicare a Planului de acțiune privind îmbunătățirea situației romilor și sintilor în spațiul OSCE, cu un accent deosebit pe femeile, tinerii și copiii romi și sinti](#) (2013), par. 4.2; [Raportul Reuniunii CSCE a experților privind minoritățile naționale](#) (Geneva, 1991); [Documentul de la Moscova din 1991](#) OSCE/CSCE, par. 41.

4 Conținutul acestei analize juridice reprezintă numai punctul de vedere al ODIHR, iar Comisia Europeană nu acceptă nicio responsabilitate pentru utilizarea informațiilor pe care le conține. [Instituții democratice mai puternice în țările Parteneriatului estic](#) este un proiect pe patru ani, implementat între 1 ianuarie 2024 și 31 decembrie 2027. Proiectul are obiectivul de a sprijini instituțiile și procesele democratice din Armenia, Azerbaidjan, Belarus*, Georgia, Republica Moldova, Ucraina pentru a fi mai incluzive, responsabile, rezistente, transparente, conforme cu drepturile omului și statul de drept. În cadrul acestui proiect, statelor li se va oferi asistență pentru a beneficia de întreaga gamă de instrumente a ODIHR. Acestea vor fi furnizate în conformitate cu mandatul ODIHR și cu metodologia stabilită, precum și în sinergie cu prioritățile UE în regiune. Acest lucru va permite statelor să pună în aplicare politici mai eficace și mai eficiente, precum și să evalueze progresele înregistrate în direcția unor instituții democratice responsabile și favorabile incluziunii, a unor sisteme de integritate publică mai puternice, a unor cadre juridice conforme cu drepturile omului, a reglementării partidelor politice, precum și a participării grupurilor subreprezentate istoric la viața politică și la procesul decizional. * În punerea în aplicare a activităților, se va lua în considerare faptul că UE a încetat să mai colaboreze cu reprezentanții oficiali ai organelor publice și ai întreprinderilor de stat din Belarus, în urma concluziilor Consiliului din 12 octombrie 2020 și a concluziilor Consiliului European din februarie 2022.

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

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

III. ANALIZA ȘI RECOMANDĂRILE PRELIMINARE

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

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

5 A se vedea [Convenția ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor](#) (denumită în continuare "CEDAW"), adoptată prin Rezoluția 34/180 a Adunării Generale la 18 decembrie 1979. Moldova a aderat la Convenție pe 1 iulie 1994.

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

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

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

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

8 Ibidem. Principiile de la 1 la 3.

9 Ibidem. Principiile de la 5 la 10.

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

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

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

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

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

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

16 A se vedea *Pactul internațional al ONU cu privire la drepturile civile și politice* (denumit în continuare "PIDCP"), adoptat de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 2200A (XXI) din 16 decembrie 1966. Moldova a aderat la pact pe 26 ianuarie 1993.

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

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

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

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

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

21 CSCE/OSCE, [Documentul Reuniunii de la Moscova a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE](#) (Documentul OSCE de la Moscova din 1991), 3 octombrie 1991, par. 18.1.

22 A se vedea OSCE, [Planul de acțiune pentru promovarea egalității de gen](#), adoptat prin Decizia nr. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), alin. 44(d); [Planul de acțiune al OSCE din 2003 privind îmbunătățirea situației romilor și sintilor în spațiul OSCE](#), par. 88; Consiliul Ministerial al OSCE, [Decizia nr. 4/13 privind intensificarea eforturilor OSCE de punere în aplicare a Planului de acțiune privind îmbunătățirea situației romilor și sintilor în spațiul OSCE, cu un accent deosebit pe femeile, tinerii și copiii romi și sinti](#) (2013), par. 4.2; [Raportul Reuniunii CSCE a experților privind minoritățile naționale](#) (Geneva, 1991); [Documentul de la Moscova din 1991](#) OSCE/CSCE, par. 41. A se vedea, de asemenea, Înaltul Comisar pentru Minorități Naționale (HCNM) al OSCE, [Orientări din Ljubljana privind integrarea societăților diverse](#), 7 noiembrie 2012, în care se menționează că "[d]iversitatea este o caracteristică a tuturor societăților contemporane și a grupurilor care le compun" și care recomandă ca cadrul legislativ și de politică să permită recunoașterea faptului că identitățile individuale pot fi multiple, multistratificate, contextuale și dinamice.

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

24 CSCE/OSCE, [Documentul Reuniunii de la Moscova a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE](#) (Documentul OSCE de la Moscova din 1991), 3 octombrie 1991, par. 43.

25 CSCE/OSCE, [Documentul reuniunii de la Moscova a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE](#) (Documentul OSCE de la Moscova din 1991), 3 octombrie 1991, par. 5.

26 A se vedea, de exemplu, OSCE, [Carta de la Paris pentru o nouă Europă](#), Paris, 19 - 21 noiembrie 1990, care prevede că "[d]emocrația, cu caracterul său reprezentativ și pluralist, implică responsabilitatea față de electorat, obligația autorităților publice de a respecta legea și justiția administrată imparțial". A se vedea, de asemenea, [Documentul OSCE de la Istanbul din 1999](#), 19 noiembrie 1999, în care statele participante la OSCE s-au angajat să-și intensifice eforturile de "promovare a bunelor practici guvernamentale și a integrității publice", într-un efort concertat de combatere a corupției.

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

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

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

2. CONTEXTUL ȘI OBSERVAȚIILE GENERALE

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

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

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

30 A se vedea Comisia Europeană, *Raportul Republica Moldova 2024 - care însoțește documentul Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor*, 30 octombrie 2024, în special subsecțiunea 2.1.

31 EU-OCDE SIGMA, *Raportul de monitorizare a administrației publice în Republica Moldova - Evaluarea în raport cu principiile administrației publice* (octombrie 2023), care acoperă perioada 2023 până în septembrie.

32 A se vedea, în special, *Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990, prin care* statele participante la OSCE s-au angajat să se asigure că legislația va fi "adoptată la sfârșitul unei proceduri publice și [că] reglementările vor fi publicate, acestea fiind condiția pentru aplicabilitatea lor" (par. 5.8); a se vedea, de asemenea, *Documentul OSCE de la Moscova din 1991, care prevede că* "[l]egislația va fi formulată și adoptată ca rezultat al unui proces deschis care reflectă voința poporului, fie direct, fie prin reprezentanții săi aleși" (par. 18.1). *Orientările privind legislația democratică pentru legi mai bune* ODIHR (2024) subliniază faptul că "toate părțile interesate ar trebui să aibă posibilitatea de a avea acces la procesul de legislație, să fie informate cu privire la acesta și să poată participa și contribui în mod semnificativ" (principiul 7). A se vedea, de asemenea, *Lista de verificare a statului de drept*, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)007, partea II.A.5.

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

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

3. CATEGORIILE DE ACTE ADOPTATE DE PARLAMENT

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

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

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

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

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

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

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

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

RECOMANDAREA A.

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

4. ELABORAREA ȘI ÎNREGISTRAREA PROIECTELOR DE LEGE

4.1. Redactarea juridică

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

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

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

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

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

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

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

41 *Ibid.* p. 49.

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

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

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

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

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

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

RECOMANDAREA B.

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

4.2. Admisibilitatea proiectelor de lege și examinarea parlamentară

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RECOMANDARE C.

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

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

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

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

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

5. EXAMINAREA PROIECTELOR DE LEGE

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

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

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

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

5.1. Desfășurarea lucrărilor în comisiile permanente

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

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

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

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

interesați". În conformitate cu articolul 83 alineatul (3), membrii comitetului sau "cei interesați" pot propune organizarea unor astfel de reuniuni de consultare. Cu toate acestea, termenul "cei interesați" nu este complet clar (probabil, dacă s-ar fi avut în vedere autorii proiectelor de lege, acest lucru ar fi fost specificat). **Prin urmare, ar fi benefic să se precizeze termenul "cei interesați" în articolul 83 alineatul (3), avându-se în vedere că acest grup de persoane are competențe similare cu cele ale membrilor comitetului în ceea ce privește convocarea ședințelor de consultare.**

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

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

5.2. Termenele pentru dezbateri și consultările publice

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

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

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

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

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

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

RECOMANDAREA D.

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

5.3. Procedura de urgență, modul prioritar și procedura simplificată

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RECOMANDAREA E.

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

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

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

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

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

6. PUBLICAREA ȘI ACCESIBILITATEA LEGISLAȚIEI

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

7. INTEGRAREA DIMENSIUNII DE GEN ȘI CONSIDERAȚIILE PRIVIND DIVERSITATEA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RECOMANDAREA F.

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

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

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

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

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

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

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

[SFÂRȘIT DE TEXT]

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 durata 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 sesiunilor plenare. Cu toate acestea, punerea în aplicare a unor metode și instrumente de control parlamentar, inclusiv evaluările ex post ale impactului, ar trebui îmbunătățite, 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 coalitiei 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 „*evaluatează 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 legiferarea 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, politicii 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 RAPORTELE 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*: dezbaterile 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 **includerea 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 guvernare 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 legislația 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 componența 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 componența 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://legislationline.org/) > .

OPINIE REFERITOARE LA DISPOZIȚIILE PROIECTULUI DE COD CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA PRIVIND PROCEDURA DE REVIZUIRE A CONSTITUȚIEI (CAPITOLUL IV)

REPUBLICA MOLDOVA

Prezenta opinie a beneficiat de contribuțiile **domnului Markus Böckenförde**, profesor asociat la Universitatea Central Europeană, Facultatea de Drept, și **ale doamnei Silvia Suteu**, titular al catedrei de drept la Institutul Universitar European și profesor asociat la University College London, Facultatea de Drept.

Pe baza unei traduceri neoficiale în limba engleză a Proiectului de cod, comandată de Biroul OSCE pentru instituții democratice și drepturile omului.



Biroul OSCE pentru instituții democratice și drepturile omului

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Varșovia
Birou: +48 22 520 06 00, Fax: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

SUMAR EXECUTIV ȘI RECOMANDĂRILE-CHEIE

Dispozițiile privind revizuirea Constituției, împreună cu dispozițiile legislative care le detaliază și asigură aplicarea acestora, reprezintă o categorie specială de norme. Acestea descriu procesul de modificare a constituțiilor, asigurând în același timp respectarea principiilor statului de drept și a drepturilor omului și menținând continuitatea și eficacitatea guvernării. Deoarece procedurile de modificare trebuie analizate în lumina sistemului constituțional general și reflectă adesea experiențele istorice în materie de elaborare sau modificare a constituțiilor, este dificil să se definească normele și standardele universal aplicabile pentru revizuirea constituțională. Cu toate acestea, există mai multe principii juridice neobligatorii și considerații-cheie, precum și "bune practici" care pot ghida elaborarea acestora. Procedurile de modificare a Constituției ar trebui să echilibreze necesitatea de a păstra stabilitatea, previzibilitatea și protecția constituțională, permițând în același timp adaptarea acestui act normativ în timp la transformările politice, economice și sociale importante. Reformele constituționale ar trebui să se bazeze pe un consens larg, obținându-se sprijinul întregului spectru politic. Procedurile de revizuire a Constituției ar trebui să fie transparente, accesibile și favorabile incluziunii, să acorde suficient timp pentru dezbaterile instituționale și publice, care sunt importante pentru a asigura legitimitatea și credibilitatea procesului de modificare.

Capitolul IV din Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova supus examinării dezvoltă, completează și pune în aplicare procedura de revizuire constituțională prevăzută la articolele 141-143 din Constituția Republicii Moldova.

Luându-se în considerare importanța normelor de revizuire constituțională, încorporarea unor astfel de dispoziții într-o lege organică prin intermediul Proiectului de cod este lăudabilă, în măsura în care aceste dispoziții se limitează la specificarea și punerea în aplicare a procedurii de revizuire constituțională prevăzute în Constituție. În plus, multe caracteristici ale procedurii de revizuire constituțională prevăzute în Proiectul de cod sunt binevenite, deoarece contribuie la realizarea unui echilibru între flexibilitatea și stabilitatea constituțională, vizând în același timp consensul politic în urma unei dezbateri aprofundate și cuprinzătoare în timpul procesului de revizuire constituțională. Acest lucru este vizibil în dispozițiile care reglementează intervalul dintre înaintarea inițiativei legislative și prima lectură, alte cerințe de timp, necesitatea lecturilor multiple, pragurile speciale de vot și garanțiile procedurale suplimentare pentru revizuirea anumitor dispoziții constituționale.

În același timp, mai multe dispoziții ar putea să fie problematice și ar putea fi îmbunătățite sau clarificate în continuare. În primul rând, în timp ce actuala Constituție prevede un referendum pentru modificările privind suveranitatea, independența, unitatea și neutralitatea permanentă a statului, Proiectul de cod introduce posibilitatea unui referendum constituțional direct cu privire la orice subiect, oferind astfel o cale alternativă pentru inițiativele de revizuire constituțională, alături de procesul parlamentar tradițional. În conformitate cu principiile supremației constituționale și ale statului de drept, orice nouă cale de revizuire constituțională ar trebui să fie prevăzută în mod explicit în Constituție, și nu prin intermediul legilor organice. Recunoscându-se că modificările constituționale n-ar putea fi prevăzute în acest moment, reflectarea deciziilor Curții Constituționale, care au statut constituțional, în legislația ordinară poate fi considerată acceptabilă în măsura în care modificările legislative urmează strict deciziile Curții Constituționale. Cu toate acestea, pe termen lung, reflectarea acestor modificări în Constituție ar fi recomandabilă. Proiectul de cod poate, de asemenea, să ia în considerare referirea formală la jurisprudența Curții Constituționale atunci când definește procedura de revizuire a Constituției.

În al doilea rând, cerința ca Curtea Constituțională să elaboreze un aviz cu privire la proiectele de legi constituționale înainte de prezentarea acestora parlamentului, deși prevăzută la articolul 141 alineatul (2) din Constituție, ar beneficia de clarificări suplimentare cu privire la domeniul de aplicare și efectele avizului. Deși este relativ rar ca instanțele constituționale să

examineze constituționalitatea de fond a modificărilor propuse, rolul lor poate fi deosebit de important în verificarea respectării stricte a procedurii de modificare a Constituției, asigurându-se astfel că cerințele Constituției sunt pe deplin respectate. În plus, mai multe dispoziții ale Proiectului de cod sunt lipsite de claritate, ceea ce ar putea conduce la interpretări contradictorii și controversate în punerea lor în aplicare. De asemenea, capitolul IV ar putea fi îmbunătățit sub aspectul promovării unui proces de revizuire a Constituției mai transparent, incluziv și participativ.

Mai exact, ODIHR face următoarele recomandări pentru îmbunătățirea Proiectului de cod în conformitate cu standardele internaționale și cu angajamentele asumate față de OSCE:

A. Cu referire la implicarea Curții Constituționale:

1. Precizarea impactului juridic al avizului negativ al Curții Constituționale, precum și clarificarea procedurilor de remiterea spre reexaminare a unui proiect de lege constituțională în cazul unui aviz negativ al Curții Constituționale înainte de prezentarea acestuia în Parlament, în conformitate cu jurisprudența Curții Constituționale. [par. 47]
2. Să se asigure că Curtea Constituțională poate emite un aviz dezagregat cu privire la constituționalitatea fiecărei dispoziții a unui proiect de lege constituțională - în Legea privind Curtea Constituțională sau în altă legislație aplicabilă, definind în același timp motivele pentru astfel de revizuri și asigurând coerența în întreaga legislație relevantă. [par. 48]

B. Revizuirea articolului 127.3 din Proiectul de cod prin:

1. Includerea unui termen specific pentru emiterea de către președintele Parlamentului a rezoluției de introducere a proiectului de lege constituțională în procedura legislativă; [par. 55]
2. Să se enumere "cerințele legale" la care trebuie să corespundă un proiect de lege constituțională, sau să se furnizeze trimiteri clare la sursele acestora; [par. 56]
3. Precizarea calendarului de remediere a oricărei neconformități cu cerințele legale și de trimitere spre reexaminare a proiectului de lege constituțională în Parlament, în locul unei trimiteri ambigue la articolul 70 din Proiectul de cod. [par. 57]

C. Stabilirea unui calendar specific pentru distribuirea proiectului de lege constituțională tuturor fracțiunilor parlamentare, Direcției generale juridice și Guvernului, clarificând în același timp că aprobarea de către Guvern nu este o cerință pentru desfășurarea procesului parlamentar și că o decizie guvernamentală de contestare a unui proiect de lege constituțională nu împiedică dezbaterile și examinarea acestuia în Parlament. [par. 59-60]

D. Cu privire la examinarea proiectului de lege constituțională de către comisia sesizată în fond:

1. Să se ia în considerare introducerea unor criterii suplimentare, dincolo de reprezentarea proporțională a partidelor în componența comisiei, inclusiv în ceea ce privește echilibrul de gen, pentru a se asigura un grad mai avansat de incluziune, și să se instituie mecanisme participative, cum ar fi audierile publice obligatorii cu privire la proiectul de lege constituțională, asigurarea faptului că mecanismele de consultare publică sunt incluzive și/sau publicarea proiectului de lege constituțională pentru contribuții publice dispun de un mecanism de feedback în timp util, semnificativ și calitativ; [punctele 63-65]
2. Definirea majorității necesare pentru ca comisia să poată adopta amendamente la proiectul de lege constituțională. [alin. 66]

E. Cu privire la dreptul de veto suspensiv al Președintelui Republicii asupra legilor constituționale:

1. Să fie clarificată procedura pe care Parlamentul ar trebui să o urmeze atunci când examinează obiecțiile Președintelui la o lege constituțională; [par. 87]
 2. Să se includă o referință explicită la articolul 115 alineatul (2) în articolul 134 alineatul (2) din Proiectul de cod, pentru a se clarifica faptul că este necesară o majoritate de două treimi a tuturor deputaților pentru adoptarea unei legi constituționale în urma reexaminării; [par. 88]
 3. Să se precizeze dacă promulgarea devine obligatorie odată ce o lege constituțională a fost aprobată prin referendum în conformitate cu articolul 136 din Proiectul de cod, clarificându-se totodată dacă o propunere similară de revizuire constituțională ar putea fi din nou să fie parte a procesului parlamentar de revizuire constituțională în cazul în care nu a obținut anterior sprijin în cadrul referendumului consultativ, precum și care sunt condițiile și modalitățile în acest caz. [par. 89]
- F. Să se completeze articolul 136 din Proiectul de cod după cum urmează:
1. Să se precizeze care este majoritatea necesară pentru ca Parlamentul să aprobe sau să respingă o propunere de revizuire a Constituției prin referendumul constituțional; [par. 92]
 2. Să se clarifice pașii pe care Parlamentul ar trebui să îi urmeze pentru a aborda fondul revizuirii constituționale propuse, în cazul în care respinge propunerea de referendum, dar optează pentru rezolvarea problemelor "prin mijloace parlamentare". [par. 94]

Acestea și alte recomandări sunt incluse în textul prezentei opinii, evidențiate cu caractere aldine.

Parte a mandatului său de a acorda asistență statelor participante la OSCE în punerea în aplicare a angajamentelor lor privind dimensiunea umană a OSCE, Biroul ODIHR examinează, la cerere, proiectele de legi și legile existente pentru a evalua conformitatea acestora cu standardele internaționale privind drepturile omului și cu angajamentele privind dimensiunea umană a OSCE și oferă recomandări concrete pentru îmbunătățire.

CONȚINUT

I. INTRODUCERE.....	6
II. DOMENIUL DE APLICARE AL OPINIEI.....	6
III. ANALIZA JURIDICĂ ȘI RECOMANDĂRILE.....	7
1. Standardele internaționale relevante, angajamentele OSCE privind dimensiunea umană și considerațiile cheie.....	7
2. Contextul și cadrul juridic constituțional.....	10
3. Tehnica legislativă și decizia de a recurge la o lege organică	12
4. Limitele revizuirii constituționale.....	14
4.1. Limitele circumstanțiale ale revizuirii constituționale.....	14
4.2. Limitările substanțiale privind revizuirea Constituției.....	15
5. Inițiativa de revizuire a Constituției	17
6. Implicarea Curții Constituționale	18
7. Procedura parlamentară pentru revizuirea Constituției.....	21
7.1. Calendarul și constrângerile temporale.....	21
7.2. Cerința aprobării de către guvern.....	23
7.3. Examinarea de către comisie și necesitatea de a asigura un proces participativ și incluziv.....	24
7.4. Lecturile și pragul de vot.....	26
7.5. Constrângerile procedurale suplimentare pentru revizuirea anumitor dispoziții constituționale	27
7.5.1. Consolidarea etapizată a anumitor dispoziții constituționale.....	27
7.5.2. Referendumul obligatoriu pentru revizuirea anumitor dispoziții constituționale	28
7.6. Promulgarea de către Președintele Republicii	30
8. Referendumul constituțional direct	32
9. Procesul legislativ.....	34
ANEXĂ: ARTICOLELE 125 - 136 DIN PROIECTUL DE COD	36

I. INTRODUCERE

1. Pe parcursul anului 2024, reprezentanții Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR) și Președintele Comisiei pentru afaceri juridice, numiri și imunități a Parlamentului Republicii Moldova au discutat modalitățile de susținere a reformei parlamentare, a unei guvernări democratice mai consolidate și a participării politice incluzive în Republica Moldova. În timpul unei vizite de țară a reprezentanților ODIHR în Republica Moldova în septembrie 2024, șeful comisiei menționate mai sus și-a reiterat interesul de a solicita Biroului ODIHR să revizuiască Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (denumit în continuare "Proiectul de cod").
2. Pe 26 septembrie 2024, Biroul ODIHR a răspuns la această solicitare, confirmând disponibilitatea Biroului de a pregăti un șir de opinii juridice privind conformitatea diferitelor aspecte ale Proiectului de cod cu standardele internaționale ale drepturilor omului și cu angajamentele OSCE privind dimensiunea umană.
3. Prezenta opinie a fost elaborată ca răspuns la solicitarea menționată mai sus. Biroul ODIHR a efectuat această evaluare în cadrul mandatului său general de a asista statele participante la OSCE în punerea în aplicare a angajamentelor lor privind dimensiunea umană a OSCE.¹

II. DOMENIUL DE APLICARE AL OPINIEI

4. Domeniul de aplicare al prezentei opiniei acoperă capitolul IV - Procedura de revizuire a Constituției (și anume articolele 125-136) din Proiectul de cod supus examinării, care dezvoltă, completează și operaționalizează procedura de revizuire a Constituției prevăzută la articolele 141-143 din Constituția Republicii Moldova.² Prin urmare, prezenta opinie face, de asemenea, trimitere la dispozițiile relevante din Constituție, după caz. Domeniul de aplicare al prezentei opiniei nu constituie o revizuire completă și cuprinzătoare a întregului cadru juridic și instituțional care reglementează revizuirea constituțională în Moldova.
5. Opinia abordează problemele-cheie și oferă indicații cu privire la domeniile ce trezesc îngrijorări. Din motive de concizie, opinia se concentrează preponderent pe dispozițiile care necesită îmbunătățire decât pe aspectele pozitive ale Proiectului de cod. Analiza juridică care urmează se bazează pe standardele, normele și recomandările internaționale și regionale privind drepturile omului și statul de drept, precum și pe angajamentele relevante ale OSCE privind dimensiunea umană. De asemenea, opinia evidențiază, după caz, bunele practici din alte state participante ale OSCE, precum și din alte state ce nu sunt parte la OSCE, în acest domeniu. Atunci când se referă la bunele practici comparative, Biroul ODIHR nu pledează pentru niciun

1 A se vedea în special OSCE, [Declarația privind consolidarea bunei guvernări și combaterea corupției, a spălării banilor și a finanțării terorismului](#), MC.DOC/2/12, Dublin, 7 decembrie 2012; a se vedea, de asemenea, [Decizia OSCE nr. 7/08 Consolidarea în continuare a statului de drept în spațiul OSCE](#) (2008), par. 4, în care Consiliul Ministerial "[i]ncurajează statele participante, cu asistența, după caz, a structurilor executive OSCE relevante, în conformitate cu mandatele lor și în limita resurselor existente, să își continue și să își intensifice eforturile de a face schimb de informații și bune practici și de a consolida statul de drept [în ceea ce privește] independența sistemului judiciar, administrarea eficientă a justiției, dreptul la un proces echitabil, accesul la justiție, responsabilitatea instituțiilor și funcționarilor de stat, respectarea statului de drept în administrația publică, dreptul la asistență juridică și respectarea drepturilor omului ale persoanelor aflate în detenție [...]".

2 [Constituția Republicii Moldova](#), Titlul VI, articolele 141 - 143.

model specific; orice exemplu de țară prezentat urmează să fie evaluat cu prudență, deoarece nu poate fi neapărat reprodus într-o altă țară și respectiv trebuie întotdeauna luat în considerare în lumina cadrului instituțional și juridic național mai larg, precum și a sistemului juridic, contextului social și culturii politice ale țării.

6. În plus, în conformitate cu *Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor* (denumită în continuare "CEDAW") și cu *Planul de acțiune al OSCE din 2004 pentru promovarea egalității de gen* și cu angajamentele de a integra egalitatea de gen în activitățile, programele și proiectele OSCE, opinia integrează, după caz, perspectiva de gen și diversitate.³
7. Opinia se bazează pe o traducere neoficială în limba engleză a Proiectului de cod, care este atașată la prezentul document ca anexă. Pot apărea erori de traducere. În cazul în care opinia este tradusă în altă limbă, versiunea în limba engleză va prevala în caz de discrepanțe.
8. Luând în considerare cele de mai sus, Biroul ODIHR ar dori să sublinieze că această revizuire nu constituie un impediment pentru ODIHR să formuleze în viitor recomandări sau comentarii scrise sau verbale suplimentare cu privire la subiectele respective.

III. ANALIZA JURIDICĂ ȘI RECOMANDĂRILE

1. STANDARDELE INTERNAȚIONALE RELEVANTE, ANGAJAMENTELE OSCE PRIVIND DIMENSIUNEA UMANĂ ȘI CONSIDERAȚIILE CHEIE

9. În societățile democratice, Constituția stabilește principiile și normele fundamentale ale guvernării statului, definind formarea, structura, funcțiile și competențele instituțiilor statului, precum și limitele acestora. De asemenea, aceasta recunoaște, definește și protejează drepturile și libertățile individuale, servind drept cadru general pentru guvernare într-o anumită jurisdicție.⁴
10. Dispozițiile care reglementează revizuirile constituționale ar trebui să se regăsească în primul rând în Constituție însăși. Normele constituționale, împreună cu normele statutare care le detaliază și le pun în aplicare, reprezintă o categorie specială de norme, deoarece descriu procesul de modificare a acestor norme fundamentale, menținând în același timp continuitatea procesului de guvernare.⁵
11. Experiența a demonstrat că este posibil ca constituțiile să trebuiască să fie ajustate în timp dintr-o serie de motive, inclusiv adaptarea dispozițiilor care s-au dovedit a fi inadecvate sau inaplicabile, pentru a oferi răspunsul la transformările politice, economice și sociale sau la evoluția cererilor publice, sau pentru consolidarea rezistenței cadrului constituțional în fața eventualelor încercări de regres, printre

3 A se vedea *Convenția ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (CEDAW)*, adoptată prin Rezoluția 34/180 a Adunării Generale pe 18 decembrie 1979, la care Republica Moldova a aderat pe 1 iulie 1994; și *Planul de acțiune al OSCE pentru promovarea egalității de gen*, adoptat prin Decizia nr. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), par. 32.

4 A se vedea, de exemplu, IDEA Internațională, *Ce este o Constituție? Principii și concepte*, Constitution Building Primer 1, Bulmer, E. 2017.

5 După cum a declarat Comisia de la Venetia, "problema amendamentului constituțional se află în centrul teoriei și practicii constituționale"; a se vedea Comisia de la Venetia, *Raport privind amendamentul constituțional*, CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, par. 5.

alte.⁶ Aproape toate Constituțiile existente conțin dispoziții privind amendamentele constituționale, care reglementează condițiile și procedurile pentru introducerea amendamentelor formale.⁷

12. Dintr-o perspectivă comparativă, normele de modificare sunt o categorie specială, care se numără printre cele mai variabile elemente ale prevederilor constituționale. Există multiple opțiuni de concepție pentru formularea unei proceduri adecvate de revizuire constituțională. Cu toate acestea, întrucât procedurile de modificare trebuie analizate în lumina sistemului constituțional general și reflectă adesea experiențele istorice ce vizează textele constituționale precedente, este dificil să se identifice standardele și "bunele practici" universal aplicabile, neexistând un singur "model optim".⁸ În mod similar, luându-se în considerare natura suverană și fundamentală a Constituției unei țări, legislația internațională privind drepturile omului nu prescrie standardele specifice pentru procedurile de modificare a constituției.
13. Instrumentele internaționale privind drepturile omului nu stabilesc standarde juridice obligatorii pentru elaborarea dispozițiilor de modificare a Constituției. Dreptul internațional stabilește doar obligații minime pentru participarea la procesele de reformă constituțională. Dreptul de a participa la reformele constituționale decurge din dreptul la autodeterminare consacrat la articolul 1 alineatul (1) din PIDCP, care include dreptul colectiv de a alege forma Constituției și a guvernului, precum și din articolul 25 din PIDCP, care prevede că *"fiecare cetățean are dreptul și posibilitatea (...) de a lua parte la conducerea treburilor publice, direct sau prin reprezentanții liberi aleși"*.⁹ În mod similar, instrumentele regionale aplicabile privind drepturile omului nu oferă standarde obligatorii pentru elaborarea procedurilor de modificare a Constituției. Singurul standard de drept ferm la nivel regional provine din afara regiunii OSCE. Carta africană privind democrația, alegerile și guvernanta (ACDEG) solicită statelor părți să se asigure că *"procesul de modificare sau revizuire a constituției lor se bazează pe consensul național, obținut, dacă este necesar, prin referendum"*.¹⁰
14. O serie de documente internaționale și regionale de drept comun oferă orientări suplimentare care pot contribui la elaborarea dispozițiilor de revizuire constituțională pentru a se asigura eficacitatea și legitimitatea procesului de modificare și de revizuirea a dispozițiilor constituționale, în special Nota de orientare 2020 a Secretarului General al ONU privind asistența ONU pentru procesele de reformă constituțională, rapoartele și opiniile Comisiei de la Veneția a Consiliului Europei și Manualul privind procedurile de modificare constituțională al IDEA International.¹¹
15. Pe această bază, ca o chestiune de principiu, dispozițiile care reglementează procedura de revizuire constituțională ar trebui să echilibreze necesitatea de a păstra stabilitatea,

6 A se vedea Comisia de la Veneția, [Raport privind modificarea Constituției](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, par. 5 și 107; a se vedea și IDEA Internațională, [Procedura de modificare constituțională, Constitution-Building Primer 10](#), Böckenförde, M., 2014; IDEA Internațională, [Proiectarea rezistenței: instituțiile democratice și amenințarea regresului](#), Bisarya .S, Rodgers, M., 27 octombrie 2023.

7 Conform [bazei de date a proiectului Constituție](#), 98% dintre constituțiile în vigoare în prezent conțin o procedură de modificare constituțională.

8 A se vedea Comisia de la Veneția, [Raport privind modificarea Constituției](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, par. 7.

9 [Pactul internațional ONU cu privire la drepturile civile și politice \(PIDCP\)](#), adoptat de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 2200A (XXI) din 16 decembrie 1966, articolele 1 și 25. Republica Moldova a aderat la PIDCP pe 26 ianuarie 1993.

10 Uniunea Africană, [Carta africană privind democrația, alegerile și guvernarea](#), 30 ianuarie 2007, articolul 10.2.

11 A se vedea, în special, Secretarul General al ONU, ["Notă de orientare privind asistența constituțională a Națiunilor Unite"](#), septembrie 2020, care pledează pentru procesele de reformă constituțională incluzive, participative și transparente; Comisia de la Veneția, [Raport privind modificarea Constituției](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, în special par. 8, 12, 60, 88, 104, 105, 106 și 107; și Comisia de la Veneția, [e corect: Compilarea actualizată a opiniilor și rapoartelor Comisiei de la Veneția privind dispozițiile constituționale pentru modificarea Constituției](#), CDL-PI(2023)012, 31 mai 2023, pp. 20-24. A se vedea și IDEA Internațională, [Publicații privind construirea Constituției](#), în special [Procedura de modificare a Constituției, Constitution-Building Primer 10](#), Böckenförde, M., 2014; [Considerații practice privind participarea publică la elaborarea Constituției](#), Document de politici nr. 24, Houlihan, E., și Bisarya, S., 2021; [Proiectarea rezistenței: instituțiile democratice și amenințarea regresului](#), Bisarya .S, Rodgers, M., 27 octombrie 2023; [Evaluarea Constituției pentru Egalitatea Femeilor](#), 2016.

previzibilitatea și protecția constituțională, fiind în același timp suficient de flexibile pentru a se adapta la transformările politice, economice și sociale.¹² După cum a subliniat Comisia de la Veneția, *"punctul de echilibru între rigiditate și flexibilitate poate fi diferit de la stat la stat, în funcție de contextul politic și social, cultura constituțională, vechimea, detaliile și caracteristicile constituției, precum și în bază de o serie de alți factori"*.¹³

16. În plus, alte câteva principii și considerente pot sta la baza elaborării normelor și procedurilor de modificare a Constituției, în special principiul consensului. Reformele constituționale ar trebui să se bazeze pe un consens larg,¹⁴ obținându-se sprijinul întregului spectru politic – depășindu-se cu mult contextul partidului sau coaliției aflate la putere. De asemenea, procedurile de revizuire a Constituției ar trebui să fie incluzive,¹⁵ participative¹⁶ și transparente.¹⁷ Dispozițiile de revizuire a Constituției ar trebui să fie redactate într-o manieră clară și să stabilească proceduri structurate și echilibrate care să acorde suficient timp pentru dezbateră instituțională și publică, pentru a se asigura legitimitatea și eficiența procedurii de modificare legislativă. Procesul ar trebui să ofere organizațiilor societății civile, mediului academic, mass-mediei și publicului larg posibilitatea de a se implica în discuții și de a furniza informații. În plus, principiul transparenței presupune ca propunerile de modificare să fie accesibile publicului și ca justificarea oricăror modificări propuse să fie clar explicată.¹⁸ Aceste principii pot fi susținute în mod eficient numai într-un mediu de politică democratică competitivă, în care autoritățile statului își îndeplinesc obligațiile de a asigura exercitarea neîngrădită a libertăților de exprimare, de presă, de întrunire pașnică și de asociere.¹⁹
17. Luându-se în considerare că dispozițiile Proiectului de cod examinat elaborează, de asemenea, reglementările privind referendumurile constituționale, prezenta opinie va face trimitere și la standardele și bunele practici internaționale în acest domeniu.²⁰

12 A se vedea Comisia de la Veneția, [Raport privind modificarea Constituției](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, punctul 239, în care Comisia de la Veneția subliniază că *"provocarea este de a echilibra aceste cerințe într-un mod care să permită adoptarea reformelor necesare fără a submina stabilitatea, previzibilitatea și protecția constituțională"*.

13 Ibid. para. 107.

14 Comisia de la Veneția, [Chile - Opinie cu privire la elaborarea și adoptarea unei noi constituții](#), CDL-AD(2022)004, 18 martie 2022, alin. 19 și 23, în care Comisia a subliniat că reformele constituționale ar trebui să se bazeze pe *"cel mai larg consens posibil în cadrul societății"*. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, [Opinie finală privind reforma constituțională în Republica Armenia](#), CDL-AD(2005)025, 25 octombrie 2005, par. 41.

15 Principiul incluziunii impune ca principalele grupuri politice și sociale, care reflectă diversitatea societății, să participe direct la negocierile constituționale.

16 Participarea la procesele de reformă constituțională poate lua diverse forme, în funcție de mecanismele de participare concepute și de etapele procesului de reformă, inclusiv: inițierea reformei, alegerea reprezentanților, prezentarea de idei și propuneri, aprobarea sau respingerea reformei prin referendum, participarea și/sau contribuția la inițiative de educație civică; a se vedea, de exemplu, IDEA Internațională, [Considerațiile practice privind participarea publică la elaborarea Constituției](#), Documentul de politici nr. 24, Houlihan, E., și Bisarya, S., 2021.

17 Transparența impune ca procesul de reformă constituțională să fie clar și cunoscut de toată lumea, inclusiv *justificarea* inițierii reformei, normele care reglementează dezbateră și adoptarea acesteia, conținutul modificărilor propuse și detaliile dezbaterilor în curs. Comisia de la Veneția, [Raportul privind modificarea Constituției](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, par. 202-205; A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, [Compilarea actualizată a opiniilor și rapoartelor Comisiei de la Veneția privind dispozițiile constituționale pentru modificarea Constituției](#), CDL-PI(2023)012, 31 mai 2023, pp. 6-11.

18 A se vedea Biroul ODIHR, [Liniile directoare privind legislația democratică pentru legi mai bune](#), 16 ianuarie 2024, Principiul 6 privind deschiderea și transparența procesului legislativ, care prevede: *"Transparența înseamnă că autoritățile publice promovează dezvăluirea și accesibilitatea datelor și informațiilor pentru a favoriza o înțelegere generală a procesului de legiferare și pentru a informa persoanele cu privire la modul în care se pot implica în acest proces. Proiectele de legi, toate informațiile privind proiectele de legi (inclusiv versiunile actualizate) și procedurile de legiferare ar trebui să fie împărtășite în mod proactiv și publicate, atât online, cât și pe suport de hârtie și, în ceea ce privește părțile interesate neguvernamentale și publicul, într-un mod simplu și inteligibil."*

19 Comisia de la Veneția, [Raportul privind modificarea Constituției](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, par. 205.

20 În special, opinia va face referire la: Comisia de la Veneția, [Codul revizuit de bune practici privind referendumurile](#), CDL-AD(2022)015, 20 iunie 2022; [Compilarea opiniilor și rapoartelor Comisiei de la Veneția privind referendumurile](#), CDL-PI(2022)027, 13 mai 2022; și [Codul de bune practici în materie electorală](#), CDL-AD(2002)23, 30 octombrie 2002, împreună cu [Declarația interpretativă privind tehnologiile digitale și inteligența artificială](#), CDL-AD(2024)044, 10 decembrie 2024.

2. CONTEXTUL ȘI CADRUL JURIDIC CONSTITUȚIONAL

18. Atunci când se evaluează procedura de modificare a unui text constituțional într-o anumită jurisdicție, este esențial să se analizeze nu numai normele constituționale și legislative care reglementează procedura de modificare, ci și să se țină seama de acestea în cadrul sistemului constituțional mai larg. În special, ar trebui luate în considerare sistemele generale prin care se reglementează echilibrul puterilor între diferitele ramuri ale guvernului, structura sistemului de partide și sistemul electoral.²¹ De asemenea, procedurile de modificare reflectă adesea experiențele istorice ce țin de textul constituțiilor anterioare și experiențele anterioare cu modificările constituționale și depind în mare măsură de contextul politic și social, de cultura constituțională, de vechimea, detaliile și caracteristicile constituției, printre altele.²²
19. Articolele 141-143 din Constituția Republicii Moldova definesc parametrii principali ai procedurii de revizuire a Constituției. Aceste dispoziții prescriu constrângeri de fond, procedurale și temporale privind modificările constituționale. Procedura de revizuire a Constituției poate fi inițiată de 200 000 de cetățeni cu drept de vot,²³ o treime de deputați în Parlament sau de guvern (articolul 141 alineatul (1)). Un aviz al Curții Constituționale, adoptat cu votul a cel puțin patru din cei șase judecători, este necesar pentru înaintarea propunerii de modificare constituțională către Parlament (articolul 141 alineatul (2)). Odată ajunsă în parlament, propunerea de modificare a Constituției trebuie să întrunească o majoritate de două treimi din voturile deputaților pentru a fi adoptată (articolul 143 alineatul (1)). În cazul modificărilor care afectează suveranitatea, independența și unitatea statului, precum și "neutralitatea permanentă" a acestuia, este prevăzută o procedură specială de modificare, și anume un referendum național adoptat cu votul majorității cetățenilor înscrși în listele electorale (articolul 142 alineatul (1)). Formularea acestei dispoziții constituționale nu clarifică dacă este necesar un vot prealabil al legislativului - și pragul aplicabil - înainte de organizarea unui astfel de referendum constituțional obligatoriu. Constituția conține, de asemenea, o clauză de neregresiune care impune o interdicție generală privind amendamentele care suprimă drepturile fundamentale și garanțiile acestora (articolul 142 alineatul (2)). Sub aspect de constrângeri temporale, propunerile de amendamente constituționale pot fi adoptate nu mai devreme de șase luni de la inițierea lor și nu mai târziu de un an de la inițiere (articolul 143 alineatul (1)). În plus, Constituția interzice revizuirile în stare de urgență, de asediu sau de război (articolul 142 alineatul (3)).
20. Capitolul IV - Procedura de revizuire a Constituției (și anume articolele 125-136) din Proiectul de cod supus examinării dezvoltă, completează și pune în aplicare procedura de revizuire a Constituției prevăzută la articolele 141-143 din Constituția Republicii Moldova.
21. De la intrarea sa în vigoare la 27 august 1994, Constituția Republicii Moldova a fost modificată de 14 ori.²⁴ Aceste modificări au abordat mai multe aspecte, inclusiv

21 De exemplu, exigența unei majorități calificate în parlament depinde în mare măsură de sistemul electoral și de numărul de partide politice semnificative. Cerința unei majorități de două treimi poate fi mai dificil de obținut în țările cu sisteme de reprezentare proporțională și cu un prag electoral scăzut - care, de obicei, oferă unui număr mare de partide reprezentare în parlament - decât în țările cu circumscripții uninominale și vot uninominal, care au tendința de a determina un partid sau o coaliție să obțină majoritatea în parlament; a se vedea Comisia de la Veneția, *Raportul privind modificarea Constituției*, CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, par. 96; și IDEA Internațională, *Procedura de modificare a Constituției, Constitution-Building Primer 10*, Böckenförde, M., 2014, p. 21.

22 *Ibid.* par. 107.

23 Articolul 141 alineatul (1) litera (a) din Constituție prevede că revizuirea Constituției poate fi inițiată de 200 000 de cetățeni cu drept de vot, cu condiția ca cel puțin 20 000 de semnături să fie colectate din cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelului doi. Cu toate acestea, există o discrepanță între numărul minim de semnături necesare și cifra rezultată atunci când se ia în considerare răspândirea lor teritorială necesară. Având în vedere că Moldova are în prezent 35 de unități administrativ-teritoriale de nivelului al doilea, acest lucru ar necesita un minim de 20 000 de semnături din cel puțin 18 unități, ceea ce înseamnă un total de cel puțin 360 000 de semnături. A se vedea par. 46 de mai jos din Opinie.

24 A se vedea *Constituția Republicii Moldova* (astfel cum a fost modificată în 2023).

drepturile și libertățile fundamentale și garanțiile constituționale ale acestora (2001);²⁵ cetățenia (2002);²⁶ statutul deputaților (2002);²⁷ numirile judecătorești și titularizarea, precum și componența Consiliului Superior al Magistraturii (2002).²⁸ Prin alte amendamente au fost introduse dispozițiile descentralizate asimetrice prin acordarea unui statut special de autonomie Găgăuziei (2003),²⁹ s-a modificat limba oficială (2023)³⁰ și, cel mai recent, s-a declarat "integrarea în UE ca obiectiv strategic" al țării (2024).

22. Una dintre cele mai importante revizuiți constituționale a fost schimbarea regimului politic, adoptată de Parlament pe 5 iulie 2000, care, printre altele, a înlocuit alegerea directă a președintelui prin vot popular cu o alegere indirectă prin votul majorității de trei cincimi a tuturor deputaților.³¹
23. În urma acestei reforme constituționale, Parlamentul nu a reușit să aleagă un președinte în mai multe rânduri, din cauza neatingerii pragului majorității de trei cincimi, ceea ce a condus la instabilitate guvernamentală și la o criză constituțională prelungită.³² Criza a fost soluționată în cele din urmă în 2016, în urma unei decizii a Curții Constituționale care a declarat neconstituționale dispozițiile amendamentelor din 2000 referitoare la alegerea indirectă a președintelui, atât din motive procedurale, cât și de fond.³³ Prin urmare, decizia Curții Constituționale a restabilit alegerea directă a președintelui, păstrând în același timp competențele președintelui rezultate din reforma constituțională din 2000. Ca urmare, Moldova funcționează ca o republică parlamentară, deși menține unele caracteristici ale unui regim semi-prezidențial datorită unor funcții legislative și executive ale președintelui.
24. Cu referire la sistemul electoral, cu excepția unei scurte perioade în care a fost utilizat un sistem electoral mixt pentru alegerile parlamentare din 2019, deputații

25 A se vedea Legea nr. 351-XV din 12 iulie 2001, Republica Moldova.

26 A se vedea Legea nr. 1469-XV din 21 noiembrie 2002, Republica Moldova.

27 A se vedea Legea nr. 1470-XV din 21 noiembrie 2002, Republica Moldova.

28 A se vedea Legea nr. 1471-XV din 21 noiembrie 2002, Republica Moldova.

29 A se vedea Legea nr. 344-XV din 25 iulie 2003, Republica Moldova.

30 A se vedea Legea nr. 52- din 16 martie 2023, Republica Moldova.

31 A se vedea Legea nr. 1115-XIV din 5 iulie 2000, Republica Moldova. Versiunea inițială a Constituției Republicii Moldova, adoptată pe 28 iulie 1994, stabilea o formă de regim semi-prezidențial de tip premier-prezidențial (prin care numai legislativul poate demite guvernul, spre deosebire de regimurile *prezidențial-parlamentare*, în care atât legislativul, cât și președintele pot demite guvernul fără motiv). Puterile executive au fost împărțite între un președinte ales în mod direct, cu un mandat fix de 4 ani, și un prim-ministru și guvernul acestuia, care răspunde în fața legislativului unicameral și poate fi revocat de acesta. În comparație cu alte regimuri semi-prezidențiale, președintelui i-au fost acordate prerogative limitate și i-au lipsit instrumentele constituționale pentru a exercita un control direct asupra majorității parlamentare; președinții succesivi au încercat să-și extindă puterile, însă legislativul s-a opus transferului de putere de la legislativ sau guvern la președinție (a se vedea IDEA Internațională, [Tranzițiile către sistemele parlamentare: lecții învățate din practică](#), Document de discuție 5/2023, Bisarya, S., p. 10). Pe 23 mai 1999, președintele Lucinschi a organizat un referendum pentru a evalua sprijinul public pentru trecerea la un sistem prezidențial, care a fost aprobat de 64% dintre alegători, însă Curtea Constituțională a decis că referendumurile constituționale inițiate de președinte sunt doar consultative (a se vedea Curtea Constituțională a Moldovei, [Hotărârea privind interpretarea art. 75, art. 141 alin. \(2\) și art. 143 din Constituție](#), 3 noiembrie 1999). În replică, Parlamentul a inițiat propria reformă constituțională pentru a reduce prerogativele președintelui, ceea ce a condus la adoptarea, la 5 iulie 2000, a Legii nr. 1115-XIV, care a schimbat regimul politic dintr-un regim premier-prezidențial într-un regim parlamentar. Această reformă a adus mai multe schimbări semnificative: (1) a înlocuit alegerea directă a președintelui prin vot popular cu o alegere indirectă prin votul majorității de trei cincimi a tuturor deputaților; (2) eliminarea mai multor responsabilități ale președintelui, inclusiv puterea președintelui de a prezida consiliul de miniștri, de a propune amendamente constituționale și de a numi doi membri ai Curții Constituționale; (3) introducerea limitelor mandatului prezidențial (articolul 80 alineatul (4)). Cu toate acestea, președintele a păstrat responsabilități importante neobișnuite pentru șefii de stat neexecutivi din regimurile parlamentare, inclusiv competența de a propune proiecte de lege ordinare (articolul 73), de a convoca un referendum consultativ (articolul 88 litera (f)), precum și competențe extinse de numire (articolul 88 litera (d)). În același timp, amendamentul a consolidat puterile guvernului față de parlament prin introducerea unei noi proceduri de vot tacit (articolul 106 a), a unui mecanism amplu prin care parlamentul poate delega legiferarea guvernului cu constrângeri minime (articolul 106 b) și a unei noi cerințe privind aprobarea guvernului pentru orice modificări legislative cu impact asupra veniturilor sau cheltuielilor publice (articolul 131 alineatul (4)).

32 Acest impas a determinat dizolvarea Parlamentului și organizarea de alegeri anticipate în 2000, 2009 și 2010 (a se vedea IDEA Internațională "Constitutionnet", [Hiperjudiciarizarea politicii în Republica Moldova: Oportunități pentru reforma constituțională](#), Pozsár-Szentmiklósy, Z., 1 iulie 2019); toate încercările de a modifica Constituția pentru a reduce pragul de vot necesar pentru alegerea unui președinte au eșuat (a se vedea IDEA Internațională, [Tranziții către sisteme parlamentare: lecții învățate din practică](#), Document de discuție 5/2023, Bisarya, S., p. 19).

33 Curtea Constituțională a Republicii Moldova, [Hotărârea nr. 7 din 4 martie 2016 privind controlul constituționalității unor prevederi ale Legii nr. 1115-XIV din 5 iulie 2000 cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova](#), 4 martie 2016.

parlamentului au fost aleși în mod direct pentru un mandat de patru ani prin intermediul unui sistem de reprezentare proporțională.³⁴ Acest sistem electoral, combinat cu cerința unui vot majoritar de două treimi al tuturor deputaților pentru modificarea Constituției, a atenuat până în prezent riscul unor modificări unilaterale ale Constituției de către o majoritate aflată la putere.

3. TEHNICA LEGISLATIVĂ ȘI DECIZIA DE A RECURGE LA O LEGE ORGANICĂ

25. Proiectul de cod examinat vizează înlocuirea actualului Regulament de procedură al Parlamentului (articolul 269 alineatul (2) din Proiectul de cod). Regulamentul de procedură în vigoare include un capitol dedicat elaborării procedurilor de modificare a Constituției prevăzute la articolele 141-143 din Constituție.³⁵ Regulamentul de procedură al Parlamentului a fost adoptat prin intermediul unei legi ordinare și, prin urmare, are statutul unei legi ordinare în cadrul ierarhiei normelor juridice din Republica Moldova. În schimb, Proiectul de cod a fost înaintat Parlamentului ca proiect de lege organică.
26. Scopul principal al legilor organice este de a specifica, completa și operaționaliza anumite dispoziții ale Constituției, în special cele referitoare la structura și funcționarea instituțiilor statului, inclusiv organizarea și funcționarea Parlamentului,³⁶ și principalele procese guvernamentale.³⁷ Legile organice sunt subordonate Constituției și, prin urmare, trebuie să respecte dispozițiile constituționale, dar au prioritate față de legile ordinare.³⁸ Atunci când Constituția impune adoptarea de legi organice pentru anumite subiecte,³⁹ aceste legi pot introduce, de asemenea, norme detaliate suplimentare care nu sunt prezentate în mod explicit în Constituție, atât timp cât acestea nu contravin și rămân în domeniul material de aplicare determinat de Constituție.
27. Constituția nu impune ca dispozițiile constituționale care reglementează revizuirile constituționale (și anume, articolele 141-143 din Constituție) să fie reglementate în continuare prin legi organice. Cu toate acestea, Constituția împuternicește legiuitorul să reglementeze, prin legi organice, chestiuni care nu sunt desemnate în mod explicit ca făcând parte din domeniul legislativ organic, "în cazul în care Parlamentul consideră necesară adoptarea de legi organice" (articolul 72 alineatul (3) litera (r) din Constituție). După cum s-a menționat mai sus, aspectele operaționale ale revizuirii constituționale sunt abordate în prezent în Regulamentul de procedură al Parlamentului, care are statutul unei legi ordinare. **Luând în considerare importanța normelor de revizuire a Constituției (a se vedea punctele 10-11 de mai sus), ar putea fi preferabil să se introducă aceste norme în Constituție. Cu toate acestea, propunerea legiuitorului de a reglementa normele de punere în aplicare a procedurii de modificare la nivel de lege organică prin intermediul Proiectului de**

34 A se vedea OSCE/ODIHR, *Alegerile parlamentare anticipate în Moldova 2021: Raportul final al misiunii OSCE/ODIHR de observare a alegerilor*, 22 decembrie 2021, p. 5 și 6.

35 A se vedea Republica Moldova, *Regulamentul Parlamentului*, Legea 797/1996, adoptată pe 2 aprilie 1996, capitolul 3.

36 A se vedea articolul 72.3.c din *Constituția Republicii Moldova*.

37 Articolul 72.c din Constituție enumeră 15 materii care trebuie reglementate prin legi organice, inclusiv organizarea și funcționarea Parlamentului (articolul 72.3.c). În plus, Constituția include alte 19 mențiuni privind necesitatea adoptării de legi organice pentru a stabili sau a reglementa în continuare anumite instituții, drepturi fundamentale și aspecte politice; a se vedea *Constituția Republicii Moldova* (astfel cum a fost modificată în 2023), articolele 3.2, 12.4, 13.4, 17.1, 36.3, 41.3, 61.2, 63.1, 70.2, 78.6, 80.3, 97, 99.2, 108.2, 110.2, 110.3, 115.4, 123.2 și 133.5.

38 În special, acest statut specific se reflectă în condițiile de promulgare a acestora, care sunt mai stricte decât în cazul legilor ordinare, întrucât pentru a fi adoptate necesită votul majorității absolute a tuturor deputaților după cel puțin două lecturi (articolul 74 alineatul (1) din Constituție); legile organice nu pot face obiectul delegării legislative către guvern (articolul 106 litera (b) punctul 1 din Constituție) și nu pot fi adoptate, modificate sau abrogate în perioada în care mandatul parlamentului demisionar este prelungit până când legislatura nou aleasă își începe mandatul (articolul 63 alineatul (3) din Constituție).

39 A se vedea nota de subsol 46.

cod aparent respectă, în general, articolul 72 alineatul (3) din Constituție menționat mai sus și, prin urmare, poate fi acceptabilă, în măsura în care dispozițiile respective se limitează la specificarea și punerea în aplicare a procedurii de modificare constituțională prevăzute în Constituție.

28. Cu toate acestea, Proiectul de cod transcede simpla detaliere și operaționalizare a dispozițiilor constituționale care reglementează revizuirile constituționale. Articolul 136 din Proiectul de cod stabilește o cale suplimentară de modificare a Constituției, și anume un referendum constituțional, dincolo de cazurile limitate în care referendumul obligatoriu este necesar pentru modificarea unor dispoziții specifice în temeiul articolului 142 alineatul (1) din Constituție.⁴⁰ Un astfel de referendum constituțional propus ar putea fi solicitat de guvern, de o treime din deputați sau de 200 000 de cetățeni (pentru o analiză detaliată a conținutului articolului 136 din Proiectul de cod și a recomandărilor corespunzătoare, a se vedea subsecțiunea 8 de mai jos).⁴¹ Această opțiune nu este menționată în Constituție, nici în cadrul dispozițiilor privind revizuirile constituționale (și anume articolele 141-143 din Constituție), nici în cadrul articolului 75, care se referă în mod explicit la referendum.
29. Articolul 136 din Proiectul de cod urmărește, de fapt, să elucideze în legislația organică mecanismul referendumului constituțional care a existat în practică în Moldova din 2010 și care a fost codificat recent în Codul electoral - o altă lege organică - în 2022.⁴² Până în 2010, doar calea parlamentară de revizuire constituțională descrisă la articolul 143 alineatul (1) din Constituție era posibilă din punct de vedere constituțional. Cu toate acestea, pe fondul unei crize constituționale prelungite (a se vedea punctul 23 de mai sus), Curtea Constituțională a Moldovei, interpretând dispozițiile constituționale privind suveranitatea națională și referendumul, a declarat constituțională o inițiativă de modificare a Constituției prin intermediul unui referendum constituțional direct.⁴³ De atunci, Curtea a reiterat această poziție,⁴⁴ cel mai recent în 2024.⁴⁵
30. Prin urmare, în timp ce actuala Constituție prevede un referendum pentru modificările privind suveranitatea, independența, unitatea și neutralitatea permanentă a statului, Proiectul de cod introduce posibilitatea unui referendum constituțional direct cu privire la orice subiect, codificând astfel o nouă cale alternativă pentru inițiativele de revizuire constituțională, în paralel cu procesul parlamentar tradițional. Deși aceasta reflectă jurisprudența recentă a Curții Constituționale care validează un astfel de mecanism, în conformitate cu principiile supremației constituționale și ale statului de drept, orice nouă cale de revizuire constituțională ar trebui să fie prevăzută în mod explicit în Constituție, și nu prin legi organice.⁴⁶ Modificările constituționale de fond

40 Inclusiv în cazul modificărilor constituționale care afectează suveranitatea, independența și unitatea statului, precum și "neutralitatea sa permanentă".

41 A se vedea nota de subsol 23 de mai sus și par. 46 de mai jos din Opinie.

42 A se vedea [Codul electoral al Republicii Moldova](#), 8 decembrie 2022, capitolul XIV.

43 Curtea Constituțională a Moldovei, [Aviz asupra inițiativei de revizuire a art.78 din Constituția Republicii Moldova prin referendum constituțional Nr. 3 din 06.07.2010](#), 6 iulie 2010, în care Curtea a interpretat dispozițiile constituționale privind suveranitatea națională și referendumul (articolele 2 și 75 din Constituție) ca implicând posibilitatea organizării unui referendum constituțional obligatoriu, la propunerea guvernului, a unei treimi din deputați sau printr-o cerere populară susținută de 200 000 de alegători, fără a fi necesară aprobarea prealabilă sau ulterioară a unei majorități constituționale de două treimi din toți deputații. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a Moldovei a declarat că deciziile sale au statut constituțional. A se vedea, de exemplu, Curtea Constituțională a Moldovei, [Hotărârea nr. 8 din 11 martie 2024 privind controlul constituționalității Legii nr. 52 din 16 martie 2023 pentru implementarea considerentelor unor hotărâri ale Curții Constituționale \(sesizarea nr. 94a/2023\)](#), 11 martie 2024, par. 24 în care se arată că "deciziile interpretative ale Curții sunt texte cu valoare constituțională și fac parte integrantă din Constituție".

44 Curtea Constituțională a Moldovei, [Aviz asupra inițiativei de revizuire a articolelor 78, 85, 89, 91 și 135 din Constituția Republicii Moldova prin referendum republican](#) (Sesizarea nr. 48c/2014), 22 septembrie 2014, par. 27 și 28.

45 Curtea Constituțională a Moldovei, [Aviz privind proiectul de lege pentru modificarea Constituției prin referendum \(aderarea la Uniunea Europeană\)](#) (sesizarea nr. 84c/2024), 16 aprilie 2024, par. 9 și 10.

46 A se vedea Comisia de la Veneția, [Raport privind modificarea Constituției](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, alin. 185, în care Comisia de la Veneția a subliniat că "utilizarea referendumurilor ar trebui să fie în conformitate cu sistemul constituțional național

ar trebui să urmeze procedurile de modificare constituțională prevăzute, și nu prin acțiuni sau interpretări ale instituțiilor statului. În cazul în care interpretarea dispozițiilor de modificare a Constituției se schimbă într-o asemenea măsură încât să creeze o nouă cale de modificare a Constituției, aceasta ar trebui, de preferință, să fie supusă testului codificării în Constituție prin procedura de modificare prevăzută.⁴⁷ Prin urmare, recunoscându-se că modificările constituționale nu pot fi la momentul de față, drept reflecție a deciziilor Curții Constituționale, care au statut constituțional,⁴⁸ stipulate prin legi ordinare, această situație poate fi considerată acceptabilă în măsura în care modificările legislative urmează strict deciziile Curții Constituționale. Însă, pe termen lung, se recomandă reflectarea acestor modificări în Constituție. În orice caz, este, de asemenea, important să se asigure că toate dispozițiile Codului electoral care reglementează organizarea referendumurilor pentru revizuirea Constituției sunt conforme cu dispozițiile Proiectului de cod. Proiectul de cod ar putea, de asemenea, să ia în considerare referirea formală la jurisprudența Curții Constituționale atunci când definește procedura de revizuire a Constituției.

4. LIMITELE REVIZUIRII CONSTITUȚIONALE

31. Articolul 126 din Proiectul de cod reiterează limitele revizuirii constituționale consacrate la articolele 63 alineatul (3) și 142 din Constituție,⁴⁹ și oferă unele detalii suplimentare. Prima diferență remarcabilă între dispozițiile articolului 126 din Proiectul de cod și articolul 142 din Constituție este schimbarea ordinii între alineatele fiecărui articol respectiv. Articolul 142 din Constituție începe cu cerințele suplimentare pentru modificarea anumitor dispoziții constituționale (142.1), apoi prevede o clauză de eternitate (142.2) și se încheie cu restricții circumstanțiale la revizuirea constituțională (142.3). În schimb, articolul 126 din Proiectul de cod începe cu restricții circumstanțiale (126.1), apoi prevede cerințe suplimentare pentru modificarea dispozițiilor constituționale specifice (126.2) și se încheie cu o clauză de eternitate (126.3). **Deși această diferență de ordine nu ridică probleme juridice, ar fi recomandabil să se alinieze ordinea alineatelor din Proiectul de cod cu cea din Constituție, pentru coerență și lizibilitate.**

4.1. Limitele circumstanțiale ale revizuirii constituționale

32. Articolul 126 alineatul (1) din Proiectul de cod reiterează restricțiile circumstanțiale privind revizuirea constituțională stipulate în articolele 63 alineatul (3) și 142 alineatul (3) din Constituție și le consolidează într-un singur articol. Acest articol din Proiectul de cod interzice modificările constituționale *"pe durata stării de urgență, de asediu și de război, precum și în perioada prelungirii mandatului Parlamentului, până la întrunirea legală a noii componente"*.

ca întreg. Ca regulă generală, un referendum privind modificarea constituțională nu ar trebui organizat decât dacă constituția prevede în mod explicit acest lucru"; a se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, [Orientările privind referendumul constituțional la nivel național](#), CDL-INF(2001)10, 11 iulie 2001, orientarea B.3.

47 Ibid. para. 117.

48 În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a Moldovei a afirmat că deciziile sale au statut constituțional. A se vedea, de exemplu, Curtea Constituțională a Moldovei, [Hotărârea nr. 8 din 11 martie 2024 privind controlul constituționalității Legii nr. 52 din 16 martie 2023 pentru implementarea considerentelor unor hotărâri ale Curții Constituționale \(sesizarea nr. 94a/2023\)](#), 11 martie 2024, par. 24 în care se arată că *"hotărârile interpretative ale Curții Constituționale sunt texte cu valoare constituțională și parte integrantă a Constituției"*.

49 A se vedea par. 19 din prezenta opinie.

33. Multe constituții interzic modificarea dispozițiilor constituționale în perioade excepționale de criză.⁵⁰ Există mai multe motive pentru care constituțiile împiedică amendamente ale propriului text în perioadele de criză. Interdicția amendamentelor în situații de urgență contribuie la prevenirea schimbărilor constituționale pripite, determinate de temerile publice imediate, care ar putea submina democrația constituțională pe termen lung. De asemenea, aceasta protejează împotriva exploatarei crizelor de către președinții în exercițiu pentru a-și consolida puterile sau pentru a se menține la putere. În special, această interdicție garantează că dispozițiile constituționale care reglementează stările de excepție nu pot fi modificate în timpul unei crize pentru a extinde competențele de urgență sau pentru a prelungi regimul de urgență. În cele din urmă, interdicția amendamentelor în situații de urgență garantează că modificările constituționale nu sunt efectuate sub constrângere, atunci când drepturile civile și politice ar putea fi restricționate și oportunitățile de deliberare publică sunt limitate.⁵¹
34. Articolele 16 alineatul (2) și 126 alineatul (1) din Proiectul de cod reiterează, de asemenea, o a patra restricție circumstanțială prevăzută la articolul 63 alineatul (3) din Constituție, conform căreia nicio revizuire constituțională nu poate avea loc în perioada prelungirii mandatului Parlamentului, până la întrunirea legală a noii componente.⁵² Având în vedere rolul central al parlamentului în procedura de revizuire constituțională, este important să se asigure că acesta se află în sesiune și este constituit în mod corespunzător atunci când sunt luate în considerare amendamentele constituționale. Interzicerea amendamentelor în timpul prelungirii mandatului parlamentar pare să aibă drept scop împiedicarea unei legislaturi pe cale de plecare, care urmează să fie înlocuită de o legislatură nou aleasă, să încerce să se angajeze în revizuirea constituțională. Deși o astfel de restricție nu se regăsește în multe constituții, aparent prezenta normă juridică își propune să garanteze faptul că modificările constituționale sunt examinate de legislatura cu cea mai recentă legitimitate electorală și care, fără îndoială, reflectă mai bine spectrul politic al momentului.

4.2. Limitările substanțiale privind revizuirea Constituției

35. Articolul 126 alineatul (3) din Proiectul de cod, care reiterează articolul 142 alineatul (2) din Constituție, interzice modificările constituționale care "*ar duce la suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora*".⁵³ Aceasta este o clauză de "neregresiune" care vizează să împiedice suprimarea

50 De exemplu, în regiunea OSCE, Constituțiile Albaniei, Belgiei, Estoniei, Franței, Georgiei, Republicii Kârgâze, Lituaniei, Luxemburgului, Moldovei, Muntenegrului, Poloniei, Portugaliei, României, Serbiei, Spaniei și Ucrainei interzic revizuirea Constituției în anumite circumstanțe excepționale, cum ar fi starea de urgență, asediul, războiul sau legea marțială. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, [Raport privind modificarea Constituției](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, alin. 54, în care Comisia de la Veneția a identificat în mod specific aceste stări de excepție ca fiind cele mai comune restricții circumstanțiale în diferite sisteme constituționale.

51 A se vedea IDEA Internațională, [Puteri de urgență](#), Constitution-Building Primer 18, Bulmer, E., 2018, p. 31; și [Procedurile de modificare a Constituției](#), Constitution-Building Primer 10, Böckenförde, M., 2014, p. 19.

52 Această regulă ar trebui analizată în lumina obligației constituționale de a prelungi mandatul parlamentului până când legislatura nou aleasă își începe mandatul. Întrucât Președintele Republicii este obligat să convoace sesiunea constitutivă a parlamentului nou ales în termen de 30 de zile de la data alegerilor (articolul 62 alineatul (2) din Constituție), prelungirea mandatului parlamentului demisionar - și, prin urmare, interdicția de revizuire a Constituției - nu poate depăși 30 de zile.

53 Textul original în limba română al articolului 142 alineatul (2) din Constituție și al articolului 126 alineatul (3) din Proiectul de cod prevede: "*Nicio revizuire nu poate fi făcută dacă sunt ca rezultat **suprimarea** drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.*" (bold adăugat). Versiunea tradusă a articolului 142 alineatul (2) din Constituție disponibilă pe site-ul internet al Curții Constituționale a Republicii Moldova prevede: "*No revision shall be performed if it implies the **infringement** of fundamental rights and freedoms of citizens or their guarantees*", în timp ce versiunea tradusă a articolului 126 alineatul (3) din Proiectul de cod prevede: "*No revision may be made if it would result in the **suppression** of the fundamental rights and freedoms of citizens or of their guarantees*". În sensul prezentei opinii, termenul "suppression", mai degrabă decât "infringement", este utilizat ca traducere în limba engleză a termenului "*suprimarea*" pentru a asigura coerența cu sensul juridic al textului original în limba română.

drepturilor fundamentale existente sau a garanțiilor acestora prin revizuirea constituțională.

36. Clauzele de neregresiune sunt relativ frecvent utilizate în dispozițiile constituționale, în special în noile state democratice,⁵⁴ deși domeniul lor de aplicare poate varia. Clauzele de neregresiune din Constituția și Proiectul de cod al Republicii Moldova interzic doar amendamentele constituționale care ar "suprima" sau "elimina" drepturile fundamentale. În schimb, unele constituții extind interdicția la amendamentele care ar "diminua" sau "restrânge" drepturile fundamentale.⁵⁵
37. Deși este important să se consacre și să se protejeze drepturile fundamentale ale omului în Constituție, dispozițiile constituționale privind drepturile omului ar trebui, de asemenea, să fie capabile să se adapteze la schimbările structurale și societale și să răspundă provocărilor emergente.⁵⁶ Prin urmare, este posibil ca dispozițiile privind drepturile omului să trebuiască să fie extinse, completate prin recunoașterea de noi drepturi sau chiar, în unele cazuri, prin restricționarea drepturilor acordate prin Constituție, sub rezerva unor cerințe stricte și cu condiția ca acest lucru să fie în conformitate cu obligațiile internaționale privind drepturile omului.⁵⁷ În plus, drepturile omului sunt interconectate în mod inerent și trebuie să fie echilibrate între ele, or poate fi necesar ca acest echilibru, de asemenea, să fie ajustat în timp. În cazul în care o clauză de neregresiune este redactată și interpretată astfel încât să interzică orice modificări care restricționează drepturile omului existente, aceasta ar împiedica deliberarea politică cu privire la reechilibrarea potențial necesară a drepturilor concurente. În schimb, clauzele de neregresiune ar trebui redactate și pot fi interpretate astfel încât să protejeze esența de bază a drepturilor, permițând în același timp modificări care să confirme, să extindă sau să restrângă drepturile, în măsura în care astfel de modificări respectă standardele internaționale privind drepturile omului. Formularea articolului 142 alineatul (2) din Constituția Republicii Moldova și a articolului 126 alineatul (3) din Proiectul de cod, care interzice "suprimarea" sau "eliminarea" "drepturilor fundamentale", pare să fie conformă acestei abordări echilibrate.
38. Jurisprudența constituțională poate clarifica și mai mult domeniul de aplicare al clauzelor de neregresiune. Curtea Constituțională a Moldovei a evaluat, în repetate rânduri, conformitatea proiectelor de amendamente constituționale cu principiul neregresiunii drepturilor prevăzut la articolul 142 alineatul (2) din Constituție.⁵⁸

54 De exemplu, în regiunea OSCE, clauze de neregresiune a drepturilor se regăsesc în constituțiile Azerbaidjanului ([Constituția Azerbaidjanului](#), articolele 155 și 158), Bosniei și Herțegovinei ([Constituția Bosniei și Herțegovinei](#), articolul X.2), Moldovei ([Constituția Moldovei](#), articolul 142.2), Portugaliei ([Constituția Portugaliei](#), articolul 288.d), României ([Constituția României](#), articolul 152.2) și Ucrainei ([Constituția Ucrainei](#), articolul 157). Alte constituții, cum ar fi cele ale Germaniei ([Legea fundamentală a Republicii Federale Germania](#), articolul 79 alineatul (3)) și Greciei ([Constituția Greciei](#), articolul 110 alineatul (1)), desemnează numai anumite drepturi constituționale ca neputând fi modificate.

55 A se vedea, de exemplu, [Constituția Bosniei și Herțegovinei](#), articolul X.2; și [Constituția Ucrainei](#), articolul 157.

56 A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, [Raport privind modificarea Constituției](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, par. 148-149, în care Comisia de la Veneția a observat că "în general, drepturile fundamentale ar trebui să fie dezbătute și dezvoltate în mod continuu", explicând în același timp că o astfel de dezbateră continuă "nu contrazice în niciun fel consacrarea lor în Constituție sau în instrumentele internaționale".

57 Ibidem, par. 177, care afirmă: "Comisia de la Veneția consideră că dispozițiile constituționale privind drepturile fundamentale ale omului ar trebui, în principiu, să fie deschise dezbaterilor și amendamentelor, fie pentru a extinde, confirma sau chiar, în unele cazuri, restrânge domeniul de aplicare și conținutul acestora. Totuși, acest lucru trebuie făcut cu atenție și în conformitate cu cerințe stricte, pentru a nu slăbi funcția pe care o au aceste dispoziții în protejarea intereselor individuale și ale minorităților împotriva voinței și capriciilor majorității. În plus, astfel de procese naționale de modificare trebuie să ia în considerare obligațiile juridice internaționale, precum și rolul legitim al instanțelor naționale și internaționale în dezvoltarea și protejarea drepturilor omului."

58 De exemplu, Curtea Constituțională a declarat neconstituțional un proiect de lege din 2021 care urmărea să modifice articolul 46 din Constituție privind prezumția de legalitate a dobândirii de bunuri pentru a exclude de la această prezumție bunurile dobândite de funcționarii publici, deoarece a considerat că această modificare propusă echivala cu suprimarea dreptului la proprietate privată pentru persoanele care exercită funcții publice; a se vedea Curtea Constituțională a Moldovei, [Aviz la proiectul de lege pentru modificarea articolului 46 din Constituție \(prezumția dobândirii lichte a bunurilor de către persoanele care exercită funcții publice\)](#) (sesizarea nr. 249c/2021), 15 martie 2022, par. 38.

39. În concluzie, clauza de neregresiune din articolul 142 alineatul (2) din Constituția Republicii Moldova și din articolul 126 alineatul (3) din Proiectul de cod, în măsura în care este interpretată drept consacrand un standard minim de protecție a drepturilor, fără să constituie o excludere a oricărei revizui a drepturilor fundamentale constituționale, este conformă cu principiul echilibrului dintre stabilitatea constituțională și principiul flexibilității.

5. INIȚIATIVA DE REVIZUIRE A CONSTITUȚIEI

40. Articolul 127 alineatul (1) din Proiectul de cod prevede că orice inițiativă de revizuire a Constituției va corespunde prevederilor Constituției, ale Legii nr. 100/2017 privind actele normative și ale Proiectului de cod. Articolul 141 alineatul (1) din Constituție împuternicește trei categorii de actori diferiți să inițieze o revizuire a Constituției, și anume, o treime din deputați,⁵⁹ guvernul⁶⁰ sau 200 000 de cetățeni cu drept de vot, cu condiția ca cel puțin 20 000 de semnături să fie colectate din cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi.⁶¹
41. La nivel mondial, marea majoritate a constituțiilor acordă legislativului competența de a iniția modificări constituționale, deși numărul sau procentul necesar de deputați variază semnificativ de la o jurisdicție la alta.⁶² Pragul din Moldova de o treime din deputați⁶³ permite atât majorității parlamentare, cât și opoziției să propună amendamente, reducând în același timp riscul ca deputații individuali să suprasolicite agenda parlamentară cu propuneri excesive de amendamente. În ceea ce privește inițiativa guvernului, dintr-o perspectivă comparativă, puterea executivă are adesea competența de a iniția procedura de modificare, fie prin intermediul guvernului,⁶⁴ șeful statului,⁶⁵ sau în comun de către aceste două instituții.⁶⁶ Excluderea Președintelui Republicii reflectă tranziția Republicii Moldova spre un regim parlamentar (a se vedea punctele 23-24 de mai sus). În multe democrații parlamentare, șefii de stat neexecutivi nu au autoritatea de a propune modificări constituționale.
42. În sfârșit, revizuirea constituțională poate fi inițiată și de cetățeni. Comparativ, inițiativa populară de revizuire constituțională este mai puțin frecventă în constituții, dar este din ce în ce mai des prevăzută în constituțiile moderne. Numărul sau procentul de semnături necesare pentru o inițiativă populară de revizuire constituțională variază semnificativ între jurisdicțiile diverse.⁶⁷ În Moldova, regula de dublu cvorum, care necesită un număr total de semnături și o răspândire geografică a sprijinului acordat, contribuie la asigurarea faptului că inițiativa nu este condusă doar de un anumit grup regional. Regula similară de dublu cvorum se regăsește în Constituția României.⁶⁸ Ca în cazul tuturor normelor de modificare a Constituției, aceste cerințe trebuie interpretate în lumina necesității de a se găsi un echilibru între rigiditatea și flexibilitatea constituțională.⁶⁹ În esență, astfel de norme ar trebui să asigure faptul că

59 Articolul 141 alineatul (1) litera (b) din Constituție.

60 Articolul 141 alineatul (1) litera (c) din Constituție.

61 Articolul 141 alineatul (1) litera (a) din Constituție.

62 A se vedea Comisia de la Veneția, [Raport privind modificarea Constituției](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, par. 30; și Internațional IDEA, [Procedurile de modificare a Constituției, Constitution-Building Primer](#) 10, Böckenförde, M., 2014, pp. 12-13.

63 Un astfel de prag se regăsește, de exemplu, și în constituțiile din Andorra, Serbia, Tadjikistan, Turcia și Ucraina.

64 De exemplu, Belgia, Croația, Cipru, Liechtenstein, Moldova, Muntenegru, Olanda, Serbia, Slovenia, Macedonia de Nord, Rusia și Elveția. A se vedea Comisia de la Veneția, [Raport privind modificarea Constituției](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, par. 32.

65 De exemplu, Armenia, Azerbaidjan, Bulgaria, Croația, Cipru, Georgia, Kârgâzstan, Macedonia de Nord, Rusia și Ucraina. A se vedea Comisia de la Veneția, [Raport privind modificarea Constituției](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, par. 32.

66 De exemplu, Franța și România.

67 A se vedea Comisia de la Veneția, [Raport privind modificarea Constituției](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, par. 33.

68 [Constituția României](#), articolul 150.

69 A se vedea Comisia de la Veneția, [Raport privind modificarea Constituției](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, par. 8.

amendamentele pot fi inițiate numai atunci când sunt susținute de o parte suficient de largă a societății, dar nu să facă imposibilă punerea lor în aplicare în practică.

43. Comisia de la Veneția a insistat, de asemenea, asupra necesității de claritate și transparență în ceea ce privește modul în care sunt elaborate și aplicate normele de modificare a Constituției.⁷⁰ În ceea ce privește articolul 141 alineatul (1) litera (a) din Constituția Republicii Moldova, există o discrepanță între numărul minim de semnături necesare și cifra rezultată atunci când se ia în considerare răspândirea lor teritorială necesară. Având în vedere că Moldova are în prezent 35 de unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, acest lucru ar necesita un minim de 20 000 de semnături din cel puțin 18 unități, însumând un total de cel puțin 360 000 de semnături.⁷¹ **Prin urmare, se recomandă, pe termen lung, modificarea Constituției pentru a reconcilia această discrepanță între cifrele furnizate în textul constituțional și numărul real, semnificativ mai mare, de semnături necesare pentru o inițiativă populară de revizuire a Constituției.**

6. IMPLICAREA CURȚII CONSTITUȚIONALE

44. Articolul 127 alineatul (2) din Proiectul de cod, care reflectă articolele 135 alineatul (1) litera (c) și 141 alineatul (2) din Constituție, necesită un "aviz" al Curții Constituționale, adoptat prin votul a cel puțin patru din cei șase judecători, înainte ca un proiect de lege constituțională propus să poată fi prezentat Parlamentului. În plus, Curtea Constituțională trebuie să emită un "aviz" cu privire la orice amendamente propuse la proiectul de lege constituțională înainte de prima și a doua lectură a acestuia în plenul parlamentului.⁷² Constituția și Proiectul de cod nu prevăd o revizuire *ex ante* facultativă sau obligatorie a legilor constituționale după adoptarea lor de către parlament, dar înainte de promulgarea lor. Cu toate acestea, Constituția prevede controlul judiciar *ex post* al legilor, fără a face referire în mod explicit la legile constituționale (articolul 135 alineatul (1) litera (a) din Constituție).
45. Competența instanțelor constituționale sau a instanțelor supreme în ceea ce privește controlul judiciar al amendamentelor constituționale diferă considerabil de la o jurisdicție la alta.⁷³ Cu toate acestea, controlul judiciar obligatoriu *ex ante* al propunerilor de amendamente înainte de adoptarea acestora de către parlament este rar în practica comparativă.⁷⁴ Pe de o parte, se poate argumenta că un astfel de control judiciar *ex ante* obligatoriu poate ghida procesul de modificare constituțională⁷⁵ și poate împiedica promulgarea și intrarea în vigoare a modificărilor constituționale care ar putea contrazice normele constituționale⁷⁶ existente, în cazul în care acestea sunt adoptate cu încălcarea cerințelor constituționale. Pe de altă parte, în practică, acest lucru poate, de asemenea, să rezulte în rigiditatea nejustificată a procesului - în special atunci când sunt necesare mai multe revizuri judiciare ale amendamentelor

⁷⁰ Comisia de la Veneția, [Raport privind modificarea Constituției](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, par. 202.

⁷¹ Comisia Electorală Centrală a interpretat pragul ca fiind necesar un minim de 20 000 de semnături din cel puțin 18 unități, ceea ce înseamnă un total de cel puțin 360 000 de semnături. A se vedea Comisia Electorală Centrală din Moldova, [Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr.4316 din 20.11.2015 cu privire la cererea de înregistrare a grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican constituțional](#), 20 noiembrie 2015.

⁷² A se vedea articolele 127.8 și 131.2 din Proiectul de cod. Amendamentele aprobate de Curtea Constituțională pot fi incluse pentru dezbateri, în timp ce cele care primesc un "aviz negativ" din partea Curții sunt automat respinse și nu sunt incluse în proiectul de lege constituțională supus dezbaterii în plen.

⁷³ A se vedea Comisia de la Veneția, [Raport privind modificarea Constituției](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, par. 225-237; a se vedea și IDEA Internațională, [Reglementarea constituțională a puterii instanțelor de a revizui amendamentele constituționale](#), în *Revizuirea anuală a Constitution-Building 2021*, Abebe, A..

⁷⁴ În afară de Moldova, acest aranjament se regăsește în constituțiile din Azerbaidjan, Kârgâzstan, România și Ucraina, deși cu unele variații.

⁷⁵ A se vedea Comisia de la Veneția, [Raport privind modificarea Constituției](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, par. 195.

⁷⁶ și anume, amendamente constituționale care nu au fost adoptate prin procedura de modificare constituției prevăzută și/sau care nu respectă limitele de fond ale competențelor de modificare prevăzute în Constituție.

constituționale propuse.⁷⁷ În plus, controlul judiciar *ex ante* obligatoriu înainte de a fi înaintat parlamentului proiectul de lege, tinde să preîntâmpine deliberarea parlamentară și riscă să politizeze Curtea Constituțională, deoarece nu permite parlamentului posibilitatea de a dezbate și de a rectifica eventualele probleme din proiectele de legi constituționale pentru a asigura conformitatea constituțională, cu excepția cazului în care controlul judiciar *ex ante* este necesar după adoptarea, dar înainte de promulgarea modificărilor. Dacă intenția care stă la baza acestui aranjament este de a se asigura că revizuirile constituționale sunt adoptate în conformitate cu procedura de revizuire prevăzută și respectă limitele de fond stabilite în Constituție, acest obiectiv ar putea fi atins prin instituirea unui control judiciar al amendamentelor constituționale după adoptarea acestora de către parlament, dar înainte de promulgarea lor. Această abordare ar permite Curții Constituționale să evalueze constituționalitatea revizuirilor constituționale înainte de promulgarea și intrarea lor în vigoare, fără a limita în mod nejustificat puterea parlamentului de a examina propunerile de revizuire constituțională. Această abordare este, de asemenea, aplicată relativ mai frecvent în practica comparativă a statelor care permit controlul jurisdicțional *ex ante*. **Prin urmare, poate fi, de asemenea, utilă evaluarea beneficiilor și a eficacității avizului *ex ante*. În același timp, recunoscându-se faptul că este posibil ca modificările constituționale să nu fie binevenite în acest moment, pe termen lung, legiuitorii ar putea lua în considerare restrângerea controlului judiciar *ex ante* obligatoriu actual al propunerilor de modificare, eventual luând în considerare introducerea unui control judiciar *ex ante* al propunerilor de modificare constituțională după adoptarea acestora de către parlament, dar înainte de promulgarea lor.**

46. Dincolo de această preocupare intrinsecă, gradul de implicare a Curții Constituționale în procedura de revizuire a Constituției este lipsit de claritate. Articolele 135 alineatul (1) litera (c) și 141 alineatul (2) din Constituție, precum și articolul 127 alineatul (2) din Proiectul de cod nu precizează în mod clar dacă avizul Curții se limitează la verificarea respectării cerințelor procedurale,⁷⁸ sau dacă se extinde la evaluarea respectării atât a cerințelor procedurale, cât și a celor de fond, și care sunt cerințele de fond.⁷⁹ Aceeași preocupare se aplică și domeniului de aplicare al controlului obligatoriu al Curții Constituționale cu privire la orice amendamente propuse la proiectul de lege constituțională înainte de prima și a doua lectură a acestuia în plenul parlamentului (articolele 127 alineatul (8) și 131 alineatul (2) din Proiectul de cod). În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a Moldovei a evaluat constituționalitatea proiectelor de legi constituționale atât din motive procedurale, cât și de fond.⁸⁰ **Clarificarea domeniului precis de aplicare a controlului Curții Constituționale este, prin urmare, esențială pentru a asigura securitatea juridică și pentru a preveni eventualele conflicte instituționale în timpul procesului de revizuire constituțională.**

⁷⁷ A se vedea Comisia de la Veneția, *Raport privind modificarea Constituției*, CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, par. 195.

⁷⁸ În această etapă inițială a procedurii de revizuire, ar trebui doar să se verifice dacă entitatea care propune proiectul are autoritatea de a prezenta proiecte de legi constituționale și dacă acesta a fost prezentat ca proiect de lege constituțională.

⁷⁹ În cazul în care avizul Curții Constituționale include o revizuire a constituționalității conținutului legii constituționale propuse, nu este clar dacă aceasta implică doar evaluarea conformității cu clauza de neregresiune de la articolul 142 alineatul (2) din Constituție sau dacă include, de asemenea, conformitatea cu cerințele de "unitate a materiei constituționale și echilibrul valorilor consacrate prin *Legea Supremă*" prevăzute la articolul 125 alineatul (2) din Proiectul de cod. În redactarea lor actuală, articolul 135 alineatul (1) litera (c) și articolul 141 alineatul (2) din Constituție, precum și articolul 127 alineatul (2) din Proiectul de cod ar putea fi interpretate și ca o cerință ca Curtea Constituțională să emită un aviz cu privire la oportunitatea, meritele politice și dezavantajele amendamentului constituțional propus.

⁸⁰ A se vedea, de exemplu, Curtea Constituțională a Moldovei, *AVIZ la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Constituției (sistemul judecătoresc [4])* (sesizarea nr. 155c/2020), 3 decembrie 2020, par. 23; Curtea Constituțională a Moldovei, *AVIZ la proiectul de lege pentru modificarea articolului 70 din Constituție (imunitatea deputatului)* (sesizarea nr. 197c/2021), 26 octombrie 2021, par. 15; Curtea Constituțională a Moldovei, *AVIZ la proiectul de lege pentru modificarea articolului 46 din Constituție (prezumția dobândirii licite a bunurilor de către persoanele care exercită funcții publice)* (sesizarea nr. 249c/2021), 15 martie 2022, para. 18;

47. În mod similar, în timp ce consecințele juridice ale "avizului" Curții Constituționale cu privire la orice amendamente propuse la proiectul de lege constituțională înainte de prima și a doua lectură a acestuia sunt specificate la articolele 127 alineatul (8) și 131 alineatul (2) din Proiectul de cod,⁸¹ consecințele juridice ale "avizului" Curții Constituționale cu privire la un proiect de lege constituțională înainte de prezentarea acestuia parlamentului nu sunt pe deplin clare. În special, nu este clar dacă proiectul de lege constituțională ar fi trimis înapoi inițiatorului cu posibilitatea de a fi prezentat din nou, luând în considerare preocupările Curții (în cazul unui aviz negativ) sau dacă proiectul de lege constituțională poate fi în continuare prezentat parlamentului cu așteptarea că parlamentul va aborda preocupările Curții în timpul dezbaterii și revizuirii sale. Deși articolele 135 alineatul (1) litera (c) și 141 alineatul (2) din Constituție și articolul 127 alineatul (2) din Proiectul de cod lasă loc ambiguității în această privință, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a clarificat, prin jurisprudența sa, că un aviz pozitiv al Curții este o cerință obligatorie pentru ca propunerea de revizuire constituțională să avanseze și să fie prezentată și examinată în parlament. Astfel, în conformitate cu această jurisprudență, în absența unui aviz pozitiv al Curții, proiectul de lege constituțională nu poate avansa și nu poate fi prezentat parlamentului. **Prin urmare, ar fi recomandabil să se precizeze la articolul 127 alineatul (2) din Proiectul de cod, în conformitate cu jurisprudența Curții Constituționale, consecințele unui aviz negativ al Curții Constituționale cu privire la un proiect de lege constituțională înainte de depunerea acestuia în parlament, și anume că acesta nu poate fi propus spre examinare parlamentului, clarificându-se în același timp condițiile și procedurile de retrimiteră a unui proiect după un aviz negativ.**
48. În plus, nu este clar dacă Curtea Constituțională poate doar să valideze sau să invalideze întreaga propunere sau dacă poate emite un aviz nuanțat, validând anumite dispoziții propuse, dar invalidându-le pe cele care nu sunt conforme cu Constituția. În cazul unui proiect de lege constituțională care conține mai multe dispoziții, există riscul ca unele aspecte limitate de neconstituționalitate să rezulte în invalidarea întregului text. Deși inițiatorul ar putea elimina sau modifica dispoziția contestată din proiectul de lege constituțională și să prezinte un nou proiect de lege, acest lucru poate întârzia în mod nejustificat adoptarea modificărilor necesare. **Prin urmare, se recomandă ca Curtea Constituțională să aibă dreptul de a emite un aviz dezagregat cu privire la constituționalitatea fiecărei dispoziții a proiectului de lege constituțională înainte de depunerea acestuia în Parlament, indicând, de asemenea, în ce cazuri proiectul ar putea fi modificat pentru a se asigura constituționalitatea sa.**

RECOMANDAREA A.

În ceea ce privește implicarea Curții Constituționale:

1. să se precizeze consecințele unui aviz negativ al Curții Constituționale cu privire la un proiect de lege constituțională înainte de depunerea acestuia

81 De exemplu, amendamentele aprobate de Curtea Constituțională pot fi incluse pentru dezbateri, în timp ce cele care primesc un "aviz negativ" din partea Curții sunt automat respinse și nu sunt incluse în proiectul de lege constituțională supus dezbaterii în plen. Articolele 127 alineatul (8) și 131 alineatul (2) din Proiectul de cod, care impun un aviz pozitiv din partea Curții Constituționale pentru ca orice amendament la un proiect de lege constituțională să fie discutat în plen, reflectă jurisprudența Curții Constituționale a Moldovei. Curtea Constituțională a hotărât că avizul său este necesar nu numai pentru proiectul inițial de lege constituțională înainte de a fi prezentat parlamentului, ci și pentru orice amendament ulterior la proiectul de lege constituțională propus în cursul procesului parlamentar. Curtea a subliniat că permiterea ca amendamentele să ocolească examinarea sa ar submina mandatul său de a revizui proiectele de legi constituționale, deoarece, în caz contrar, parlamentul ar putea adopta amendamente la proiectul inițial de lege constituțională în timpul procesului parlamentar, fără controlul judiciar al constituționalității acestora. A se vedea Curtea Constituțională a Moldovei, [HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII unor prevederi ale Legii nr. 1115-XIV din 5 iulie 2000 cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova \(modul de alegere a Președintelui\)](#) (Sesizarea nr. 48b/2015), 4 martie 2016, para. 97.

în Parlament, și anume că acesta nu poate fi înaintat Parlamentului spre examinare, clarificându-se în același timp condițiile și procedurile de retrimiteră a unui proiect după un aviz negativ al Curții Constituționale;

2. să se permită Curții Constituționale să emită un aviz dezagregat cu privire la constituționalitatea fiecărei dispoziții dintr-un proiect de lege constituțională.

7. PROCEDURA PARLAMENTARĂ PENTRU REVIZUIREA CONSTITUȚIEI

49. În general, procedurile parlamentare de revizuire a Constituției prevăd cerințe procedurale specifice, în special în ceea ce privește calendarul de adoptare și pragurile de vot, pentru a se asigura suficient timp pentru deliberările aprofundate, pentru a promova o dezbatere cuprinzătoare și pentru a încuraja crearea unui consens între diferitele facțiuni din parlament.
50. Articolele 127-135 din Proiectul de cod pun în aplicare și extind cerințele procedurale prevăzute la articolele 142.1 și 143 din Constituție (a se vedea punctul 19 de mai sus).

7.1. Calendarul și constrângerile temporale

51. Constituția Republicii Moldova impune constrângeri temporale asupra procedurii parlamentare de revizuire a Constituției. În conformitate cu articolul 143 din Constituție, proiectele de legi constituționale pot fi adoptate de parlament nu mai devreme de șase luni și nu mai târziu de un an de la depunerea lor în parlament.
52. Proiectul de cod detaliază și operaționalizează în continuare acest calendar. După ce un proiect de lege constituțională este înaintat Parlamentului, președintele Parlamentului trebuie să emită o rezoluție prin care să introducă proiectul de lege constituțională în procedura legislativă (articolul 127 alineatul (3)) și să îl trimită comisiei permanente sesizate în fond (articolul 127 alineatul (4)). Odată ce proiectul de lege constituțională este introdus în procedura legislativă, deputații au la dispoziție 90 de zile pentru a propune amendamente la acesta (articolul 127 alineatul (8)). După perioada de 90 de zile, amendamentele primite de comisia de fond sunt înaintate Curții Constituționale spre avizare (articolul 127 alineatul (8)) (a se vedea subsecțiunea 6 de mai sus). Proiectul de cod prevede, de asemenea, un termen de șase luni între înregistrarea inițiativei legislative la parlament și prima lectură în plen (articolul 128 alineatul (1)). Adoptarea finală, în urma celei de-a doua lecturi, trebuie să aibă loc în termen de un an de la data la care a fost înregistrată în Parlament inițiativa de revizuire a Constituției (articolul 133 alineatul (4)). În plus, o inițiativă legislativă constituțională nu poate fi înaintată parlamentului din nou în termen de un an de la respingerea sau nulitatea acesteia (articolul 133 alineatul (5)).
53. Dintr-o perspectivă comparativă, multe constituții și regulamente de procedură parlamentară prevăd un termen mai îndelungat pentru adoptarea legilor constituționale în comparație cu cel al legilor ordinare.⁸² Norma juridică din Moldova care reglementează o perioadă de șase luni între depunerea proiectului de lege constituțională în Parlament și prima sa lectură în plen, precum și cerința de a supune proiectul de lege la cel puțin două lecturi, se aliniază în general practicilor comparative din regiunea OSCE. Aceste norme urmăresc să asigure suficient timp pentru reflecție

82 Unele constituții impun un anumit interval de timp între inițiativă și prima dezbatere în parlament; în mod alternativ sau suplimentar, multe constituții impun cel puțin două lecturi în parlament, adesea cu un interval de timp între ele; în câteva țări, acest interval de timp include chiar și alegerile legislative intermediare, care necesită aprobarea de către două parlamente succesive (a se vedea Comisia de la Veneția, [Raport privind amendamentele constituționale](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, alin. 36).

și o dezbatere cuprinzătoare cu privire la revizuirea constituțională propusă. Interdicția de a retrimite un proiect de lege constituțională respins în termen de un an este, de asemenea, o practică relativ comună în comparație cu alte jurisdicții. Astfel de restricții contribuie la prevenirea consumării unui timp legislativ excesiv prin încercări repetate de modificare a Constituției și descurajează o minoritate parlamentară persistentă să înainteze continuu aceeași propunere în încercarea de a forța aprobarea acesteia.⁸³

54. Cu toate acestea, unele aspecte ale calendarului propus ar putea fi îmbunătățite, în special articolul 127 alineatul (3) din Proiectul de cod. Acest articol prevede că *"În temeiul rezoluției Președintelui Parlamentului, proiectul de lege constituțională se introduce în procedura legislativă. În cazul în care proiectul de lege constituțională nu corespunde cerințelor legale, se aplică în modul corespunzător prevederile art. 70 din prezentul cod"*.
55. În primul rând, având în vedere constrângerile temporale stricte care guvernează procedura parlamentară de revizuire constituțională,⁸⁴ este recomandabil să se introducă un termen limită clar pentru ca președintele Parlamentului să emită rezoluția care inițiază procedura legislativă. Într-adevăr, deși articolul 127 alineatul (3) din Proiectul de cod îl obligă pe președintele Parlamentului să emită această rezoluție, absența unui termen strict reglementat ar putea permite președintelui Parlamentului să întârzie nejustificat începerea procedurii parlamentare. În plus, având în vedere că termenul de un an pentru adoptarea proiectului de lege constituțională începe de la prezentarea proiectului de lege constituțională în parlament, și nu de la data rezoluției președintelui, orice întârziere ar putea comprima procesul legislativ, rezultând în dezbateri precipitate ale proiectului de lege. **Pentru a atenua aceste riscuri, se recomandă modificarea articolului 127 alineatul (3) din Proiectul de cod pentru a se include un termen specific pentru emiterea de către președintele Parlamentului a rezoluției de introducere a unui proiect de lege constituțională în procedura legislativă.**
56. În al doilea rând, nu este foarte clar care sunt "cerințele legale" pe care un proiect de lege constituțională ar trebui să le îndeplinească în conformitate cu articolul 127 alineatul (3) din Proiectul de cod și unde se regăsesc acestea în Proiectul de cod și/sau în alte acte normative. **Din motive de claritate și pentru a evita ambiguitatea și eventualele interpretări contradictorii, ar fi recomandabil fie să se enumere în mod explicit aceste norme juridice, fie, cel puțin, să se furnizeze trimiteri clare la sursele acestora.**
57. În sfârșit, trimiterea la articolul 70 din Proiectul de cod în cadrul articolului 127 alineatul (3) este, de asemenea, ambiguă. Articolul 70 se referă la "calcularea termenelor mandatelor". Acesta nu se referă în mod explicit la procedura de revizuire a Constituției și nu este clar cum se raportează la aceasta. **Prin urmare, se recomandă omiterea trimiterii la articolul 70 din Proiectul de cod în articolul 127 alineatul (3) din Proiectul de cod și, în schimb, specificarea calendarului pentru rectificarea oricărei neconformități cu cerințele legale și retrimiteria proiectului de lege constituțională către parlament.**

⁸³ IDEA Internațională, *Procedurile de modificare a Constituției*, Constitution-Building Primer 10, Böckenförde, M., 2014, p. 18.

⁸⁴ De exemplu, 90 de zile pentru ca deputații să prezinte amendamente la proiectul de lege constituțională, șase luni pentru ca proiectul de lege să fie supus unei prime lecturi și un an de la data prezentării proiectului de lege constituțională pentru adoptarea acestuia.

RECOMANDAREA B.

Revizuirea articolului 127.3 din Proiectul de cod prin:

1. includerea unui termen specific pentru ca președintele Parlamentului să emită rezoluția de introducere a proiectului de lege constituțională în procedura legislativă;
2. enumerarea "cerințelor juridice" pe care trebuie să le îndeplinească un proiect de lege constituțională, fie oferindu-se trimiteri clare la sursele acestora;
3. omiterea trimiterii la articolul 70 din Proiectul de cod și precizarea, în schimb, a calendarului pentru rectificarea oricărei neconformități cu cerințele legale și retrimiteria proiectului de lege constituțională în Parlament.

7.2. Cerința aprobării de către guvern

58. În conformitate cu articolul 127 alineatul (5) din Proiectul de cod, proiectul de lege constituțională trebuie distribuit fracțiunilor parlamentare, Direcției generale juridice și Guvernului pentru avizare în cazul în care inițiativa nu-i aparține.
59. Distribuirea proiectului de lege constituțională diferitelor fracțiuni parlamentare este o componentă pozitivă a procedurii parlamentare. Aceasta garantează că toate forțele politice reprezentate în parlament au acces la proiectul de lege, permițându-le să își dezvolte pozițiile cu privire la acesta și, eventual, să prezinte amendamente. Această cerință contribuie la satisfacerea nevoii de incluziune și transparență a revizuirilor constituționale și este o condiție prealabilă pentru crearea unui consens larg privind reformele constituționale. **Cu toate acestea, pentru a asigura accesul în timp util, se recomandă să se prevadă la articolul 127 alineatul (5) un termen pentru distribuirea proiectului de lege constituțională către toate fracțiunile parlamentare, de exemplu nu mai târziu de o zi lucrătoare de la rezoluția președintelui de a introduce proiectul de lege constituțională în procedura legislativă.**
60. Cerința ca proiectul de lege constituțională să fie distribuit guvernului este, de asemenea, de salutat. Având în vedere că proiectele de legi constituționale pot prevedea o modificare a echilibrului puterilor între diferitele ramuri ale guvernului, este important ca executivul să cunoască conținutul proiectelor de legi constituționale și să aibă posibilitatea de a-și dezvolta o poziție cu privire la acestea. Cu toate acestea, aprobarea de către guvern nu ar trebui să fie o cerință pentru ca procedura de revizuire constituțională să avanseze în parlament. În timp ce guvernul poate alege să aprobe sau să se opună propunerii și să ofere motive, acesta nu ar trebui să aibă puterea de a bloca procedura parlamentară. Permitearea unui astfel de veto ar submina puterea de modificare constituțională a parlamentului și ar putea anula *de facto* dreptul opoziției parlamentare de a iniția revizuirii constituționale. Într-un astfel de scenariu, o minoritate parlamentară ar putea propune modificări constituționale doar pentru ca acestea să fie blocate de guvern înainte de a fi dezbătute în parlament. **Prin urmare, se recomandă clarificarea în Proiectul de cod a faptului că aprobarea de către guvern nu este o cerință și că decizia guvernului de a se opune unui proiect de lege constituțională nu împiedică dezbaterile și examinarea acestuia în parlament.**

RECOMANDARE C.

Stabilirea unui calendar specific pentru distribuirea proiectului de lege constituțională tuturor fracțiunilor parlamentare, Direcției generale juridice și Guvernului, clarificând în același timp că aprobarea de către Guvern nu este o cerință pentru avansarea procesului parlamentar și că o decizie guvernamentală de a se opune unui proiect de lege constituțională nu împiedică dezbateră și examinarea acestuia în Parlament.

7.3. Examinarea de către comisie și necesitatea de a asigura un proces participativ și incluziv

61. Proiectul de cod prevede că un proiect de lege constituțională trebuie să fie examinat de comisia sesizată în fond înainte de a fi supus primei și celei de-a doua lecturi plenare (articolele 127 alineatul (4) și 130 alineatul (1) din Proiectul de cod). Această comisie are sarcina de a discuta proiectul de lege constituțională și de a pregăti un raport care să fie prezentat în cadrul primei lecturi plenare (articolul 129 alineatul (1) litera (b)). După aprobarea în primă lectură, proiectul de lege constituțională este retrimis comisiei respective, care va examina și va vota fiecare amendament propus care a primit un aviz pozitiv din partea Curții Constituționale (articolele 130.1, 131.2 și 131.3). Comisia va pregăti apoi un alt raport privind proiectul de lege constituțională, care va fi prezentat în cadrul celei de-a doua lecturi în plen (articolele 131.4, 132.1.a).
62. Examinarea unui proiect de lege constituțională de către o comisie parlamentară înaintea lecturilor în plen este o caracteristică aproape universală a proceselor de revizuire constituțională și de legiferare. Comisiile parlamentare servesc drept grupuri de lucru în cadrul cărora are loc o examinare amănunțită și specializată a textului și în cadrul cărora au loc adesea majoritatea negocierilor și a negocierilor între partide.
63. Pentru a se asigura că procesul de revizuire constituțională implică toate forțele politice, este important ca comisia parlamentară care examinează proiectul de lege constituțională să includă toate forțele politice reprezentate în parlament. Proiectul de cod se aliniază în linii mari la această cerință, prevăzând ca membrii comisiilor permanente să fie repartizați proporțional cu puterea fiecărei fracțiuni parlamentare din cadrul legislativului (articolul 42 alineatul (2)). Întrucât o fracțiune parlamentară poate fi formată din doar 5 deputați (articolul 20 alineatul (2)), acest aranjament ar permite ca un spectru larg al forțelor politice din parlament să fie reprezentat în comisia însărcinată cu examinarea proiectului de lege constituțională. **Proiectul de cod ar putea merge mai departe prin luarea în considerare a altor forme de incluziune, de exemplu prin asigurarea faptului că comisiile parlamentare în general sunt echilibrate din punct de vedere al genului și, eventual, reflectă diversitatea regională, etnică și/sau lingvistică.**⁸⁵
64. În timp ce articolul 20 alineatul (13) prevede că fracțiunile parlamentare asigură o reprezentare echilibrată a femeilor și a bărbaților în organele de conducere, organele de lucru și în alte structuri, nu este clar dacă această cerință se aplică și componenței comisiilor parlamentare; de asemenea, nu se menționează consecințele juridice în caz de nerespectare și nici Proiectul de cod nu conține sancțiuni sau stimulente potențiale. Pentru ca cerințele privind echilibrul de gen să fie eficiente, încălcarea dispozițiilor privind egalitatea de gen ar trebui să fie combătută prin măsuri eficiente, proporționale

85 A se vedea [Orientările privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), OSCE/ODIHR, 16 ianuarie 2024, par. 222 și 229.

și disuasive care să asigure respectarea acestora și să aibă un efect descurajator real și/sau prin stimulente eficiente.⁸⁶ **Proiectul de cod ar trebui completat în acest sens.**

65. Articolul 43 din Proiectul de cod prezintă principalele sarcini ale comisiilor parlamentare permanente, inclusiv responsabilitatea de a desfășura consultări publice. **Având în vedere particularitatea și implicațiile potențial profunde ale revizuirilor constituționale, Proiectul de cod ar putea impune comisiei competente obligația de a organiza audieri publice cu privire la proiectul de lege constituțională și de a se asigura că mecanismele de consultare publică sunt incluzive.**⁸⁷ Într-adevăr, transparența, deschiderea și incluziunea, precum și termenele și condițiile adecvate care să permită o varietate de puncte de vedere și dezbateri ample și substanțiale adecvate ale chestiunilor controversate sunt cerințe-cheie ale unui proces democratic de elaborare a constituției și contribuie la asigurarea faptului că textul este adoptat de societate în ansamblu și reflectă voința poporului și sprijinul publicului.⁸⁸ **În plus, autorii proiectului de lege ar putea lua în considerare introducerea altor mecanisme participative, cum ar fi obligația de a publica proiectul de lege constituțională pentru contribuția publicului pe parcursul unei anumite perioade de timp, caz în care ar trebui, de asemenea, luat în considerare un mecanism de feedback în timp util, semnificativ și calitativ.**⁸⁹ Aceste mecanisme participative în timpul procedurii parlamentare ar putea contribui la promovarea unei dezbateri publice mai favorabile incluziunii și ar putea oferi organizațiilor societății civile, mediului academic, mass-media și publicului larg oportunități de a se implica în discuții și de a oferi contribuții.
66. În plus, articolul 131 alineatul (3) din Proiectul de cod indică faptul că, între prima și a doua lectură în plen, comisia are sarcina de a vota fiecare amendament în parte propus la proiectele de legi constituționale care au primit un aviz pozitiv din partea Curții Constituționale. Cu toate acestea, Proiectul de cod nu specifică majoritatea necesară pentru ca comisia să adopte aceste amendamente. Pragul de vot în cadrul comisiei este un element procedural esențial care ar trebui să fie redactat în termeni cât mai clari posibil. **Prin urmare, se recomandă definirea majorității necesare pentru ca comisia să adopte amendamente la proiectul de lege constituțională.**

RECOMANDAREA D.

Cu privire la examinarea proiectului de lege constituțională de către comisia sesizată în fond:

1. Să se ia în considerare introducerea unor criterii suplimentare, dincolo de reprezentarea proporțională pe partide, pentru componența comisiei, inclusiv în ceea ce privește echilibrul de gen, pentru a asigura o mai mare incluziune, și să se instituie mecanisme participative, cum ar fi audieri publice obligatorii cu privire la proiectul de lege constituțională, asigurarea faptului că mecanismele de consultare publică sunt incluzive și/sau publicarea proiectului de lege constituțională pentru contribuții

86 A se vedea, de exemplu, *Egalitatea de gen în funcțiile alese de către OSCE: Un plan de acțiune în șase etape* (2011), p. 33-34; Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE), *Rezoluția 2111 (2016)*, în special alin. 15.2.2; a se vedea, de asemenea, *Orientările privind reglementarea partidelor politice* Comisiei OSCE/ODIHR-Veneția din 2010, par. 136, care prezintă o varietate de sancțiuni pentru partidele politice care nu respectă măsurile legale menite să asigure egalitatea de gen, de la sancțiuni financiare, cum ar fi refuzul sau reducerea finanțării publice, la măsuri legale mai ferme, cum ar fi eliminarea listei electorale a partidului de pe buletinul de vot.

87 A se vedea, de exemplu, IDEA Internațională, *Evaluarea Constituției pentru Egalitatea Femeilor*, 2016.

88 A se vedea *Opinia comună privind proiectul de Constituție a Republicii Kârgâzstan*, OSCE/ODIHR și Comisia de la Veneția, 19 martie 2021, par. 32.

89 A se vedea *Orientările privind legiferarea democratică pentru legi mai bune*, OSCE/ODIHR, 16 ianuarie 2024, par. 184.

publice cu un mecanism de feedback în timp util, semnificativ și calitativ;

2. Definirea majorității necesare pentru ca comisia să poată adopta amendamente la proiectul de lege constituțională.

7.4. Lecturile și pragul de vot

67. Articolul 143 alineatul (1) din Constituție prevede că, pentru a fi adoptate, proiectele de legi constituționale necesită votul majorității de două treimi a tuturor deputaților. Proiectul de cod pune în aplicare această dispoziție constituțională prin prevederea unei proceduri parlamentare în mai multe etape. Acesta necesită cel puțin două lecturi (articolul 128 alineatul (2)) și combină diferite cerințe privind majoritatea voturilor, fiind necesar votul majorității simple a deputaților prezenți la prima și la a doua lectură (articolele 129 alineatul (3) și 132 alineatul (3)), iar pentru adoptarea finală a proiectului de lege constituțională este necesar votul majorității de două treimi a tuturor deputaților (articolul 133 alineatul (2)). În timpul primei lecturi în plen, deputații votează proiectul inițial de lege constituțională. În timpul celei de-a doua lecturi în plen, deputații votează amendamentele la proiectul de lege constituțională care au primit un aviz pozitiv din partea Curții Constituționale și au fost aprobate de comisia competentă. Procedura de vot final constă în votarea proiectului de lege constituțională în integralitatea sa, încorporând amendamentele aprobate în a doua lectură.
68. Dintr-o perspectivă comparativă, aproape toate constituțiile impun un vot al legislativului pentru adoptarea amendamentelor constituționale. În plus, procedurile de modificare a Constituției necesită de obicei un prag mai ridicat decât cel necesar pentru adoptarea legilor ordinare.⁹⁰ Această cerință a unei majorități legislative superioare urmărește să garanteze că orice modificare constituțională este susținută de o gamă largă de forțe politice, atinge un anumit nivel de consens și protejează interesele fundamentale ale grupurilor minoritare.⁹¹ În contextul unei politici democratice competitive, cerința majorității calificate poate împiedica partidul sau coaliția de guvernământ să aprobe unilateral amendamentele și, în schimb, îl poate obliga să negocieze cu opoziția sau cu alte partide pentru a introduce modificările constituționale.⁹² Câteva constituții adaugă o garanție suplimentară prin solicitarea aprobării transpartinice a modificărilor constituționale,⁹³ care asigură faptul că modificările constituționale se bazează pe un consens larg, chiar și atunci când partidul de guvernământ sau coaliția deține o supra-majoritate constituțională în cadrul legislativului.⁹⁴
69. Procedura parlamentară de revizuire a Constituției, prevăzută în Proiectul de cod, presupune votul majorității simple a deputaților prezenți în prima și a doua lectură în plen și o majoritate de două treimi a tuturor deputaților pentru adoptarea finală. Astfel, în prezent, sistemul electoral de reprezentare proporțională din Moldova, combinat cu cerința de vot cu majoritatea de două treimi pentru revizuirile constituționale, încearcă să asigure faptul că amendamentele sunt susținute de o gamă diversă de forțe politice

90 În sistemele unicamerale, majoritatea calificată necesară pentru revizuirea Constituției variază de la trei cincimi la trei sferturi din deputați, două treimi fiind cea mai frecventă; a se vedea Comisia de la Veneția, [Raport privind modificarea Constituției](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, alin. 39.

91 Comisia de la Veneția, [Raport privind modificarea Constituției](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, par. 38; a se vedea și IDEA Internațională, [Procedurile de modificare a Constituției](#), Constitution-Building Primer 10, Böckenförde, M., 2014, p.6.

92 IDEA Internațională, [Procedurile de modificare a Constituției](#), Constitution-Building Primer 10, Böckenförde, M., 2014, p. 6.

93 De exemplu, Constituția Thailandei prevede că amendamentele constituționale trebuie aprobate cu votul majorității absolute a tuturor membrilor legislativului bicameral într-o ședință comună, dar trebuie să primească și sprijinul a cel puțin 20% dintre membrii partidelor de opoziție din camera inferioară; a se vedea [Constituția Thaielandei din 2017](#), articolul 256.6.

94 IDEA Internațională, [Procedurile de modificare a Constituției](#), Constitution-Building Primer 10, Böckenförde, M., 2014, p. 13.

și ating un anumit nivel de consens. Cu toate acestea, eficacitatea garanțiilor împotriva modificărilor unilaterale din partea unui partid sau a unei coaliții aflate la putere depinde în cele din urmă mai mult de peisajul politic decât de cadrul juridic.

70. În același timp, dispozițiile referitoare la posibilitatea organizării unei lecturi suplimentare a unui proiect de lege constituțională necesită clarificări suplimentare. Articolul 128 alineatul (2) din Proiectul de cod prevede că proiectul de lege constituțională se dezbate în cel puțin două lecturi, în timp ce articolul 133 alineatul (2) prevede că Parlamentul poate "*dispune examinarea separată a proiectului de lege constituțională în lectură finală*". Cu toate acestea, Proiectul de cod nu precizează cine poate iniția această examinare separată, pragul de vot necesar pentru aprobarea acesteia sau ce ar presupune aceasta. **Acest lucru ar trebui clarificat în Proiectul de cod.**

7.5. Constrângerile procedurale suplimentare pentru revizuirea anumitor dispoziții constituționale

71. Articolul 142 alineatul (1) din Constituție prevede că "*dispozițiile privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și cele referitoare la neutralitatea permanentă a statului, pot fi revizuite numai cu aprobarea lor prin referendum, cu votul majorității cetățenilor înscrși în listele electorale.*" Articolele 126.2 și 135 din Proiectul de cod stabilesc în continuare procedura care trebuie urmată în cazul revizuirii acestor principii constituționale. Acestea clarifică faptul că revizuirile acestor principii constituționale trebuie să treacă mai întâi prin procedura parlamentară standard pentru revizuirea constituțională (culminând cu votul majorității de două treimi a tuturor deputaților pentru adoptarea finală în a treia lectură), înainte de a fi supuse referendumului pentru aprobarea de către majoritatea alegătorilor înregistrați. Aceste cerințe și norme suplimentare ar trebui să fie mai bine aliniate la cerințele constituționale. Este extrem de important ca motivele și procedura de modificare a Constituției să fie clar stabilite în Constituție. Legislația ordinară poate doar să elaboreze dispozițiile constituționale sau, după cum s-a menționat mai sus, să reflecte (codifice) deciziile Curții Constituționale.
72. În timp ce Curtea Constituțională a Moldovei poate interpreta dispozițiile articolului 142 din Constituție și poate clarifica dacă înlocuiește sau completează procedura parlamentară de revizuire a Constituției prevăzută la articolul 143 din Constituție, deciziile sale având statut constituțional, autoritatea legiuitorului de a introduce noi norme sau proceduri legate de procesul de revizuire a Constituției prin intermediul legislației ordinare este limitată. Cu excepția cazului în care Proiectul de cod reflectă jurisprudența Curții Constituționale sau interpretarea bine stabilită a dispozițiilor constituționale relevante, dispozițiile Proiectului de cod ar trebui revizuite pentru a se asigura că acestea sunt strict aliniate la cerința constituțională.

7.5.1. Consolidarea etapizată a anumitor dispoziții constituționale

73. Multe jurisdicții utilizează mecanisme de consolidare crescândă⁹⁵ pentru a oferi diferite grade de rigiditate pentru modificarea diferitelor părți sau subiecte ale constituției, cu scopul de a se asigura stabilitatea și garanțiile solide pentru anumite părți ale constituției, permițând în același timp o mai mare flexibilitate pentru modificarea altor dispoziții.⁹⁶ Consolidarea etapizată este exprimată fie prin cerința unui vot cu o majoritate calificată mai mare în cadrul legislativului și/sau prin cerințe procedurale suplimentare, cum ar fi un referendum. Cea mai strictă formă de consolidare este

95 Cunoscută și sub denumirea de proceduri de modificare "etapizate".

96 IDEA Internațională, *Procedurile de modificare a Constituției*, Constitution-Building Primer 10, Böckenförde, M., 2014, p. 13.

reprezentată de clauzele de eternitate, care interzic orice revizuire a anumitor dispoziții constituționale (a se vedea subsecțiunea 4.2 de mai sus).

74. Articolul 142 alineatul (1) din Constituție și articolul 135 alineatul (1) din Proiectul de cod prevăd un grad mai ridicat de înrădăcinare a anumitor principii constituționale - și anume caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și neutralitatea sa permanentă. Aceste principii, care sunt, de asemenea, consacrate în articolele 1.1 și 1.1 din Constituție, pot fi revizuite prin procedura parlamentară standard de revizuire a Constituției, urmată de un referendum care întrunește votul majoritar al tuturor cetățenilor cu drept de vot. Prin urmare, aceste principii pot fi modificate, însă o astfel de modificare trebuie să se bucure de un sprijin popular semnificativ.
75. Dintr-o perspectivă comparativă, înrădăcinarea constituțională a principiilor incluse în articolul 142 alineatul (1) din Constituție și în articolele 126 alineatul (2) și 135 alineatul (1) din Proiectul de cod nu este fără precedent.⁹⁷ Deși nu sunt neapărat legate de procedura de revizuire constituțională, alte constituții, precum cele ale Austriei,⁹⁸ Maltei⁹⁹ și Elveției,¹⁰⁰ fac, de asemenea, referire la neutralitatea statului și prevăd dispoziții pentru protecția sa specială.
76. După cum a explicat Comisia de la Veneția, stabilirea dacă orice propunere de revizuire constituțională ar submina aceste principii este o chestiune de interpretare constituțională,¹⁰¹ recunoscând în același timp că aceste principii sunt dinamice și complexe și evoluează în timp atât la nivel internațional, cât și la nivel național.¹⁰² Ca atare, ele ar trebui să fie interpretate în mod dinamic și să faciliteze mai degrabă decât să restricționeze cooperarea europeană și internațională. Prin jurisprudența sa, Curtea Constituțională a Moldovei a interpretat principiile constituționale consacrate în dispozițiile articolului 142 alineatul (1) din Constituție în mai multe rânduri, în special în ceea ce privește procesul de integrare europeană.¹⁰³

7.5.2. Referendumul obligatoriu pentru revizuirea anumitor dispoziții constituționale

77. Comparativ, utilizarea referendumurilor constituționale în procedurile de revizuire constituțională este larg răspândită.¹⁰⁴ Referendumurile pot fi obligatorii pentru modificarea unor dispoziții constituționale specifice, pentru modificarea oricărei dispoziții constituționale sau pentru revizuirea totală a constituției sau adoptarea uneia noi. În cazul Republicii Moldova (dar și, de exemplu, în Estonia, Islanda, Letonia, Lituania, Malta, Muntenegru, Polonia, Serbia și Ucraina), Constituția impune

97 Mai multe constituții stabilesc protecții similare pentru principiile fundamentale ale statului și conțin, de exemplu, o clauză de eternitate care interzice modificarea independenței și integrității teritoriale a statului [a se vedea, de exemplu, [Constituția Kazahstanului](#) (articolul 91 alineatul (3)), [Constituția României](#) (articolul 152 alineatul (1)), [Constituția Ucrainei](#) (articolul 157)]. În Lituania, Constituția permite revizuirea dispozițiilor referitoare la independența țării numai în urma unui referendum și cu sprijinul a trei pătrimi din alegătorii înregistrați ([Constituția Lituaniei](#), articolul 148). În general, consolidarea constituțională mai mare sau interdicția de a amenda astfel de caracteristici fundamentale ale statului tind să se regăsească în contextele de democratizare și în cazurile în care existența statului ca entitate independentă și suverană ar putea fi percepută ca fragilă, precum și temerile legate de diviziunile interne care ar putea duce la destrămarea statului.

98 [Constituția Austriei](#), articolul 9.a.1.

99 [Constituția Maltei](#), articolul 1.3.

100 [Constituția Elveției](#), articolul 173.1.a și 185.a.

101 Comisia de la Veneția, [Raport privind modificarea Constituției](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, par. 178-179.

102 *Ibidem*, par. 179.

103 În special, Curtea Constituțională a evaluat dacă procesul de integrare europeană încalcă articolul 142 alineatul (1) din Constituție și a constatat că integrarea este conformă cu suveranitatea, independența și unitatea statului; a se vedea Curtea Constituțională a Moldovei, [Hotărârea nr. 24 privind controlul constituționalității Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, și a Legii nr.112 din 2 iulie 2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere \(Acordul de Asociere RM - UE\)](#) (Sesizarea nr. 44a/2014), 9 octombrie 2014; și, mai recent, [Aviz privind proiectul de lege pentru modificarea Constituției prin referendum \(aderarea la Uniunea Europeană\)](#) (sesizarea nr. 84c/2024), 16 aprilie 2024, paras. 19-27.

104 Comisia de la Veneția, [Raport privind modificarea Constituției](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, par. 47. A se vedea, de asemenea, Xenophon Contiades și Alkmene Fotiadou, eds., [Schimbare constituțională participativă: poporul ca modificador al Constituției](#), Routledge 2017.

organizarea unui referendum pentru modificarea anumitor dispoziții constituționale. Comisia de la Veneția a avertizat cu privire la potențiala utilizare abuzivă a referendumurilor în procesele de revizuire constituțională, în special atunci când executivul încearcă să ocolească Parlamentul prin intermediul unui referendum constituțional.¹⁰⁵ Articolul 135 din Proiectul de cod atenuează acest risc, cerând ca referendumul constituțional să fie organizat numai după adoptarea prealabilă a proiectului de lege constituțională de către Parlament (a se vedea punctul 74 de mai sus). **Pentru a se consolida și mai mult garanțiile împotriva unei potențiale utilizări abuzive a referendumului constituțional pentru a ocoli Parlamentul, ar fi recomandabil să se specifice în mod explicit în Constituție că orice proiect de lege constituțională care revizuieste aceste principii constituționale trebuie să fie mai întâi aprobat de Parlament, înainte de a fi supus referendumului pentru aprobare finală.**

78. Comisia de la Veneția a stabilit, de asemenea, standardele-cheie pentru a asigura desfășurarea corespunzătoare a referendumurilor, inclusiv a referendumurilor constituționale. În special, *Codul de bune practici în materie electorală din 2002*¹⁰⁶ și *Codul revizuit de bune practici privind referendumurile din 2022*¹⁰⁷ prezintă mai multe repere care sunt relevante pentru referendumul constituțional obligatoriu prevăzut la articolul 135 din Proiectul de cod. Deși prezenta opinie nu oferă o evaluare cuprinzătoare a cadrului juridic al Republicii Moldova care reglementează desfășurarea referendumurilor, pot fi făcute câteva observații cu privire la dispozițiile articolului 135 din Proiectul de cod.
79. În primul rând, multe țări stabilesc un termen specific pentru organizarea unui referendum după aprobarea parlamentară a amendamentului constituțional, care variază între 15 zile și 12 luni.¹⁰⁸ Deși Proiectul de cod nu specifică un termen limită pentru inițierea de către Parlament a referendumului obligatoriu privind dispozițiile constituționale, articolul 135 alineatul (3) face trimitere la Codul electoral care reglementează organizarea referendumului constituțional. Articolul 189 din Codul electoral prevede un termen de șase luni de la primirea propunerilor de inițiere a unui referendum pentru ca Parlamentul să ia o decizie cu privire la organizarea unui referendum, în timp ce articolul 190 din Codul electoral solicită Parlamentului să stabilească data referendumului cu cel puțin 60 de zile în prealabil.
80. În al doilea rând, cerința ce ține de ce constituie o majoritate de voturi în cadrul referendumurilor de revizuire a Constituției variază de la o jurisdicție la alta.¹⁰⁹ În Moldova, referendumurile sunt supuse unui cvorum dublu: un cvorum de participare care necesită participarea a cel puțin o treime din alegătorii înregistrați (articolul 211 din Codul electoral) și un cvorum de vot majoritar care variază în funcție de tipul de referendum (articolul 208 alineatul (1) din Codul electoral). Pentru referendumurile constituționale prevăzute la articolul 135 din Proiectul de cod, este necesară aprobarea majorității absolute a alegătorilor înregistrați pentru ca legea constituțională să fie adoptată (articolul 208 alineatul (1) din Codul electoral). Acesta este un prag mai ridicat în comparație cu majoritatea simplă (jumătate din voturile exprimate) necesară pentru alte tipuri de referendumuri (articolul 208 alineatul (1) din Codul electoral). Comisia de la Veneția a avertizat cu privire la stabilirea unui cvorum și a unor praguri atât de ridicate încât acestea pot bloca efectiv posibilitatea revizuirii constituționale. Comisia constată că prezența la vot și cvorumurile de aprobare ridicate pot încuraja

105 Comisia de la Veneția, [Raport privind modificarea Constituției](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, par. 186.

106 Comisia de la Veneția, [Codul de bune practici în materie electorală](#), CDL-AD(2002)023rev2-cor-e.

107 Comisia de la Veneția, [Codul revizuit de bune practici privind referendumurile](#), CDL-AD(2022)015-e.

108 A se vedea Comisia de la Veneția, [Raport privind modificarea Constituției](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, par. 48.

109 A se vedea Comisia de la Veneția, [Raport privind modificarea Constituției](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, par. 49-50.

abținerea, pot permite unei minorități să exercite dreptul de veto asupra modificărilor constituționale și pot fi problematice atunci când un proiect de lege constituțională poate fi aprobat cu majoritatea voturilor exprimate, dar nu întrunește cvorumul.¹¹⁰ Cu toate acestea, Curtea a considerat cvorumurile de aprobare acceptabile pentru "chestiuni de importanță constituțională fundamentală".¹¹¹ Procedura referendumului obligatoriu prevăzută la articolul 142 alineatul (1) din Constituție și la articolul 135 din Proiectul de cod este menită să asigure o consacrare constituțională superioară a unor principii fundamentale ale statului și ale sistemului constituțional. Astfel, prezența la vot și cvorumul de aprobare ridicat necesare pentru astfel de referendumuri constituționale nu par excesiv de stricte, astfel încât să facă imposibilă revizuirea constituțională.

81. În cele din urmă, Comisia de la Veneția a subliniat importanța definirii clare a efectelor juridice ale unui referendum, specificându-se dacă acesta este consultativ sau obligatoriu din punct de vedere juridic. Articolul 135 alineatul (4) din Proiectul de cod indică faptul că un rezultat pozitiv al referendumului impune promulgarea proiectului de lege constituțională, confirmând astfel caracterul său obligatoriu. Codul electoral stipulează, de asemenea, calendarul publicării și intrării în vigoare a legii (articolul 208 alineatul (2) din Codul electoral).

7.6. Promulgarea de către Președintele Republicii

82. După ce legea constituțională a fost adoptată în mod corespunzător în Parlament, aceasta trebuie trimisă Președintelui Republicii pentru promulgare (articolul 134 alineatul (1) din Proiectul de cod). Președintele Republicii poate fie să promulge legea constituțională, fie, în termen de două săptămâni de la primirea acesteia, să o retrimite Parlamentului pentru reexaminare, eventual cu obiecții (articolele 113.1, 113.2 și 134.2 din Proiectul de cod). În acest din urmă caz, Parlamentul are la dispoziție trei luni pentru a reexamina legea; în caz contrar, legea este automat respinsă (articolul 114 alineatul (1) din Proiectul de cod). În această perioadă, obiecțiile președintelui "se supun examinării conform procedurii prevăzute de prezentul cod pentru examinarea amendamentelor, în baza raportului comisiei permanente responsabile de legea reexaminată și, după caz, cu avizul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului" (articolul 114 alineatul (2) din Proiectul de cod). Obiecțiile președintelui pot fi apoi admise integral sau parțial sau respinse în totalitate (articolul 114 alineatul (3) din Proiectul de cod). În cazul în care Parlamentul menține decizia adoptată anterior, Președintele Republicii Moldova este obligat să promulge legea în termen de cel mult două săptămâni de la data trimiterii legii spre promulgare (articolul 114 alineatul (4) din Proiectul de cod).
83. În esență, articolul 134 din Proiectul de cod confirmă faptul că dreptul de veto suspensiv al Președintelui Republicii asupra legilor, prevăzut la articolul 93 din Constituție, se aplică și legilor constituționale. Având în vedere că Curtea Constituțională examinează constituționalitatea proiectelor de legi constituționale și a amendamentelor acestora înainte de aprobarea lor de către Parlament, obiecțiile Președintelui Republicii sunt mai degrabă de natură politică decât constituțională.
84. Dreptul de veto prezidențial suspensiv asupra legilor constituționale se regăsește în diferite sisteme constituționale.¹¹² Comisia de la Veneția a examinat și ea dispoziții similare și a constatat că reexaminarea inițiată de președinte este un aspect potențial

¹¹⁰ Comisia de la Veneția, [Codul revizuit de bune practici privind referendumurile](#), CDL-AD(2022)015-e, par. 63-64.

¹¹¹ *Ibidem*, par. 65.

¹¹² A se vedea, de exemplu, [Constituția Georgiei](#), articolul 46; [Constituția Ciprului](#), articolele 51 și 52; [Constituția Kârgâzstanului](#), articolul 81.3

benefic al procedurii de modificare a Constituției, declanșând o perioadă de reflecție.¹¹³ În Moldova, dacă președintele Republicii ar trebui să-și păstreze dreptul de veto suspensiv asupra legilor constituționale chiar și după trecerea la un regim parlamentar din anul 2000 este, în primul rând, o decizie politică. Cu toate acestea, efectele practice ale acestei puteri prezidențiale depind de majoritatea necesară în Parlament pentru a respinge obiecțiile președintelui și a trece peste veto-ul prezidențial.¹¹⁴

85. În forma sa actuală, articolul 134 din Proiectul de cod conține unele dispoziții ambigue care ar putea conduce la interpretări contradictorii și la dificultăți practice în timpul punerii sale în aplicare.
86. Prima ambiguitate se referă la absența unui termen specificat în articolul 134 alineatul (1) din Proiectul de cod pentru transmiterea unei legi constituționale adoptate către președinte în vederea promulgării. Se remarcă faptul că articolul 113 alineatul (1) din Proiectul de cod abordează acest aspect în ceea ce privește legislația ordinară, cerând ca legile să fie trimise președintelui cel târziu în ziua de lucru următoare zilei în care a fost semnată legea. Cu toate acestea, articolele 113 și 114 din Proiectul de cod par să se aplice legilor constituționale numai atunci când președintele nu promulgă legea constituțională adoptată (articolul 134 alineatul (2) din Proiectul de cod). Prin urmare, nu este clar dacă termenul specificat la articolul 113 alineatul (1) se aplică și legilor constituționale. **Pentru a rezolva această ambiguitate, se recomandă ca articolul 134 alineatul (1) fie să includă un termen limită pentru transmiterea către președinte a legilor constituționale adoptate, fie să prevadă în mod explicit că termenul limită stabilit la articolul 113 alineatul (1) se aplică și legilor constituționale.**
87. În al doilea rând, nu este foarte clar dacă Parlamentul ar trebui să examineze obiecțiile președintelui urmând procedura de examinare a amendamentelor la proiectele de legi ordinare (reglementată de articolele 87, 90 alineatul (4), 104 și 109) sau procedura de examinare a amendamentelor la proiectele de legi constituționale (reglementată de articolele 127 alineatul (7), 127 alineatul (8), 131 alineatul (3), 132 alineatul (3) din Proiectul de cod). În cazul în care se urmează procedura de examinare a amendamentelor la proiectele de legi constituționale, obiecțiile președintelui ar trebui, fără îndoială, să fie examinate și să primească un aviz pozitiv din partea Curții Constituționale înainte de a fi discutate și supuse votului în parlament. **Prin urmare, se recomandă clarificarea procedurii pe care Parlamentul ar trebui să o urmeze atunci când examinează obiecțiile președintelui la o lege constituțională.**
88. În plus, nu este clar ce tip de majoritate este necesară atunci când (i) Parlamentul votează pentru acceptarea sau respingerea, integrală sau parțială, a obiecțiilor președintelui și (ii) atunci când Parlamentul votează apoi definitiv adoptarea legii constituționale, fie în forma sa inițială, fie cu amendamentele bazate pe obiecțiile președintelui. Prima situație depinde de procedura care urmează să fie aplicată la examinarea obiecțiilor Președintelui (a se vedea punctul 87 de mai sus). Pentru a doua, articolul 115 alineatul (2) din Proiectul de cod prevede că este necesar același vot cu majoritatea calificată de două treimi din totalul deputaților. **Cu toate acestea, pentru a se asigura claritatea, se recomandă ca articolul 134 alineatul (2) din Proiectul de cod să facă trimitere explicită la articolul 115 alineatul (2) pentru a se asigura că nu există nicio confuzie cu privire la majoritatea necesară pentru adoptarea legii constituționale în urma reexaminării.**

113 Comisia de la Veneția, [Opinie cu privire la trei proiecte de legi constituționale de modificare a două legi constituționale de modificare a Constituției Georgiei](#), CDL-AD(2013)029, par. 38.

114 *Ibid.* alin. 38.

89. În al patrulea rând, articolul 135 alineatul (4) din Proiectul de cod prevede că o lege constituțională adoptată prin referendum *obligatoriu* trebuie să fie promulgată și nu poate fi supusă vetoului Președintelui Republicii. Cu toate acestea, Proiectul de cod nu precizează dacă Președintele Republicii se poate opune unei legi constituționale adoptate prin mecanismul referendumului constituțional facultativ reglementat în prezent la articolul 136 din Proiectul de cod. Motivul pentru care președintele nu poate reveni asupra unei legi constituționale pentru reexaminare ar trebui să se aplice și acestui tip de referendum constituțional: atunci când poporul a aprobat o lege constituțională prin referendum, aceasta nu poate fi contestată de președinte.¹¹⁵ **Pentru a clarifica această lacună, Proiectul de cod ar trebui să prevadă că, odată ce o lege constituțională a fost aprobată prin referendum în conformitate cu articolul 136 din Proiectul de cod, promulgarea devine obligatorie.** În cazul în care se adaugă o astfel de dispoziție, Parlamentul ar putea evita un veto prezidențial suspensiv dacă o treime din deputați ar solicita revizuirea Constituției prin referendum facultativ în temeiul articolului 136 din Proiectul de cod. De asemenea, ar fi recomandabil **să se clarifice dacă o propunere similară de revizuire a Constituției ar putea fi prezentată din nou prin intermediul procesului parlamentar de revizuire a Constituției în cazul în care nu a obținut anterior sprijin în timpul referendumului consultativ și, dacă poate fi prezentată din nou, în ce condiții și modalități.**

RECOMANDAREA E.

Cu privire la dreptul de veto suspensiv al Președintelui Republicii asupra legilor constituționale:

1. Clarificarea procedurii pe care Parlamentul ar trebui să o urmeze atunci când examinează obiecțiile Președintelui la o lege constituțională;
2. Integrarea unei referiri explicite în articolul 115 alineatul (2) la articolul 134 alineatul (2) din Proiectul de cod, pentru a clarifica faptul că este necesară o majoritate de două treimi a tuturor deputaților pentru adoptarea unei legi constituționale în urma reexaminării;
3. Precizarea faptului că, odată ce o lege constituțională a fost aprobată prin referendum în conformitate cu articolul 136 din Proiectul de cod, promulgarea devine obligatorie.

8. REFERENDUMUL CONSTITUȚIONAL DIRECT

90. Articolul 136 din Proiectul de cod stabilește o cale suplimentară pentru revizuirea constituțională, și anume un referendum constituțional care poate fi solicitat de guvern, de o treime din deputați sau de 200 000 de cetățeni. Această opțiune nu este reglementată de Constituție, nici în temeiul dispozițiilor privind revizuirile constituționale (și anume articolele 141-143 din Constituție), nici în temeiul articolului 75, care se referă în mod explicit la referendumul constituțional. De asemenea, este distinctă de referendumul obligatoriu prevăzut pentru modificarea anumitor dispoziții în temeiul articolului 142 alineatul (1) din Constituție. Articolul 136 din Proiectul de cod urmărește, de fapt, să transpună în legislația organică mecanismul referendumului constituțional direct care a existat în practică în Moldova din 2010 și care a fost codificat în Codul electoral în 2022¹¹⁶ (a se vedea punctul 29 de mai sus). **După cum**

¹¹⁵ A se vedea, de exemplu, IDEA Internațională, Constitution-Building Primer 14, *Puterile de veto prezidențiale* (2017), p. 13.

¹¹⁶ A se vedea *Codul electoral al Republicii Moldova*, 8 decembrie 2022, capitolul XIV.

s-a explicat anterior, având în vedere rolul central și implicațiile de anvergură ale normelor de revizuire constituțională, orice noi căi de revizuire constituțională ar trebui prevăzute în Constituție, și nu prin lege organică (a se vedea punctul 30 de mai sus).

91. Alineatele (3) și (4) ale acestui articol stabilesc două garanții esențiale. În primul rând, revizuirea constituțională propusă trebuie să fie examinată și să obțină "avizul pozitiv" al Curții Constituționale înainte ca cererea de aprobare directă prin referendum să fie prezentată Parlamentului (articolul 136 alineatul (3) din Proiectul de cod). În funcție de domeniul de aplicare al controlului exercitat de Curtea Constituțională (a se vedea punctul 52 de mai sus), această cerință poate asigura conformitatea proiectului de lege constituțională cu cerințele procedurale și cu limitele de fond ale revizuirii constituționale. În al doilea rând, proiectul de lege constituțională nu poate fi supus referendumului fără aprobarea prealabilă a Parlamentului (articolul 136 alineatul (4) din Proiectul de cod). Într-adevăr, articolul 136 alineatul (4) oferă Parlamentului trei opțiuni pentru a răspunde la propunerea de a supune un proiect de lege constituțională referendumului direct. În termen de șase luni de la primirea propunerii, Parlamentul poate fie (i) să aprobe această propunere, ceea ce va conduce la organizarea unui referendum constituțional obligatoriu (articolul 136 alineatul (4) litera (a)), (ii) să o respingă și să "*dispună soluționarea problemelor pe cale parlamentară*" (articolul 136 alineatul (4) litera (b)), fie (iii) să o respingă dacă propunerea nu a fost o inițiativă populară (articolul 136 alineatul (4) litera (c)). Prin urmare, acest lucru clarifică faptul că acest referendum constituțional facultativ nu este organizat în mod automat de îndată ce actorii relevanți declanșează procesul, ci mai degrabă că este vorba de o propunere prezentată Parlamentului, care își păstrează libertatea de a o aproba sau respinge. Această cerință poate constitui o garanție eficientă pentru a preveni eludarea parlamentului,¹¹⁷ protejând în același timp împotriva riscului ca executivul să instrumentalizeze procedura referendumului constituțional.¹¹⁸
92. În același timp, totuși, formularea articolului 136 din Proiectul de cod ar putea fi îmbunătățită. În primul rând, articolul 136 alineatul (3) nu stabilește domeniul de aplicare al controlului Curții Constituționale asupra propunerii de revizuire a Constituției prin referendum constituțional. În al doilea rând, articolul 136 alineatul (4) nu specifică procedura de vot și nici majoritatea necesară pentru ca Parlamentul să aprobe sau să respingă o propunere de revizuire a Constituției prin referendum constituțional. Deși stabilirea acestui prag este o decizie politică care ar trebui să țină seama de cadrul constituțional mai larg și de contextul politic, este esențial ca pragul să fie suficient de ridicat pentru a asigura un consens politic dincolo de partidul sau coaliția de guvernământ. **Prin urmare, se recomandă ca Proiectul de cod să specifice majoritatea necesară pentru ca Parlamentul să aprobe sau să respingă o astfel de propunere, în conformitate cu Constituția, care prevede o majoritate de două treimi a deputaților.**

117 Comisia de la Veneția a subliniat în mod repetat că, deși referendumurile pot îndeplini o funcție democratică pozitivă în procesele de modificare a constituției, "*recurgerea la referendum nu ar trebui să fie folosită de executiv pentru a ocoli procedurile parlamentare de modificare. Pericolul și tentația potențială constă în faptul că, în timp ce modificarea constituțională în parlament în majoritatea țărilor necesită o majoritate calificată, de obicei este suficientă majoritatea simplă într-un referendum. Astfel, pentru un guvern care nu dispune de majoritatea calificată necesară în parlament, ar putea fi mai degrabă tentant să supună problema direct electoratului. În mai multe rânduri, Comisia de la Veneția a subliniat pericolul că acest lucru ar putea avea ca efect ocolirea procedurilor corecte de modificare a Constituției. Comisia a insistat asupra faptului că, într-un sistem democratic care susține separarea puterilor, este oportun ca legislativul să-și păstreze întotdeauna competența de a revizui producția legislativă a executivului și de a decide cu privire la întinderea competențelor sale în această privință*", a se vedea Comisia de la Veneția, [Raport privind modificarea Constituției](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, par 189.

118 Comisia de la Veneția a avertizat cu privire la riscul, în special în noile democrații, ca referendumurile privind modificarea constituțională să fie "*transformate în plebiscite privind conducerea țării și ca astfel de referendumuri să fie utilizate ca mijloc de legitimare a tendințelor autoritare*"; a se vedea Comisia de la Veneția, [Raport privind modificarea Constituției](#), CDL-AD(2010)001, 19 ianuarie 2010, par. 191.

93. În al doilea rând, Proiectul de cod nu indică dacă votul parlamentului asupra propunerii se va face după o dezbatere și dacă vor fi luate în considerare orice rapoarte privind inițiativa (așa cum este cazul în procedura parlamentară de revizuire a Constituției în temeiul articolului 129 din Proiectul de cod).
94. În al treilea rând, există ambiguități în articolul 136 alineatul (4) litera (b) din Proiectul de cod. Această dispoziție acoperă scenariul în care Parlamentul respinge o propunere de organizare a unui referendum constituțional, dar optează în schimb pentru soluționarea problemei pe "cale parlamentară". În esență, aceasta permite Parlamentului să preia procesul de revizuire constituțională în cazul în care nu consideră oportună continuarea acestuia prin referendum. Cu toate acestea, nu este clar dacă "calea parlamentară" va implica inițierea unei proceduri parlamentare pentru revizuirea constituțională sau alte acțiuni sau măsuri care nu implică modificări constituționale. **Este nevoie de mai multă claritate cu privire la modul în care Parlamentul ajunge la decizia de a respinge propunerea de referendum și de a proceda pe cale parlamentară. În plus, Proiectul de cod ar trebui să precizeze ce măsuri trebuie luate de Parlament pentru a aborda fondul revizuirii constituționale propuse.**

RECOMANDAREA F.

Pentru a completa articolul 136 din Proiectul de cod:

1. precizarea majorității necesare pentru ca Parlamentul să aprobe sau să respingă o propunere de revizuire a Constituției prin referendum constituțional, în conformitate cu Constituția, care prevede o majoritate de două treimi din deputați;
2. să se clarifice pașii pe care Parlamentul ar trebui să îi urmeze pentru a aborda fondul revizuirii constituționale propuse, în cazul în care respinge propunerea de referendum, dar optează pentru rezolvarea problemelor "pe cale parlamentară".

9. PROCESUL LEGISLATIV

95. Statele participante la OSCE s-au angajat să se asigure că legislația va fi *"adoptată la sfârșitul unei proceduri publice și că reglementările vor fi publicate, aceasta fiind condiția pentru aplicabilitatea lor"* (Documentul de la Copenhaga din 1990, punctul 5.8).¹¹⁹ În plus, angajamentele-cheie specifică faptul că *"[l]egislația va fi formulată și adoptată ca rezultat al unui proces deschis care reflectă voința poporului, fie direct, fie prin reprezentanții săi aleși"* (Documentul de la Moscova din 1991, punctul 18.1).¹²⁰ Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune (2024) subliniază faptul că *"toate părțile interesate și vizate ar trebui să aibă posibilitatea de a avea acces la procesul de legiferare, să fie informate cu privire la acesta și să poată participa și contribui în mod semnificativ"*.¹²¹ Lista de verificare a statului de drept a Comisiei de la Veneția subliniază, de asemenea, faptul că publicul ar trebui să aibă o oportunitate semnificativă de a contribui și poate fi o sursă utilă de bune practici.¹²²
96. Ca atare, consultările publice constituie un mijloc de guvernare deschisă și democratică, deoarece conduc la o mai mare transparență și responsabilitate a

¹¹⁹ A se vedea [Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990](#).

¹²⁰ A se vedea [Documentul OSCE de la Moscova din 1991](#).

¹²¹ A se vedea [Orientările privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), OSCE/ODIHR, 16 ianuarie 2024, Principiul 7.

¹²² A se vedea [Lista de verificare a statului de drept](#), Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)007, partea II.A.5.

instituțiilor publice și contribuie la asigurarea identificării controverselor potențiale înainte de adoptarea unei legi. Pentru a fi eficiente, consultările privind proiectele legislative și de politici trebuie să fie incluzive și să ofere părților interesate relevante suficient timp pentru a pregăti și a prezenta recomandări privind proiectele legislative.¹²³ Pentru a garanta o participare eficientă, mecanismele de consultare ar trebui să permită contribuții pe parcursul întregului proces, ceea ce înseamnă nu numai în momentul elaborării proiectului, ci și atunci când acesta este discutat în fața Parlamentului, fie în timpul audierilor publice, fie în timpul reuniunilor comisiilor parlamentare.

97. **Prin urmare, Biroul ODIHR recomandă ca Proiectul de cod să facă obiectul unor consultări transparente, cuprinzătoare și ample pe parcursul procesului de adoptare.**

[SFÂRȘIT DE TEXT]

¹²³ În conformitate cu recomandările emise de organismele internaționale și regionale și cu bunele practici din spațiul OSCE, consultările publice durează, în general, de la un minim de 15 zile la două sau trei luni, deși această perioadă ar trebui prelungită după caz, ținând seama, printre altele, de natura, complexitatea și dimensiunea proiectului de act propus și de datele/informațiile justificative. A se vedea, de exemplu, ODIHR, [Opinia privind proiectul de lege al Ucrainei "privind consultările publice"](#) (1 septembrie 2016), par. 40-41.

ANEXĂ: ARTICOLELE 125 - 136 DIN PROIECTUL DE COD

PROIECT DE COD CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA PARLAMENTULUI (extrase)

TITLUL II

PROCEDURI PARLAMENTARE SPECIALE

Capitolul IV

PROCEDURA DE REVIZUIRE A CONSTITUȚIEI

Articolul 125. Legea constituțională

(1) Legea constituțională este legea de revizuire a Constituției Republicii Moldova, adoptată în procedură specială.

(2) Revizuirea Constituției Republicii Moldova poate fi operată prin lege constituțională cu respectarea principiilor supremației Constituției, stabilității acesteia, unității materiei constituționale și echilibrului valorilor consacrate prin Legea Supremă.

(3) Revizuirea Constituției este efectuată în conformitate cu cerințele art. 141–143 din Constituția Republicii Moldova și prevederile prezentului cod.

Articolul 126. Limitele revizuirii Constituției

(1) Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de urgență, de asediu și de război, precum și în perioada prelungirii mandatului Parlamentului, până la întrunirea legală a noii componente.

(2) Dispozițiile privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și cele referitoare la neutralitatea permanentă a statului pot fi supuse revizuirii de către Parlament, cu aprobarea lor ulterioară prin referendum constituțional.

(3) Nicio revizuire nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.

Articolul 127. Cerințele pentru procedura specială de revizuire a Constituției

(1) Inițiativa legislativă de revizuire a Constituției va corespunde cerințelor Constituției Republicii Moldova, ale Legii nr. 100/2017 și ale prezentului cod.

(2) Proiectul de lege constituțională împreună cu avizul Curții Constituționale, adoptat cu votul a cel puțin 4 judecători, se prezintă Parlamentului împreună cu dosarul de însoțire.

(3) În temeiul rezoluției Președintelui Parlamentului, proiectul de lege constituțională se introduce în procedura legislativă. În cazul în care proiectul de lege constituțională nu corespunde cerințelor legale, se aplică în modul corespunzător prevederile art. 70 din prezentul cod.

(4) Pentru examinarea proiectului de lege constituțională, Președintele Parlamentului îl remite comisiei permanente sesizate în fond. În cazul în care comisia permanentă sesizată în fond consideră că, la examinarea proiectului de lege constituțională, este necesar de a fi atrași deputați din alte comisii permanente, aceasta propune Parlamentului crearea unei comisii speciale care va fi comisia sesizată în fond.

(5) Proiectul de lege constituțională se repartizează pentru avizare fracțiunilor parlamentare, Direcției generale juridice și Guvernului în cazul în care inițiativa nu-i aparține.

(6) În termen de 90 de zile de la data înregistrării inițiativei legislative, deputații vor putea prezenta amendamente la proiectul de lege constituțională. După expirarea acestui termen, amendamente nu se mai acceptă.

(7) Amendamentele la proiectul de lege constituțională pot fi înaintate de către cel puțin 15 deputați. Amendamentele la proiectul de lege constituțională vor respecta principiile unității materiei și ale echilibrului valorilor consacrate prin Constituție.

(8) După 90 de zile, amendamentele parvenite la comisia sesizată în fond sunt prezentate Curții Constituționale spre avizare. Amendamentele avizate pozitiv de Curtea Constituțională se includ pentru dezbateri în Parlament.

Articolul 128. Dezbaterea proiectului de lege constituțională

(1) Proiectul de lege constituțională este înaintat plenului Parlamentului pentru dezbatere după expirarea termenului de 6 luni de la data înregistrării inițiativei legislative corespunzătoare.

(2) Proiectul de lege constituțională se dezbate în cel puțin două lecturi.

Articolul 129. Dezbaterea proiectului de lege constituțională în primă lectură

(1) Dezbaterea în prima lectură a proiectului de lege constituțională constă în:

- a) prezentarea de către autor a proiectului de lege constituțională;
- b) audierea raportului comisiei sesizate în fond;
- c) luările de cuvânt ale reprezentanților fracțiunilor parlamentare.

(2) La dezbaterile în prima lectură a proiectului de lege constituțională, amendamentele nu pot fi supuse dezbaterilor. La încheierea dezbaterilor, Parlamentul adoptă una dintre următoarele decizii:

- a) aprobă proiectul de lege constituțională în primă lectură;
- b) respinge proiectul de lege.

(3) Decizia asupra proiectului de lege constituțională dezbătut în primă lectură se adoptă de către Parlament, sub formă de hotărâre, cu votul majorității deputaților prezenți.

Articolul 130. Transmiterea proiectului de lege constituțională

comisiei sesizate în fond

(1) După aprobarea în primă lectură a proiectului de lege constituțională, acesta se transmite comisiei sesizate în fond pentru pregătirea lui pentru dezbateră în a doua lectură.

(2) În cazul în care nu au fost prezentate amendamente și comisia sesizată în fond propune dezbateră proiectului de lege constituțională în lectura a doua, președintele ședinței supune votului propunerea comisiei.

Articolul 131. Pregătirea proiectului de lege constituțională
pentru dezbateră în lectura a doua

(1) În cazul în care proiectul de lege constituțională este transmis comisiei sesizate în fond, aceasta întocmește un raport de prezentare a proiectului de lege constituțională pentru dezbateră în a doua lectură, în care reflectă rezultatele dezbaterilor în comisie.

(2) În a doua lectură pot fi dezbătute și supuse votului doar amendamentele care au fost avizate pozitiv de către Curtea Constituțională. Amendamentele care au aviz negativ al Curții Constituționale se consideră respinse de drept.

(3) Comisia sesizată în fond dezbate și supune votului fiecare amendament în parte.

(4) Raportul și sinteza comisiei pe marginea proiectului de lege constituțională se prezintă Parlamentului pentru dezbateră în lectura a doua.

Articolul 132. Dezbateră proiectului de lege constituțională în lectura a doua

(1) Dezbateră în lectura a doua de plenul Parlamentului a proiectului de lege constituțională constă în:

- a) prezentarea raportului comisiei permanente sesizate în fond;
- b) audierea opiniilor fracțiunilor parlamentare.

(2) În cazul în care un amendament nu a fost acceptat de comisia sesizată în fond, autorul amendamentului poate solicita Parlamentului să se pronunțe prin vot asupra amendamentului.

(3) Amendamentele la proiectul de lege constituțională se aprobă cu votul majorității deputaților prezenți.

(4) Dacă amendamentul nu obține numărul de voturi necesar, se consideră adoptată prevederea proiectului votată în prima lectură.

(5) La solicitarea unei fracțiuni parlamentare, fiecare amendament acceptat de comisie poate fi supus votului separat.

Articolul 133. Procedura de votare definitivă a proiectului

de lege constituțională

(1) După examinarea și votarea amendamentelor, proiectul de lege constituțională se supune votului în întregime.

(2) Proiectul de lege constituțională redactat supus votului în întregime se adoptă cu votul a două treimi din deputații aleși și se consideră adoptat în lectură finală dacă Parlamentul nu dispune examinarea lui separată în lectură finală.

(3) Dacă proiectul de lege constituțională nu obține numărul de voturi necesar, acesta se consideră respins.

(4) Dacă Parlamentul nu a adoptat legea constituțională corespunzătoare în termen de un an de la data la care a fost înregistrată în Parlament inițiativa de revizuire a Constituției, propunerea se consideră nulă.

(5) Aceeași inițiativă legislativă de revizuire a Constituției poate fi înaintată repetat Parlamentului numai după expirarea unui an de la respingerea sau de la nulitatea acesteia.

Articolul 134. Trimiterea legii constituționale spre promulgare **Președintelui Republicii Moldova**

(1) Legea constituțională adoptată de către Parlament se trimite Președintelui Republicii Moldova pentru promulgare.

(2) În cazul în care Președintele Republicii Moldova nu promulgă legea constituțională, se aplică în mod corespunzător prevederile art. 113 și 114 din prezentul cod.

Articolul 135. Referendumul pentru revizuirea Constituției

(1) În cazul în care sunt supuse revizuirii dispozițiile prevăzute la art. 142 alin. (1) din Constituție, Parlamentul, după adoptarea proiectului de lege constituțională, declară referendumul constituțional republican pentru aprobarea noilor prevederi.

(2) Data referendumului constituțional se stabilește prin hotărâre de Parlament.

(3) Referendumul constituțional republican se desfășoară conform prevederilor Codului electoral.

(4) În cazul în care legea constituțională este supusă aprobării prin referendum constituțional, promulgarea legii devine obligatorie, dacă aceasta a fost aprobată prin referendum.

Articolul 136. Propunerile de revizuire a Constituției **prin referendum constituțional**

(1) Subiecții cu drept de inițiativă legislativă stabiliți la art. 141 din Constituția Republicii Moldova pot solicita Parlamentului supunerea aprobării directe prin referendum constituțional a revizuirii Constituției.

(2) Inițiativa legislativă de revizuire a Constituției se perfectează în strictă corespundere cu prevederile Constituției Republicii Moldova, ale prezentului cod, ale Legii nr. 100/2017 și ale Codului electoral.

(3) Inițiativa legislativă de revizuire a Constituției împreună cu avizul pozitiv al Curții Constituționale, aprobat de cel puțin 4 judecători, și dosarul proiectului de lege se depun la Parlament.

(4) La expirarea termenului de 6 luni de la primirea propunerilor de inițiere a referendumului pentru revizuirea Constituției, Parlamentul adoptă una dintre următoarele decizii:

- a) aprobă hotărârea privind organizarea și desfășurarea referendumului constituțional;
- b) respinge inițiativa privind desfășurarea referendumului constituțional, dispunând soluționarea problemelor pe cale parlamentară;
- c) respinge inițiativa privind desfășurarea referendumului constituțional dacă revizuirea Constituției nu este o inițiativă populară.

(5) În cazul în care revizuirea unora și aceluiași prevederi ale Constituției este inițiată concomitent atât pe cale parlamentară, cât și de cetățeni, examinarea propunerilor de revizuire a Constituției pe cale parlamentară încetează.

OPINIE REFERITOARE LA PROIECTUL DE COD CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA (REFERITOR LA PROCEDURA DECLARĂRII STĂRII DE URGENȚĂ, DE ASEDIU SAU DE RĂZBOI, CAPITOLUL V)

REPUBLICA MOLDOVA

Prezentul aviz a beneficiat de contribuțiile **Dr. Alan Greene**, lector în drept constituțional și drepturile omului, Birmingham Law School, Marea Britanie, și **dna Tamara Otiashvili**, expert juridic principal în drepturile omului și guvernare democratică.

Pe baza unei traduceri neoficiale în limba engleză a Proiectului de cod, comandată de Biroul OSCE pentru Instituții 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

REZUMATUL ȘI RECOMANDĂRILE CHEIE

Luându-se în considerare riscul inerent de abuz asociat stărilor de urgență sau altor regimuri similare - care, de obicei, concentrează puterea în executiv - sunt esențiale garanțiile juridice și instituționale solide pentru a se asigura că situațiile de urgență sau crizele nu sunt utilizate în mod abuziv pentru a submina statul de drept sau a suprima drepturile omului. În acest context, parlamentele joacă un rol crucial în supraveghere, nu numai în ceea ce privește evaluarea continuă a necesității și justificării declarării și apoi menținerii stării de urgență sau a altor regimuri similare, ci și în ceea ce privește controlul și revizuirea măsurilor de urgență introduse de executiv pentru a se asigura că acestea sunt strict justificate, proporționale și că sunt atenuate sau încetate de îndată ce situația o permite. În cele din urmă, Parlamentul ar trebui, de asemenea, să exercite un control post-emergență pentru a evalua utilizarea funcțiilor aplicabile în timp de stare de urgență, pentru a evalua legile și alte măsuri adoptate în timpul stărilor de urgență sau al altor regimuri similare și pentru a preveni orice erodare durabilă a normelor democratice.

Legislația internațională privind drepturile omului rămâne aplicabilă chiar și în perioadele de conflicte armate internaționale sau interne și cu atât mai mult în timpul altor tipuri de situații de urgență, sub rezerva numai a clauzelor de derogare sau restricție cuprinse în tratatele internaționale privind drepturile omului și în angajamentele asumate față de OSCE. Sunt permise derogări limitate de la anumite obligații privind drepturile omului sau suspendarea acestora în timpul urgențelor publice care amenință viața unei națiuni, cu respectarea principiilor legalității, proporționalității, demnității umane, statului de drept și echilibrului puterilor.

Capitolul V din Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului (Proiectul de cod) prevede un cadru care reglementează procedura de declarare, prelungire sau ridicare a stării de urgență, de asediu sau de război în Republica Moldova. Acesta stabilește etapele procedurale pentru declararea unor astfel de stări de urgență, punând accentul pe un anumit grad de control parlamentar, dezbatere deschisă, respectarea obligațiilor internaționale și interzicerea unor măsuri precum restricționarea dreptului la viață sau a accesului la justiție. Unele dispoziții restricționează măsurile de urgență prin supunerea acestora controlului parlamentar în vederea revizuirii necesității sau încetării lor. În conformitate cu obligațiile internaționale, Proiectul de cod solicită statului să notifice anumite organe internaționale și să raporteze cu privire la măsurile de urgență, protejând în același timp stabilitatea constituțională prin interzicerea revizuirii constituționale în perioade de criză.

În același timp, capitolul V și Proiectul de cod ar putea fi îmbunătățite prin aprofundarea normelor cu referire la mai multe domenii, pentru a introduce garanții care să prevină abuzul sau utilizarea abuzivă a regimurilor de urgență, consolidând în același timp controlul parlamentar în momentul declarării stării de urgență, pe tot parcursul perioadei și *ex post facto*. Este necesar să se asigure o mai mare specificitate în ceea ce privește criteriile și pragurile de definire a circumstanțelor excepționale pentru declararea stărilor de urgență și utilizarea procedurilor de urgență. În plus, Proiectul de cod ar trebui să introducă reglementări mai detaliate privind continuitatea funcționării Parlamentului, precum și procedurile parlamentare de luare a deciziilor - inclusiv în ceea ce privește componența

parlamentului, utilizarea procedurilor virtuale sau hibride, normele privind stabilirea ordinii de zi și procedurile de dezbatere care trebuie adaptate la starea de urgență.

Mecanismele parlamentare de supraveghere a declarării, prelungirii și încetării stării de urgență și a altor regimuri de urgență, precum și a aplicării puterilor de urgență, ar trebui consolidate - asigurând în același timp participarea efectivă a opoziției la aceste mecanisme de supraveghere, cu scopul de a obține un consens larg. În special, anumite mecanisme ar trebui concepute pentru a atenua riscurile, nevoile și vulnerabilitățile specifice în timpul stărilor de urgență sau al altor regimuri similare și respectând drepturile tuturor, inclusiv ale grupurilor vulnerabile, cum ar fi femeile, persoanele cu dizabilități, persoanele în vârstă, persoanele cu venituri mici sau fără adăpost, persoanele aflate în detenție și în instituții, emigranții, victimele traficului de persoane, solicitanții de azil, persoanele strămutate și refugiații, copiii și tinerii, minoritățile, persoanele LGBTI, care pot fi afectate în mod diferit de măsurile de urgență.

Derogările de la obligațiile privind drepturile omului trebuie să respecte cu strictețe garanțiile de necesitate și proporționalitate prevăzute la articolul 4 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP) și la articolul 15 din Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO), atât cu referirea la supravegherea la nivel național, cât și internațional. Aceste măsuri ar trebui să acorde prioritate restabilirii normalității fără a încălca dreptul sau normele umanitare internaționale, asigurând respectarea drepturilor omului și menținerea statului de drept chiar și în timpul crizelor.

Mai precis, și suplimentar celor menționate mai sus, ODIHR face următoarele recomandări privind modul în care Proiectul de cod ar putea fi îmbunătățit în continuare:

A. Cu privire la declararea stării de urgență, de asediu sau de război:

1. Să se solicite în mod explicit Parlamentului să confirme o declarație prezidențială de război în temeiul articolului 87 alineatul (3) din Constituție într-un termen definit pentru ca aceasta să rămână în vigoare dincolo de o anumită perioadă inițială (scurtă); (par. 33)
2. Includerea unei cerințe explicite privind cvorumul pentru adoptarea unei decizii de declarare a unei stări de urgență sau, alternativ, reglementarea unui prag mai ridicat pentru ca legislativul să adopte o astfel de decizie, deși se recunoaște că această măsură poate necesita o modificare a Constituției; (par. 35)
3. Să se elaboreze, în articolul 138 din Proiectul de cod, elementele care trebuie examinate de către comisie pentru a evalua dacă este atins pragul de amenințare-severitate pentru a justifica declararea stării de urgență - solicitând în mod explicit ca urgența să fie reală sau iminentă, temporară și excepțională, să amenințe viața națiunii, să afecteze întreaga populație și să constituie o amenințare la adresa organizării comunității, necesitând în același timp măsuri care nu sunt permise în conformitate cu standardele constituționale standard, aplicându-se testul "strictei necesități"; (par. 40)
4. Să se completeze articolul 138 sau alte secțiuni relevante ale Proiectului de cod pentru a detalia elementele care ar trebui examinate și evaluate în raportul prezentat Parlamentului pentru a fundamenta decizia de declarare a stării de urgență, inclusiv o justificare a rezultatului evaluării și a cursului

de acțiune urmărit - pentru a aborda situația printr-o declarație de urgență, o derogare de la unul sau mai multe tratate, sau pentru a adopta o legislație nouă sau a adapta legislația existentă – urmărindu-se, în același timp, ori de câte ori este posibil, obiectivul ca comisia competentă să se angajeze în consultări prompte cu organizațiile societății civile, cu instituția națională pentru drepturile omului și, după caz, să ia în considerare consultarea organelor internaționale de experți relevante; (par. 41)

5. Să se specifice în Proiectul de cod durata maximă pentru perioada inițială a oricărei stări de urgență declarate de Parlament sau să se facă referiri la dispozițiile Legii organice 212/2004, precum și să se indice durata maximă a eventualelor prelungiri ulterioare ale oricărei stări de urgență; (par. 49)
6. Să se specifice majoritatea necesară și cerința de cvorum pentru prelungirile ulterioare ale stării de urgență, luându-se în considerare, în același timp, posibilitatea introducerii măsurii de creștere a pragului de vot pentru prelungirile ulterioare; în plus, ar trebui să se solicite o justificare separată pentru fiecare prelungire; (par. 51)
7. Să se precizeze că informațiile destinate publicului cu privire la declararea unei stări de urgență și la măsurile de urgență trebuie să fie accesibile persoanelor fizice, inclusiv celor cu dizabilități; (par. 54)
8. Completarea articolului 140 alineatul (6) din Proiectul de cod pentru a solicita ca Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului să fie informat cu privire la decizia de a declara (și de a ridica) o stare de urgență și cu privire la eventualele derogări de la obligațiile internaționale ale statului în domeniul drepturilor omului; (par. 55)

B. În ceea ce privește luarea deciziilor în cadrul Parlamentului și continuitatea operațiunilor în timpul stării de urgență, de asediu sau război:

1. Atunci când este declarată o stare de urgență, să se solicite legislativului să se întrunească în mod automat sau să se întrunească fără convocare oficială din partea executivului sau să rămână în sesiune pe toată durata regimului de urgență, introducând în același timp posibilitatea de a ține sesiunea parlamentară într-o locație diferită, inclusiv la distanță (ca un caz excepțional în care reuniunile fizice nu sunt fezabile), și să se prevadă procedura aferentă pentru votul online; (par. 60)
2. Să se completeze Proiectul de cod pentru a preciza modalitățile de luare a deciziilor în timpul stării de urgență, de asediu sau de război, luându-se în considerare mecanismele și procedurile specifice pentru ca Parlamentul să continue să funcționeze eficient în astfel de perioade, inclusiv în ceea ce privește utilizarea procedurilor virtuale/la distanță sau hibride, votul online, precum și eventualele norme diferite referitoare la stabilirea ordinii de zi și la procedurile de dezbatere, inclusiv în ceea ce privește cvorumurile, sau cel puțin să se ofere deputaților posibilitatea de a modifica procedurile standard prevăzute în regulamentul de procedură al Parlamentului; (par. 60)
3. Să se solicite Parlamentului să elaboreze și să adopte planuri de continuitate a activității pentru a se asigura că Parlamentul este capabil, din punct de vedere practic, să continue să funcționeze în orice circumstanțe; (par. 61)

C. În ceea ce privește supravegherea parlamentară în timpul și după încetarea stării de urgență, asediu sau război:

1. Să se reglementeze în mod specific că stările de urgență vor rămâne aplicabile doar când sunt strict necesare și proporționale, solicitându-se în același timp o evaluare a faptului dacă mecanismele și legislația obișnuite ar putea fi utilizate în timp pentru a aborda sau recupera situația de urgență, în mod preferențial aplicării măsurilor de urgență, înainte de a se pronunța/decide cu privire la o prelungire; (par. 63)
 2. Să se ia în considerare posibilitatea de a solicita, de îndată ce este declarată o stare de urgență, înființarea unei comisii parlamentare ad-hoc de supraveghere în cadrul legislativului, însărcinată cu examinarea periodică a utilizării puterilor de urgență de către executiv pe întreaga durată a stării de urgență, asigurându-se în același timp că este dotată cu suficiente resurse și capacități umane și financiare pentru a îndeplini astfel de funcții, dispunând în același timp și de mijloacele juridice pentru a declanșa anumite răspunsuri în timp util din partea executivului, împreună cu consecințe adecvate în caz de nerespectare; (par. 64)
 3. Să ia în considerare includerea în Proiectul de cod a unei mențiuni specifice privind controlul parlamentar asupra posibilului impact discriminatoriu al măsurilor de urgență asupra anumitor persoane sau grupuri, inclusiv femeile, persoanele cu dizabilități, persoanele în etate, persoanele fără adăpost, persoanele aflate în detenție și în instituții, persoanele în context de migrație, victimele traficului de persoane, solicitanții de azil, persoanele strămutate și refugiații, copiii și tinerii, minoritățile, persoanele LGBTI, desemnând în același timp organul care ar trebui să fie responsabil și modalitățile unui astfel de control; (par. 66)
 4. După ridicarea stării de urgență, să solicite o revizuire și o evaluare ex-post cuprinzătoare, la inițiativa Parlamentului, care să analizeze nu numai utilizarea puterilor de urgență de către guvern și examinarea acestor puteri de către Parlament în timpul stării de urgență, ci și modul în care regimul juridic național a fost pregătit pentru măsurile impuse de declararea stării de urgență, în vederea maximizării gradului de pregătire și a cadrului juridic pentru crizele/urgențele viitoare; (par. 68)
- D. Completarea listei de drepturi absolute și nederogabile prevăzute la articolul 140 alineatul (4) din Proiectul de cod prin interzicerea, în timpul stării de urgență, a privării *arbitrare* de libertate și a oricărei limitări a dreptului aferent al oricărei persoane private de libertate de a sesiza instanțele pentru a contesta legalitatea detenției; a genocidului, a crimelor de război și a crimelor împotriva umanității; a discriminării exclusiv pe motive de "rasă, culoare, sex, limbă, religie sau origine socială", a oricărei limitări sau excepții de la principiul nereturnării; (par. 72) și
- E. Reglementarea în Proiectul de cod a procesului prin care Parlamentul ia decizia de a organiza sau de a amâna alegerile în temeiul unei stări de urgență, inclusiv termenele specifice, criteriile și cerințele pentru consultarea publică și a experților, prevăzând, în același timp, termenele specifice pentru reprogramarea și desfășurarea alegerilor după încetarea unei astfel de stări de urgență. (par. 81)

Aceste recomandări, precum și recomandările suplimentare, sunt incluse în textul prezentei opinii, evidențiate cu caractere aldine.

Ca parte a mandatului său de a asista statele participante la OSCE în punerea în aplicare a angajamentelor lor privind dimensiunea umană a OSCE, Biroul OSCE/ODIHR examinează, la cerere, proiectele de legi și legile existente pentru a evalua conformitatea acestora cu standardele internaționale privind drepturile omului și cu angajamentele OSCE și oferă recomandări concrete pentru îmbunătățire.

CONȚINUT

I. INTRODUCERE.....	7
II. DOMENIUL DE APLICARE AL OPINIEI	7
III. ANALIZA JURIDICĂ ȘI RECOMANDĂRILE.....	8
1. Standardele internaționale relevante privind drepturile omului și angajamentele OSCE privind dimensiunea umană	8
2. Contextul și observațiile generale	12
3. Declararea stării de urgență, de asediu sau de război de către legislativ.....	14
3.1. Procedura declarării stării de urgență, de asediu sau de război.....	15
3.2. Motivele și cerințele pentru declararea stării de urgență, de asediu sau de război	17
3.3. Termenele pentru starea de urgență, asediu sau război	20
3.4. Publicitatea, transparența și informarea comunității internaționale.....	22
4. Procesul decizional și continuitatea funcționării Parlamentului în timpul unei stări de urgență.....	24
5. Supravegherea parlamentară în timpul și după declararea stării de urgență	26
5.1. Supravegherea necesității continue de menținere a stării de urgență și a necesității și proporționalității măsurilor de urgență adoptate de executiv..	26
5.2. Supravegherea specifică a potențialului impact discriminatoriu al stării de urgență	27
5.3. Supravegherea post-emergență.....	28
6. Efectul asupra drepturilor fundamentale.....	29
6.1. Drepturile nederogabile și absolute	29
6.2. Interzicerea dizolvării parlamentului și impactul asupra alegerilor.....	32
7. Supravegherea judiciară.....	35
8. Procedura de adoptare a Proiectului de cod.....	36

ANEXĂ: Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova, capitolul V privind Procedura declarării stării de urgență, de asediu sau de război (din aprilie 2024)

I. INTRODUCERE

1. În septembrie 2024, șeful Comisiei juridice, numiri și imunități a Parlamentului Republicii Moldova a solicitat Biroului ODIHR să revizuiască Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (denumit în continuare "Proiectul de cod").
2. Pe 26 septembrie 2024, Biroul ODIHR a răspuns la această solicitare, confirmând disponibilitatea Biroului de a evalua conformitatea Proiectului de cod cu standardele internaționale privind drepturile omului și cu angajamentele OSCE privind dimensiunea umană. Având în vedere domeniul larg de aplicare al Proiectului de cod, Biroul ODIHR a informat, de asemenea, că vor fi pregătite mai multe opinii juridice privind diferitele componente ale Proiectului de cod.¹ Aceste analize juridice ar trebui citite împreună cu cele două opinii ale ODIHR cu privire la Proiectul de lege cu privire la statutul, conduita și etica deputatului în Parlamentul Republicii Moldova, publicate în anul 2024.²
3. Prezenta opinie a fost elaborată ca răspuns la solicitarea menționată mai sus. Biroul ODIHR a efectuat această evaluare în cadrul mandatului său general de a asista statele participante la OSCE în punerea în aplicare a angajamentelor lor privind dimensiunea umană a OSCE.³

II. DOMENIUL DE APLICARE AL OPINIEI

4. Domeniul de aplicare al prezentei opinii cuprinde doar capitolul V - Procedura declarării stării de urgență, de asediu sau de război din Proiectul de cod (și anume, articolele 137-141) și dispozițiile relevante ale Constituției Republicii Moldova care reglementează stările de urgență. Astfel limitată, opinia nu constituie o revizuire completă și cuprinzătoare a întregului cadru juridic care reglementează stările de urgență în Republica Moldova.
5. Opinia ridică problemele-cheie și indică domeniile de preocupare. Din motive de concizie, aceasta se concentrează preponderent asupra acelor dispoziții care necesită modificări sau îmbunătățiri, și nu asupra aspectelor pozitive ale Proiectului de cod. Analiza juridică care urmează se bazează pe standardele, normele și recomandările internaționale și regionale privind drepturile omului și statul de drept, precum și pe angajamentele relevante ale OSCE privind dimensiunea umană. Opinia evidențiază, de asemenea, după caz, bunele practici din alte state participante la OSCE și nu numai în acest domeniu. Atunci când se referă la bunele practici comparative, Biroul ODIHR nu pledează pentru niciun model specific; orice exemplu de țară ar trebui evaluat cu

1 Aceste analize juridice se axează pe procedura legislativă (capitolul III), procedura de revizuire a Constituției (capitolul IV), procedura declarării stării de urgență, de asediu sau de război (capitolul V), raporturile interinstituționale cu alte puteri (capitolele VI-IX și XI-XII din Proiectul de cod), controlul parlamentar (titlul III din Proiectul de cod), rolul reprezentativ al parlamentului și cooperarea cu societatea civilă (capitolul X) și/sau o combinație a acestora și a altor aspecte, după cum se consideră adecvat. Acestea sunt disponibile la baza de date a ODIHR privind analizele juridice și legislația ([LegislationOnline](#)), în special cu privire la [Republica Moldova](#).

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

3 A se vedea, în special, angajamentele specifice ale OSCE privind dimensiunea umană referitoare la stările de urgență, inclusiv [Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE](#) (1990), alin. 16.3 și 25; și [Documentul Reuniunii de la Moscova a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE](#) (Moscova, 10 septembrie-4 octombrie 1991), (Documentul OSCE de la Moscova din 1991), par. 28.

prudență, deoarece nu poate fi în mod necesar reprodus într-o altă țară și ar trebui întotdeauna luat în considerare în lumina cadrului instituțional și juridic național mai larg, precum și a sistemului juridic, contextului social și culturii politice ale țării.

6. În plus, în conformitate cu *Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor*⁴ (denumită în continuare "CEDAW") și cu *Planul de acțiune al OSCE din 2004 pentru promovarea egalității de gen*⁵ și cu angajamentele de a integra egalitatea de gen în activitățile, programele și proiectele OSCE, prezenta opinie integrează, după caz, o perspectivă de gen și diversitate.
7. Prezenta opinie se bazează pe o traducere neoficială în limba engleză a Proiectului de cod, care este atașată la prezentul document ca anexă. Pot apărea erori de traducere. În cazul în care opinia este tradusă în altă limbă, versiunea în limba engleză va prevala în caz de discrepanțe.
8. Luând în considerare cele de mai sus, Biroul ODIHR ar dori să sublinieze că prezenta opinie nu împiedică ODIHR să formuleze în viitor recomandări sau comentarii scrise sau orale suplimentare cu privire la subiectele respective în Moldova.

III. ANALIZA JURIDICĂ ȘI RECOMANDĂRILE

1. STANDARDELE INTERNAȚIONALE RELEVANTE PRIVIND DREPTURILE OMULUI ȘI ANGAJAMENTELE OSCE PRIVIND DIMENSIUNEA UMANĂ

9. Orice țară se poate confrunta cu situații de urgență generate de dezastre naturale, epidemii, atacuri teroriste, conflicte armate sau alte evenimente catastrofale. În sistemele democratice, răspunsul la astfel de situații de urgență poate fi o provocare, deoarece drepturile garantate prin constituție și mecanismele instituționale de control și echilibru pot încetini procesul decizional și pot împiedica luarea unor măsuri rapide și eficiente. Din acest motiv, majoritatea statelor includ dispoziții de urgență în constituția lor. Aceste stări de urgență împuternicesc temporar executivul să restricționeze sau să suspende anumite drepturi, să lase deoparte unele mecanisme instituționale de control și echilibru și să concentreze procesul decizional pentru a permite reacții rapide și eficiente la crize și pentru a restabili normalitatea.⁶
10. Cu toate acestea, având în vedere riscul inherent de abuz asociat stărilor de urgență sau altor regimuri similare - care, de obicei, concentrează puterea în cadrul executivului - sunt esențiale garanții juridice și instituționale solide pentru a se asigura că situațiile de urgență sau crizele nu sunt utilizate în mod abuziv pentru a submina statul de drept sau a suprima drepturile omului, sau pentru a consolida puterea dincolo de durata crizei. Acestea includ definiții clare ale situațiilor de urgență care justifică măsuri excepționale, limitări temporale, control legislativ sau judiciar și dispoziții pentru restabilirea ordinii constituționale normale. În acest context, parlamentele joacă un rol crucial de supraveghere, nu numai prin evaluarea continuă a necesității și justificării declarării și apoi menținerii stării de urgență sau a unor regimuri similare, ci și prin controlul și revizuirea măsurilor de urgență introduse de executiv, pentru a se asigura că acestea sunt

4 A se vedea *Convenția ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor* (denumită în continuare "CEDAW"), adoptată prin Rezoluția 34/180 a Adunării Generale la 18 decembrie 1979. Republica Moldova a aderat la această convenție la 1 iulie 1994.

5 A se vedea *Planul de acțiune al OSCE pentru promovarea egalității de gen, adoptat prin Decizia nr. 14/04, MC.DEC/14/04* (2004), par. 32.

6 A se vedea International IDEA, Bulmer, E., Introducere în construirea Constituției 18, *Puteri de urgență*, 2018, pp. 6-7.

strict justificate, proporționale și că sunt atenuate sau suspendate de îndată ce situația o permite. În cele din urmă, parlamentele ar trebui, de asemenea, să exercite un control post-emergență pentru a evalua utilizarea puterilor de urgență, pentru a evalua legile și alte măsuri adoptate în timpul stării de urgență sau al altor regimuri similare și pentru a preveni orice erodare durabilă a normelor democratice.

11. Deși legislația internațională privind drepturile omului nu reglementează stările de urgență *în sine*, aceasta abordează problema în mod indirect prin cadrul derogărilor permise în situații de urgență publică care *"amenință viața națiunii"*, elaborând condițiile stricte care trebuie îndeplinite pentru ca statele să își suspende temporar anumite obligații în materie de drepturi ale omului - protejând în același timp principiile fundamentale ale legalității, proporționalității, demnității umane, statului de drept și echilibrului puterilor. În același timp, procedura de declarare a unor astfel de stări de urgență, mecanismele instituționale și punerea în aplicare a unei stări de urgență *în sine* rămân reglementate în principal de cadrele constituționale și juridice naționale.
12. Fundamentul acestor standarde internaționale se regăsește la articolul 4 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP), care permite derogări numai în circumstanțe strict definite și excepționale și numai *"în măsura strict impusă de cerințele situației"*.⁷ Comentariul general al Comitetului ONU pentru Drepturile Omului (UNHRC) privind articolul 4 din PIDCP prevede că stările de urgență au *"un caracter excepțional și temporar"* și sunt *"limitate la măsura strict necesară în funcție de cerințele situației (în ceea ce privește) durata, acoperirea geografică și domeniul de aplicare material al stării de urgență și orice măsuri de derogare la care se recurge din cauza stării de urgență"*.⁸ UNHRC solicită, de asemenea, ca statele *"să acționeze în conformitate cu dispozițiile lor constituționale și cu alte dispoziții legale care reglementează o astfel de proclamare și exercitare a puterilor de urgență"*, menționând în același timp că proclamarea oficială *"este esențială pentru menținerea principiilor legalității și statului de drept în momentele în care acestea sunt cel mai necesare"*.⁹ Acest fapt garantează că statele nu exploatează urgențele publice ca pretext pentru subminarea statului de drept sau suprimarea drepturilor omului.
13. De asemenea, PIDCP prevede că măsurile de urgență nu trebuie să implice *"nicio discriminare bazată exclusiv pe rasă, culoare, sex, limbă, religie sau origine socială"* (articolul 4 alineatul (1)) și enumeră articolele pentru care nu poate exista nicio derogare, chiar și în perioade de urgență (articolul 4 alineatul (2)).¹⁰ În plus, alte drepturi au fost recunoscute, în principal de către UNHRC, ca neputând face obiectul unei derogări, inclusiv dreptul la o cale de atac efectivă,¹¹ principiile fundamentale ale unui proces

7 A se vedea [Pactul internațional al ONU cu privire la drepturile civile și politice](#) (denumit în continuare PIDCP), adoptat de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 2200A (XXI) din 16 decembrie 1966. Republica Moldova a aderat la PIDCP pe 26 ianuarie 1993.

8 A se vedea [CCPR, Comentariul general nr. 29 privind articolul 4 din PIDCP](#), par. 2 și 4.

9 A se vedea [CCPR, Comentariul general nr. 29 privind articolul 4 din PIDCP](#), par. 2.

10 și anume, articolul 6 (dreptul la viață), articolul 7 (interzicerea torturii sau a pedepselor crude, inumane sau degradante, sau a experimentelor medicale sau științifice fără consimțământ), articolul 8, alin. 1 și 2 (interzicerea sclaviei, a comerțului cu sclavi și a servituții), articolul 11 (interzicerea închiderii din cauza incapacității de a îndeplini o obligație contractuală), articolul 15 (principiul legalității în domeniul dreptului penal, și anume, cerința ca atât răspunderea penală, cât și pedeapsa să se limiteze la dispoziții clare și precise din legea care era în vigoare și aplicabilă în momentul în care a avut loc acțiunea sau omisiunea, cu excepția cazurilor în care o lege ulterioară impune o pedeapsă mai ușoară), articolul 16 (recunoașterea oricui drept persoană în fața legii) și articolul 18 (libertatea de gândire, de conștiință și de religie).

11 A se vedea [CCPR, Comentariul general nr. 29 privind articolul 4 din PIDCP](#), par. 14-15.

echitabil,¹² garanțiile fundamentale împotriva detenției arbitrare¹³ și principiul nereturnării.¹⁴ În plus, dreptul internațional umanitar trebuie respectat în toate circumstanțele.¹⁵ În cele din urmă, chiar și în perioade de urgență, trebuie menținute garanțiile fundamentale ale statului de drept, în special constituționalitatea și legalitatea, controlul parlamentar efectiv, controlul judiciar independent și căile de atac interne efective.¹⁶

14. *Principiile de la Siracusa ale ONU privind criteriile de limitare și derogare de la dispozițiile PIDCP* articulează în continuare obligațiile unui stat în timpul unei stări de urgență, subliniind faptul că astfel de măsuri extraordinare trebuie să respecte standardele și cerințele juridice și procedurale stricte.¹⁷ În conformitate cu principiile acestea, un stat poate invoca o urgență publică în temeiul articolului 4 alineatul (1) din PIDCP numai atunci când situația este excepțională, reprezentând o amenințare reală sau iminentă la adresa vieții națiunii. Urgența trebuie să pună în pericol în mod fundamental siguranța fizică a populației, independența politică a națiunii, integritatea sa teritorială sau existența sau funcționarea instituțiilor indispensabile pentru asigurarea și protejarea drepturilor recunoscute în PIDCP (par. 39). Mai mult decât atât, aceste principii impun, de asemenea, proclamarea oficială și în timp util a stării de urgență (par. 42 și 62) și faptul că "severitatea, durata și domeniul de aplicare geografic al oricărei măsuri de derogare trebuie să fie doar cele strict necesare pentru a face față amenințării la adresa vieții națiunii și să fie proporționale cu natura și amploarea acesteia" (par. 51). În plus, constituția și statutele care reglementează stările de urgență ar trebui să prevadă o revizuire independentă promptă și periodică de către organul legislativ a necesității măsurilor de derogare (par. 55). Articolul 4 alineatul (3) din PIDCP impune statelor, atunci când notifică ONU, să informeze "cu privire la dispozițiile de la care (un stat parte) a derogat".¹⁸ Statele sunt obligate să notifice imediat celelalte state părți, prin intermediul Secretarului General al ONU, cu privire la dispozițiile de la care au derogat, motivele acestor acțiuni și durata preconizată a măsurilor.¹⁹
15. Unele drepturi nederogabile pot face obiectul unor limitări.²⁰ Cu toate acestea, există drepturi care sunt absolute, adică drepturi care nu pot fi niciodată suspendate sau restricționate în nicio circumstanță, chiar și în contextul unei situații de urgență.²¹ Pentru

12 A se vedea [CCPR, Comentariul general nr. 29 privind articolul 4 din PIDCP](#), par. 16 și [Comentariul general nr. 32 privind articolul 14, Dreptul la egalitate în fața instanțelor judecătorești și la un proces echitabil \(2007\)](#), par. 6. Acestea ar include dreptul de a fi judecat de un tribunal independent și imparțial [Comentariul general nr. 32 privind CCPR (2007), par. 19]; prezumția de nevinovăție (Comentariul general CCPR nr. 32 (2007), par. 6); dreptul de a avea acces la un avocat; și dreptul persoanelor arestate sau reținute de a fi aduse cu promptitudine în fața unei autorități judiciare (independente și imparțiale) care să decidă fără întârziere asupra legalității detenției și să dispună eliberarea în cazul în care aceasta este ilegală/dreptul la habeas corpus (CCPR, Comentariul general nr. 29, par. 16; și Comentariul general nr. 35, articolul 9 (Libertatea și securitatea persoanei), par. 67).

13 A se vedea [CCPR, Comentariul general nr. 35 la articolul 9](#) (Libertatea și securitatea persoanei), par. 66-67.

14 A se vedea [Adunarea Generală a ONU, Rezoluția A/RES/51/75](#), 12 februarie 1997, alin. 3. A se vedea, de asemenea, Întălnit Comisariat al ONU pentru Refugiați (UNHCR), [Avizul consultativ privind aplicarea extrateritorială a obligațiilor de nereturnare în temeiul Convenției din 1951 privind statutul refugiaților și al Protocolului său din 1967](#), 26 ianuarie 2007, par. 12 și 20.

15 A se vedea cele patru [Convenții de la Geneva din 1949](#), articolul 1 comun, care prevede că "[Î]naltele părți contractante se angajează să respecte și să asigure respectarea prezentei convenții în toate circumstanțele".

16 A se vedea [CCPR, Comentariul general nr. 29 privind articolul 4 din PIDCP](#), par. 2.

17 Organizația Națiunilor Unite, [Consiliul Economic și Social, Principiile de la Siracusa privind dispozițiile de limitare și derogare din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice](#), U.N. Doc. E/CN.4/1985/4, anexă (1985).

18 A se vedea, de asemenea, par. 7 din [CCPR, Comentariul general nr. 29 privind articolul 4 din PIDCP](#), în care CCPR consideră că acest lucru este esențial "nu numai pentru îndeplinirea corespunzătoare a funcțiilor sale și, în special, pentru a evalua dacă măsurile luate de statul parte au fost strict impuse de exigențele situației, ci și pentru a permite altor state părți să monitorizeze respectarea dispozițiilor pactului".

19 A se vedea [Principiile de la Siracusa](#), par. 44 și 45.

20 De exemplu, dreptul la libertatea religiei sau a convingerilor prevăzut la art. 18 din PIDCP este nederogabil în temeiul art. 4 alin. 2 din PIDCP, dar poate fi supus unor limitări în conformitate cu art. 18 (3) din PIDCP.

21 Drepturile absolute includ dreptul de a nu fi supus torturii și altor tratamente sau pedepse crude, inumane sau degradante (a se vedea art. 2 alin. 2 din Convenția ONU împotriva torturii și Documentul OSCE de la Copenhaga, par. 16.3), de sclavie și servitute, de închisoare pentru incapacitatea de a îndeplini o obligație contractuală, de interzicerea genocidului, a crimelor de război și a crimelor împotriva umanității, de interzicerea aplicării retroactive a legilor penale, de dreptul la recunoaștere în fața legii, de interzicerea privării

drepturile care pot face obiectul unei derogări și care nu sunt absolute, orice restricție trebuie să respecte cu strictețe standardele stabilite în instrumentele internaționale privind drepturile omului, și anume: (i) să fie "prevăzute de lege", asigurându-se că sunt clare, accesibile și previzibile; (ii) să urmărească un "scop legitim" prevăzut de legislația internațională privind drepturile omului pentru dreptul în cauză; (iii) să fie "necesare într-o societate democratică", ceea ce înseamnă că răspund unei nevoi sociale urgente și sunt proporționale cu scopul urmărit; și (iv) să fie nediscriminatorii.²² Aceste cerințe se aplică în egală măsură derogărilor adoptate în timpul stărilor de urgență (par. 65 din Principiile de la Siracusa ale ONU).

16. Alte tratate ale ONU, precum Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (ICESCR), Convenția ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (CEDAW), Convenția ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială (CERD) Convenția privind drepturile copilului (CRC), Convenția împotriva torturii și a altor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante (UNCAT) și Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități (CRPD), nu conțin clauze de derogare explicite și rămân aplicabile în situații de urgență.²³
17. În cadrul european al drepturilor omului, Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO) a Consiliului Europei permite, de asemenea, derogări în caz de urgențe publice care amenință viața națiunii (articolul 15).²⁴ Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO) a stabilit că sunt necesare trei condiții: trebuie să existe o situație excepțională de criză sau de urgență; care afectează întreaga populație; și care constituie o amenințare la adresa vieții organizate a comunității. CtEDO a afirmat principiul conform căruia, chiar și în situații de urgență, statele rămân legate de drepturile fundamentale consacrate în tratatele internaționale, subliniind principiul conform căruia starea de urgență nu trebuie să devină un pretext pentru subminarea statului de drept sau subminarea drepturilor omului.²⁵ CtEDO permite statelor o "marjă de apreciere" largă în evaluarea amenințărilor la adresa securității percepute și a răspunsurilor la acestea.²⁶ În cele din urmă, CtEDO solicită declararea oficială a stării de urgență înainte de orice suspendare a drepturilor.²⁷ De asemenea, statele trebuie să raporteze ce drepturi au fost suspendate ca urmare a acestei declarații.²⁸

arbitrare de libertate și de dreptul aferent al oricărei persoane private de libertate de a introduce o acțiune în fața unei instanțe pentru a contesta legalitatea detenției (a se vedea, de ex, Grupul de lucru privind detenția arbitrară, [Deliberarea nr. 11 privind prevenirea privării arbitrare de libertate în contextul urgențelor de sănătate publică](#) (8 mai 2020), par. 5; [Raportul Grupului de lucru privind detenția arbitrară către Consiliul ONU pentru Drepturile Omului](#), A/HRC/22/44, 24 decembrie 2012, par. 42-51; [Comentariul general nr. 35](#) privind art. 9 din PIDCP (Libertatea și securitatea persoanei), par. 67), și principiul nereturnării (a se vedea art. 4 din Convenția împotriva torturii și a pedepselor și tratamentelor crude, inumane sau degradante (CAT) din 1984, care conține o interdicție absolută a returnării pentru persoanele aflate în pericol de a fi supuse torturii; a se vedea, de asemenea, CCPR, [Comentariul general nr. 20 privind art. 7 din PIDCP](#), 10 martie 1992, par. 9; și jurisprudența CtEDO care încorporează acest principiu absolut al nereturnării în art. 3 alin. 3 din CEDO, a se vedea, de exemplu, cauza [Soering c. Marii Britanii](#) (cererea nr. 14038/88, hotărârea din 7 iulie 1989), par. 88; și cauza [Chahal c. Marii Britanii](#) [CG] (cererea nr. 22414/93, hotărârea din 15 noiembrie 1996), par. 80-1).

22 A se vedea clauzele de prescripție din [Principiile de la Siracusa](#).

23 Statele rămân obligate, în ceea ce privește drepturile economice, sociale și culturale, să le respecte (adică să se abțină de la a interveni în exercitarea lor), să le protejeze (adică să împiedice alte persoane să intervină în exercitarea lor) și să le realizeze (adică să adopte măsuri adecvate pentru realizarea lor deplină) și să elimine orice discriminare, indiferent de resursele de care dispun. În ceea ce privește obligațiile legate de drepturile economice, sociale și culturale în temeiul tratatelor internaționale privind drepturile omului, principiul "realizării progresive" califică obligațiile în funcție de disponibilitatea resurselor și, prin urmare, de circumstanțele existente. Cu toate acestea, obligațiile statelor asociate cu conținutul de bază al drepturilor la hrană, sănătate, locuință, protecție socială, apă și salubritate, educație și un nivel de trai adecvat și de a elimina orice discriminare, indiferent de resursele de care dispun, rămân în vigoare chiar și în situații de urgență.

24 A se vedea [Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale a Consiliului Europei](#) (denumită în continuare CEDO), intrată în vigoare la 3 septembrie 1953. A se vedea, de asemenea, [Recomandarea 2125 \(2018\)](#) privind starea de urgență: aspecte de proporționalitate privind derogările în temeiul articolului 15 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

25 A se vedea CtEDO, cauza [Lawless c. Irlandei](#), nr. 332/57, 1 iulie 1961.

26 A se vedea CtEDO, cauza [A. și alții c. Marii Britanii](#) [CG], nr. 3455/05, 19 februarie 2009, par. 171 și 173

27 A se vedea CtEDO, cauza [Lawless v. Irlandei](#) (nr. 3), nr. 332/57, 1 iulie 1961, par. 28.

28 A se vedea articolul 15 din CEDO. A se vedea, de asemenea, [Rezoluția 2209 \(2018\)](#) privind starea de urgență: aspecte de proporționalitate privind derogările în temeiul articolului 15 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

18. Angajamentele OSCE privind dimensiunea umană consolidează și mai mult aceste principii. Documentul OSCE de la Moscova din 1991 introduce mai multe cerințe și condiții pentru declararea stării de urgență, care poate fi proclamată "*numai de către un organ legitim din punct de vedere constituțional*" mandatat să facă acest lucru, iar atunci când acest lucru este făcut de autoritățile executive, "*decizia respectivă ar trebui să fie supusă aprobării sau controlului legislativului în cel mai scurt timp posibil*".²⁹ De asemenea, ar trebui să fie proclamată "*în mod oficial, public și în conformitate cu dispozițiile prevăzute de lege*".³⁰ În plus, se afirmă în mod explicit că "*nu este permisă impunerea de facto sau continuarea unei stări de urgență publică care nu este în conformitate cu dispozițiile prevăzute de lege*".³¹ În plus, statele participante la OSCE trebuie să informeze Biroul ODIHR cu privire la decizia lor de a declara sau de a ridica starea de urgență și cu privire la derogările făcute de la obligațiile lor internaționale în domeniul drepturilor omului.³² Statele participante la OSCE s-au angajat, de asemenea, să se asigure că "*garanțiile juridice necesare pentru menținerea statului de drept vor rămâne în vigoare în timpul unei stări de urgență publică*" și să "*prevadă în legislația lor controlul asupra reglementărilor legate de starea de urgență publică, precum și punerea în aplicare a acestor reglementări*".³³ CtEDO a reafirmat, de asemenea, că măsurile luate în cadrul unei stări de urgență trebuie să echilibreze preocupările legate de securitatea națională cu drepturile individuale, subliniind faptul că supravegherea judiciară joacă un rol esențial în asigurarea proporționalității.³⁴

2. CONTEXTUL ȘI OBSERVAȚIILE GENERALE

19. Capitolul V din Proiectul de cod elaborează și pune în aplicare dispozițiile Constituției Republicii Moldova care reglementează stările de urgență, inclusiv articolele 63 alineatul (1), 66 litera (m), 72 alineatul (3), 80 alineatul (3), 85 alineatul (4) și 142 alineatul (3) din Constituție. Articolul 66 litera (m) din Constituție prevede că Parlamentul este învestit cu competența de a declara starea de urgență, de asediu și de război. Articolul 63 alineatul (1) din Constituție prevede că mandatul de patru ani al Parlamentului poate fi prelungit prin lege organică, în caz de război sau catastrofă, și aceleași criterii se aplică mandatului președintelui (articolul 80 alineatul (3)). Constituția mai prevede că Parlamentul nu poate fi dizolvat în timpul stării de urgență, de asediu sau de război (articolul 85 alineatul (4)) și că Constituția nu poate fi modificată în astfel de perioade (articolul 142 alineatul (3)). Toate celelalte aspecte ale stării de urgență, de asediu și de război pot fi reglementate prin legi organice (articolul 72 alineatul (3m)).
20. Legea organică 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu sau de război (denumită în continuare "Legea organică 212/2004")³⁵ oferă detalii suplimentare. Articolul 12 alineatul (1) precizează că declararea stării de urgență, de asediu sau de război se face printr-o hotărâre a Parlamentului, în timp ce articolul 13 detaliază conținutul unei astfel de hotărâri. Articolele 15 și 16 reglementează prelungirea duratei și, respectiv, ridicarea stării de urgență, de asediu sau de război. Capitolele III, IV și V conțin în mod specific dispozițiile procedurale și instituționale, domeniul de aplicare și modalitățile celor trei regimuri de urgență.

29 A se vedea OSCE, [Documentul reuniunii de la Moscova a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE](#) (Moscova, 10 septembrie-4 octombrie 1991), (Documentul OSCE de la Moscova din 1991), par. 28.3

30 *Ibidem*.

31 A se vedea [Documentul OSCE de la Moscova din 1991](#), par. 28.4

32 *Ibidem*, par. 28.10, citit împreună cu CSCE, [Documentul de la Helsinki 1992](#), Partea VI Dimensiunea umană, par. 5b.

33 A se vedea [Documentul OSCE de la Moscova din 1991](#), par. 28.8

34 A se vedea cauza [A. și alții c. Marii Britanii](#), cererea nr. 3455/05.

35 A se vedea Republica Moldova, [Legea organică 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război](#), 24 iunie 2004, astfel cum a fost modificată în 2013.

21. Capitolul V din Proiectul de cod detaliază procedurile de declarare a stării de urgență, de asediu sau de război. Acesta impune justificarea riguroasă a acestor declarații, supravegherea parlamentară și respectarea obligațiilor internaționale. Acesta pune accentul pe dezbaterea deschisă, pe claritatea procedurilor și pe interzicerea anumitor acțiuni în timpul situațiilor de urgență, cum ar fi restricțiile privind dreptul la viață sau accesul la justiție. Măsurile sunt limitate de necesitate, iar Parlamentul are autoritatea de a extinde, revizui sau ridica aceste dispoziții în funcție de evoluția circumstanțelor. Proiectul de cod include, de asemenea, obligația statului de a notifica organele internaționale și de a raporta cu privire la impactul și acțiunile întreprinse în timpul situațiilor de urgență. În plus, articolul 12 din Proiectul de cod prevede relocarea temporară a Parlamentului în caz de circumstanțe extraordinare. În plus, articolul 142 alineatul (3) din Constituție și articolul 126 din Proiectul de cod contribuie la stabilitatea constituțională prin interzicerea revizuirii Constituției în timpul unei stări de urgență, de asediu sau de război.
22. Deși Proiectul de cod oferă, în general, un cadru solid pentru funcționarea parlamentară și gestionarea situațiilor de urgență, anumite domenii ar putea beneficia de extindere și perfecționare, după cum se detaliază în continuare.
23. În primul rând, anumite aspecte-cheie ale stărilor de urgență ar trebui, de preferință, să fie reglementate în Constituție, soluție preferabilă reglementării prin lege organică. Dintr-o perspectivă comparativă, nivelul detaliilor furnizate în constituții cu privire la dispozițiile de urgență variază foarte mult. Unele constituții omit complet dispozițiile de urgență,³⁶ în timp ce altele delegă legislativului sarcina de a reglementa stările de urgență,³⁷ sau includ un cadru detaliat și cuprinzător pentru stările de urgență.³⁸ Dispozițiile constituționale care acordă legislativului o marjă largă de decizie în reglementarea stărilor de urgență pot ridica probleme, deoarece pot permite unei majorități aflate la putere să modifice unilateral normele privind stările de urgență în vederea facilitării condițiilor de recurgere la puteri de urgență pentru consolidarea puterii.³⁹ În schimb, reglementarea aspectelor-cheie ale stărilor de urgență direct în Constituție oferă un nivel mai ridicat de protecție juridică, deoarece aceste norme ar necesita o majoritate constituțională superioară pentru a fi modificate, făcând astfel mai dificil pentru o majoritate în exercițiu să adopte modificări unilaterale. În plus, dispozițiile care reglementează stările de urgență sunt intrinsec constituționale, deoarece au impact asupra drepturilor fundamentale, modifică sistemul de separare și echilibru al puterilor și sunt menite să protejeze sistemul constituțional și să îi permită acestuia să răspundă eficient crizelor. Din aceste motive, Comisia de la Veneția recomandă, în general, ca regimurile de urgență să fie reglementate în mod explicit în constituție.⁴⁰
24. În Moldova, formatul constituțional existent ar permite unei majorități absolute în cadrul legislativului unicameral să determine condițiile, domeniul de aplicare și efectele puterilor de urgență. Având în vedere consecințele potențial extinse ale unei stări de urgență, ar putea fi o măsură prudentă să se reglementeze unele aspecte critice ale puterilor de urgență direct în Constituție, și nu prin legi organice, pentru a oferi mai multe garanții. Caracteristicile-cheie ale regimurilor de urgență care ar putea fi incluse în Constituție pot include: (i) circumstanțele în care poate fi declarată o stare de urgență,

36 A se vedea, de exemplu, [Constituția Australiei](#), [Constituția Belgiei](#), [Constituția Canadei](#), [Constituția Principatului Monaco](#), [Constituția Norvegiei](#).

37 A se vedea, de exemplu, articolul 109 alineatul (19) din [Constituția Republicii Uzbekistan](#); articolul 12 și articolul 80 (4) (1) din Constituția Republicii Kârgâzstan;

38 A se vedea, de exemplu, în regiunea OSCE, articolele 183 și 184 din [Constituția Ciprului](#); articolele 65.14, 78.17, 87.8, 129, 130, 131, 161 din [Constituția Estoniei](#); articolele 122-128 din [Constituția Macedoniei de Nord](#); articolele 200-202 din [Constituția Serbiei](#).

39 A se vedea, de exemplu, International IDEA, Bulmer, E., Introducere în construirea Constituției 18 [Puteri de urgență](#), 2018, p. 10.

40 A se vedea Comisia de la Veneția, [Puteri de urgență](#), CDL-STD(1992)015; și Comisia de la Veneția, [Avizul privind proiectul de lege constituțională privind "protecția națiunii"](#), CDL-AD(2016)006, par. 52.

- (ii) actorii autorizați să facă o propunere sau să ia decizia inițială de a declara o stare de urgență, (iii) pragul și calendarul necesar pentru aprobarea sau confirmarea de către legislativ, (iv) durata, încetarea și condițiile de reînnoire a unei stări de urgență, (v) efectele unei stări de urgență și (vi) mijloacele de care dispun sistemul judiciar, legislativul și instituția națională pentru drepturile omului sau mediatorii pentru a supraveghea exercitarea puterilor de urgență de către executiv. **Prin urmare, deși recunoaștem că modificările constituționale nu pot fi realizate în acest moment, pe termen lung, se recomandă să se ia în considerare reglementarea în continuare a aspectelor esențiale ale stărilor de urgență în Constituție, și nu prin legile organice.**
25. În al doilea rând, elaborarea unor orientări mai detaliate privind criteriile și pragurile de declarare a situațiilor de urgență, durata acestora și condițiile specifice care justifică suspendarea sau limitarea drepturilor fundamentale ar putea spori claritatea și ar putea preveni eventualele abuzuri (subsecțiunile 3 și 6 *infra*).
26. În al treilea rând, introducerea unor dispoziții suplimentare privind modalitățile de luare a deciziilor (subsecțiunea 4 *infra*), supravegherea legislativă (subsecțiunea 5 *infra*) și mecanismele de revizuire judiciară a deciziilor ar putea consolida controalele și asigura echilibrul (subsecțiunea 7 *infra*). În plus, Proiectul de cod ar trebui să ofere mai multe orientări cu privire la modul în care legislativul decide cu privire la organizarea sau amânarea alegerilor în timpul unei stări de urgență (subsecțiunea 6.2 *infra*).
27. În cele din urmă, se observă că par să existe unele discrepanțe între dispozițiile Constituției, Legea organică 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu sau de război și Proiectul de cod.⁴¹ Va fi, de asemenea, important să se asigure că toate dispozițiile Proiectului de cod și ale Legii organice 212/2004 sunt conforme cu Constituția, asigurându-se în același timp coerența cadrului juridic în ansamblu.

3. DECLARAREA STĂRII DE URGENȚĂ, DE ASEDIU SAU DE RĂZBOI DE CĂTRE LEGISLATIV

28. După cum a remarcat anterior Biroul ODIHR, funcțiile de control exercitate de parlamentele naționale rămân o cerință esențială a democrației parlamentare, în special în momentele în care se introduc stări de urgență sau alte stări de urgență și se transferă puteri sporite către executiv.⁴² **După cum a subliniat și Comisia de la Veneția, "controlul parlamentar al acțiunilor autorităților în legătură cu o stare de urgență și procedurile speciale pentru un astfel de control sunt garanții importante ale statului de drept și ale democrației".**⁴³ În conformitate cu Documentul OSCE de la Moscova din 1991, "în cazurile în care decizia de a impune o stare de urgență publică poate fi luată în mod legal de către autoritățile executive, această decizie ar trebui să fie supusă aprobării sau controlului legislativului în cel mai scurt timp posibil".⁴⁴ În acest sens, statele participante la OSCE s-au angajat "să prevadă în legislația lor controlul asupra reglementărilor referitoare la starea de urgență publică, precum și punerea în aplicare a acestor reglementări".⁴⁵ Aceasta înseamnă că garanțiile fundamentale ale statului de drept, în special constituționalitatea și legalitatea, controlul parlamentar efectiv, controlul

41 De exemplu, articolul 63 din Constituție prevede posibilitatea ca Parlamentul, prin lege organică, să decidă să își prelungească mandatul în timpul unei stări de urgență, de asediu sau de război, în timp ce articolul 137 (6) din Proiectul de cod prevede că mandatul său se prelungește în astfel de cazuri.

42 A se vedea *OSCE Angajamentele Dimensiunii Umane și Răspunsurile Statelor la Pandemia de COVID-19*, p. 43.

43 A se vedea Comisia de la Veneția, *Avizul* privind proiectul de lege constituțională privind protecția națiunii franceze, CDL-AD(2016)006-e.

44 A se vedea *Documentul OSCE de la Moscova din 1991*, par. 28.2. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, *Avizul* privind proiectul de lege constituțională privind protecția națiunii franceze, CDL-AD(2016)006-e.

45 A se vedea *Documentul OSCE de la Moscova din 1991*, par. 28.8.

judiciar independent și căile de atac interne efective, trebuie menținute chiar și în timpul unei stări de urgență sau al unor stări de urgență similare.⁴⁶

3.1. Procedura declarării stării de urgență, de asediu sau de război

29. Constituția Republicii Moldova conferă Parlamentului autoritatea de a declara stare de urgență, de asediu sau de război (articolul 66 litera (m) din Constituție). Legea organică 212/2004 precizează cine poate propune o astfel de declarație.⁴⁷
30. În conformitate cu articolul 137 alineatul (1) din Proiectul de cod, Președintele Republicii sau Guvernul poate prezenta Parlamentului o propunere de declarare a stării de urgență, de asediu sau de război. Această propunere trebuie să fie făcută în conformitate cu Legea nr. 212/2004 și să fie însoțită de un proiect de act normativ elaborat conform cerințelor Legii nr. 100/2017. Propunerile trebuie să includă informații argumentate care să justifice declarația și orice restrângeri asupra drepturilor și libertăților (articolul 137 alineatul (2) din Proiectul de cod). În cazul în care Parlamentul nu se află în sesiune, acesta este convocat în sesiune extraordinară pentru a examina propunerea (articolul 137 alineatul (3)) sau în termen de 24 de ore în cazul unei agresiuni armate (articolul 137 alineatul (4)), asigurându-se astfel un control legislativ prompt. Articolul 138 prevede că propunerea de declarare a stării de urgență, de asediu sau de război este înaintată comisiei sesizate în fond, care va examina circumstanțele care au generat starea de urgență și va elabora un raport pentru Parlament. De asemenea, comisia va elabora un proiect de hotărâre și îl va prezenta Parlamentului spre aprobare. Articolul 139 prezintă procedurile pentru debaterile parlamentare privind propunerea de declarare a stării de urgență, de asediu sau de război. Dezbaterile au loc în ședință publică, cu excepția cazului în care Parlamentul decide altfel. Președintele sau guvernul prezintă propunerea, urmată de o rundă de întrebări din partea deputaților, fiecare având o durată de un minut, cu răspunsuri limitate la trei minute. Se prezintă apoi raportul comisiei privind propunerea, inclusiv concluziile și circumstanțele care au condus la declarație. Grupurile parlamentare au posibilitatea de a-și exprima poziția timp de șapte minute. În cele din urmă, președintele supune la vot proiectul de hotărâre. În conformitate cu articolul 140 alineatul (1) din Proiectul de cod, starea de urgență, de război sau de asediu este instituită printr-o hotărâre a Parlamentului.
31. În general, procedura propusă pentru declararea unei stări de urgență este binevenită din punctul de vedere al controlului parlamentar asupra utilizării puterilor de urgență. În conformitate cu dispozițiile propuse, Președintele Republicii și Guvernul pot propune legislativului declararea stării de urgență, însă decizia finală de a o declara aparține Parlamentului. Această cerință a aprobării legislative înainte ca o stare de urgență să poată intra în vigoare se regăsește în mai multe alte jurisdicții.⁴⁸ Un astfel de aranjament poate reduce riscul de abuz al puterilor de urgență de către executiv, dar poate, de asemenea, întârzia reacțiile executivului la criză.
32. În același timp, două aspecte importante ale procedurii propuse ar putea fi îmbunătățite. În cazul unei agresiuni armate împotriva țării, Constituția obligă președintele Republicii să ia măsuri imediate și să declare stare de război (articolul 87 alineatul (3) din Constituție). În acest scenariu, starea de război poate intra în vigoare înainte de aprobarea

46 A se vedea APCE, [Rezoluția 2209 \(2018\) Starea de urgență](#): aspecte de proporționalitate privind derogările în temeiul articolului 15 din CEDO, par. 3.

47 Starea de urgență poate fi propusă de Președintele Republicii Moldova sau de Guvern (articolul 17), în timp ce starea de asediu sau starea de război poate fi declarată de Parlament la propunerea Președintelui (articolele 28 și 43). În plus, în caz de agresiune armată împotriva țării, Constituția impune președintelui Republicii obligația de "a lua măsuri pentru respingerea agresiunii" și de a declara starea de război; președintele Republicii trebuie să informeze "neîntârziat" Parlamentul (articolul 87 alineatul (3) din Constituție).

48 A se vedea, de exemplu, articolul 120 din [Constituția Armeniei](#); articolul 129 din [Constituția Estoniei](#); articolul 138 din [Constituția Portugaliei](#); articolul 116.3 din [Constituția Spaniei](#).

legislativului. Constituția și Proiectul de cod impun președintelui Republicii să informeze legislativul cu privire la declarație, iar dacă legislativul nu este în sesiune, acesta trebuie convocat în sesiune extraordinară în termen de 24 de ore de la agresiune.

33. Cu toate acestea, nici Constituția, nici Legea organică 212/2004 și nici Proiectul de cod nu prevăd că declarația de război a președintelui trebuie să fie confirmată de Parlament într-un anumit termen pentru a rămâne în vigoare. Comparativ, în mai multe jurisdicții, o stare de urgență intră în vigoare imediat după o decizie a executivului, dar devine caducă după o anumită perioadă de timp dacă nu este confirmată de legislativ. Aprobarea legislativă post-declarație echilibrează nevoia de acțiuni executive imediate care să satisfacă cerința de supraveghere legislativă, asigurând faptul că regimul de urgență nu se poate extinde dincolo de perioada sa inițială fără aprobarea legislativă. Termenul de obținere a aprobării legislative post-declarație variază de la o jurisdicție la alta,⁴⁹ iar în unele jurisdicții nu există un termen specific pentru aprobarea legislativă post-declarație, în schimb, legislativul poate anula oricând declararea stării de urgență de către executiv.⁵⁰ În principiu, pentru a asigura un control parlamentar eficient și pentru a preveni abuzul de puteri de urgență, această perioadă ar trebui să fie relativ scurtă. Absența unei clauze de caducitate și a unei cerințe explicite de aprobare legislativă post-declarație în cazul unei declarații prezidențiale de război în temeiul articolului 87 alineatul (3) din Constituție constituie o lacună semnificativă și ridică probleme serioase. Prin urmare, pentru a aborda această lacună și deși se recunoaște că acest lucru poate necesita o modificare constituțională, **se recomandă să se solicite în mod explicit Parlamentului să confirme orice declarație de război a președintelui în temeiul articolului 87 alineatul (3) din Constituție într-un termen definit pentru ca aceasta să rămână în vigoare după o perioadă inițială (scurtă) specificată.**
34. În al doilea rând, în conformitate cu articolul 140 alineatul (1) din Proiectul de cod, starea de urgență, de război sau de asediu este instituită printr-o decizie a Parlamentului. Articolul 74 alineatul (2) din Constituție prevede că deciziile Parlamentului sunt adoptate prin votul majorității membrilor prezenți ai Parlamentului. Articolul 115 alineatul (1) litera (c) din Proiectul de cod prevede că, pentru a fi adoptate, legile ordinare, hotărârile și alte acte necesită votul majorității simple (și anume, majoritatea deputaților prezenți la ședință). Prin urmare, aceasta înseamnă că nu există nicio cerință de cvorum pentru ca Parlamentul să voteze o propunere de declarare a stării de urgență, de asediu sau de război; de asemenea, nu este prevăzută o majoritate specială sau calificată. Acest aspect poate fi deosebit de important în funcție de efectele fenomenului care declanșează starea de urgență. Având în vedere consecințele grave care pot fi declanșate de o stare de urgență, în mai multe jurisdicții, decizia de a decide sau de a aproba declararea unei stări de urgență necesită votul majorității absolute a tuturor deputaților⁵¹ sau votul majorității calificate în cadrul legislativului.⁵² O cerință riguroasă privind cvorumul poate acționa, de asemenea, ca o măsură de protecție împotriva oricărei influențe sau presiuni

49 De exemplu, **Georgia** [articolul 50 alineatul (31) prevede că "în cazul în care Parlamentul nu se întrunește în termen de cinci zile sau nu aprobă (prelungște) decretul prezidențial de declarare (prelungire) a stării de urgență, starea de urgență declarată este anulată. Legea marțială se anulează în cazul în care Parlamentul nu aprobă edictul prezidențial de declarare (prelungire) a legii marțiale în termen de 48 de ore de la convocarea sa."]; **Luxemburg** (starea de criză poate dura maximum zece zile și poate fi prelungită cu trei luni (durata maximă prevăzută în Constituție), dar numai cu autorizarea prealabilă a Parlamentului); **Mongolia** (articolul 33 din Constituție prevede ca Parlamentul să examineze în termen de șapte zile decretul de declarare a stării de urgență sau a stării de război și să îl aprobe sau să îl dezaprobe - fără o astfel de decizie, decretul prezidențial este nul); **Malta** (în conformitate cu articolul 47 din Constituție, aprobarea Camerei Reprezentanților este necesară în termen de 14 zile); **Spania** (fiecare prelungire a stării de alarmă de 15 zile necesită aprobarea Congresului Deputaților); **România** (Parlamentul, în conformitate cu articolul 93 din Constituție, trebuie să aprobe starea de urgență decretată de președinte în termen de trei zile, iar ulterior și orice prelungire).

50 A se vedea, de exemplu, articolul 231 din [Constituția Poloniei](#).

51 A se vedea, de exemplu, articolul 129 din [Constituția Estoniei](#); și articolul 91 din Constituția Muntenegrului.

52 A se vedea, de exemplu, articolul 17 din [Constituția Croației](#) (majoritate de două treimi din totalul membrilor Parlamentului); articolul 47 din Constituția Maltei (nu mai puțin de două treimi din totalul membrilor Camerei); articolul 125 din Constituția Macedoniei de Nord (majoritate de două treimi din numărul total de reprezentanți).

nejustificate asupra parlamentarilor, ca mijloc de descurajare a acestora de a participa la votul asupra unei rezoluții. În plus, un prag mai ridicat necesită adesea sprijinul opoziției, ceea ce poate contribui la prevenirea utilizării abuzive a puterilor de urgență în scopuri partizane și la asigurarea unui consens larg.⁵³

35. Pentru a consolida controlul parlamentar și a susține principiul separării puterilor, **se recomandă, cel puțin, includerea unei cerințe explicite privind cvorumul pentru adoptarea unei declarații de stare de urgență sau, alternativ, impunerea unui prag mai ridicat pentru ca legislativul să adopte decizia de a declara stare de urgență, stare de asediu sau război**, deși se recunoaște că acest lucru poate necesita modificarea Constituției. Această garanție ar asigura faptul că orice declarare a stării de urgență este supusă unui control legislativ riguros și reflectă consensul dintre parlamentari.

3.2. Motivele și cerințele pentru declararea stării de urgență, de asediu sau de război

36. Proiectul de cod prevede trei tipuri distincte de regimuri de urgență: stare de urgență, stare de asediu și stare de război, reflectând astfel cele trei categorii prevăzute în Constituție.⁵⁴ Cu toate acestea, Proiectul de cod nu specifică tipurile de circumstanțe sau fenomenele care ar putea declanșa fiecare dintre aceste stări. În același timp, motivele pentru declararea stării de urgență, de asediu sau de război sunt definite în detaliu la articolul 1 din Legea organică 212/2004.⁵⁵ Deși evaluarea conținutului Legii organice 212/2004 depășește domeniul de aplicare al prezentei opinii, se pot face câteva observații cu privire la motivele și pragurile care ar trebui îndeplinite pentru declararea diferitelor stări de urgență.
37. Definirea în avans a unei situații de urgență poate fi o provocare, deoarece situațiile de urgență sunt prin natura lor bruște și neprevăzute. Definițiile prea înguste ar putea împiedica un răspuns eficient în situațiile noi. Pentru a rezolva această problemă, multe constituții și dispoziții legislative adoptă o abordare generală, identificând fenomenele principale care pot declanșa o situație de criză, cum ar fi războiul, și utilizând apoi un limbaj mai larg și mai flexibil pentru a cuprinde alte situații de urgență potențiale.⁵⁶
38. În același timp, o definiție largă a circumstanțelor care pot conduce la declararea stărilor de urgență creează un risc potențial de utilizare abuzivă, exacerbat, precum și creează dificultăți cu care se pot confrunta alți actori constituționali în analizarea sau revizuirea justificării executivului pentru declararea unei situații de urgență. În cazurile legate de securitatea națională, executivul și funcționarii guvernamentali pretind adesea că sunt cel mai bine plasați pentru a evalua necesitatea unor puteri de urgență datorită expertizei lor în materie de securitate națională. Cu toate acestea, parlamentul este adesea în imposibilitatea de a examina îndeaproape aceste afirmații, deoarece divulgarea unor informații sensibile privind securitatea națională în fața unei adunări mari, convocate în mod public, ar putea pune în pericol însăși securitatea în cauză. Articolul 139 alineatul (1) din Proiectul de cod încearcă să atenueze această situație, permițând ca sesiunile parlamentare să aibă loc în privat. Cu toate acestea, o astfel de ședință privată nu ar elimina riscul pentru securitatea națională, având în vedere că mulți parlamentari ar avea

53 A se vedea International IDEA, Bulmer, E., Introducere în construirea Constituției 18 *Puteri de urgență*, 2018, p. 15. 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)05, par. 121.

54 De exemplu, în articolul 66 litera (m) din Constituție.

55 A se vedea Republica Moldova, *Legea organică 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război*, 24 iunie 2004.

56 De exemplu, articolul 15 din CEDO permite derogarea "în caz de război sau de altă urgență publică care amenință viața națiunii", în acest caz, războiul servind drept exemplu principal a ceea ce intenționează să fie acoperit de dispoziție, în timp ce expresia "altă urgență publică care amenință viața națiunii" extinde domeniul de aplicare la alte situații, concentrându-se în primul rând pe impactul fenomenului, în special pe amenințarea acestuia la adresa vieții națiunii, pentru a clarifica ce constituie o urgență.

În continuare acces la materiale sensibile; acest lucru nu ține cont de normele separate care reglementează accesul la informații clasificate sau secrete care intră sub incidența unor norme de clasificare diferite. În consecință, organizarea de dezbateri în sesiune închisă ar putea să nu permită obținerea rezultatelor dorite. Deși ar putea exista argumente în favoarea reducerii îngrijorării publice prin dezbateri închise, un discurs public robust este esențial. Dezbaterea publică poate evidenția gravitatea situației și poate conferi legitimitate democratică deciziei, sporind astfel încrederea publică, în special atunci când definiția unei situații de urgență este largă. În plus, dacă problema este discutată într-o sesiune închisă, parlamentul are mai puține posibilități de a acționa ca un control asupra puterii executive și, ulterior, există un risc crescut de abuz și lipsă de responsabilitate din partea statului.

39. Deși situațiile de urgență sunt adesea definite în termeni generali, organele internaționale pentru drepturile omului au încercat să clarifice aceste definiții pe baza efectelor lor. De exemplu, UNHRC a declarat că nu orice tulburare sau catastrofă se califică drept "*urgență publică care amenință viața națiunii*"; mai degrabă, situația trebuie să atingă un anumit grad de severitate (pragul de gravitate a amenințării) pentru a se califica drept urgență.⁵⁷ În mod similar, expresia "*care amenință viața națiunii*" din articolul 15 din CEDO și din tratatele internaționale conexe privind drepturile omului subliniază, de asemenea, efectul pe care trebuie să îl producă o criză pentru ca aceasta să poată fi calificată drept urgență. *Standardele minime de la Paris* ale Asociației de Drept Internațional (ILA) privind drepturile omului într-o stare de urgență clarifică în continuare faptul că "urgență publică" ar trebui să însemne "*o situație excepțională de criză sau de pericol public, real sau iminent, care afectează întreaga populație sau întreaga populație a zonei căreia i se aplică declarația și care constituie o amenințare la adresa vieții organizate a comunității din care face parte statul*".⁵⁸ În mod similar, CtEDO a considerat că o "urgență publică care amenință viața națiunii" este echivalentă cu "*o situație excepțională de criză sau urgență care afectează întreaga populație și constituie o amenințare la adresa vieții organizate a comunității din care face parte statul*".⁵⁹ CtEDO a recunoscut că autoritățile naționale dispun de o marjă largă de apreciere pentru a evalua existența unei situații de urgență și a stabili derogările necesare, având în vedere implicarea lor directă și continuă în situații de urgență și cunoașterea contextului țării.⁶⁰ Cu toate acestea, această competență nu este nelimitată, iar Curtea păstrează responsabilitatea de a verifica dacă acțiunile întreprinse depășesc marja ce ceea ce poate fi considerat drept "*strict necesar pentru circumstanțele*" aferente crizei, asigurând supravegherea la nivel european a marjei naționale de apreciere.⁶¹
40. Articolul 138 din Proiectul de cod nu detaliază elementele sau circumstanțele care ar trebui evaluate de către Comitet atunci când examinează circumstanțele care dau naștere stării de urgență, de asediu sau de război. Articolul 140 alineatul (2) din Proiectul de cod menționează că "*Starea de asediu și starea de urgență pot fi instituite și menținute numai în măsura cerută de situațiile care le determină și cu respectarea obligațiilor asumate de Republica Moldova potrivit dreptului internațional*". În timp ce respectarea obligațiilor de drept internațional implică respectarea principiilor enunțate în PIDCP și CEDO, în măsura în care declararea stării de urgență poate implica, de asemenea, posibile derogări de la drepturile omului, circumstanțele în care poate fi declarată starea de

57 A se vedea [CCPR, Comentariul general nr. 29 privind articolul 4 din PIDCP](#).

58 A se vedea [Standardele minime de la Paris privind drepturile omului în caz de stare de urgență](#) (1985) 79 Revista Americană de Drept Internațional 1072, 1072.

59 A se vedea CtEDO, Cauza [Lawless c. Irlandei](#), nr. 332/57.

60 A se vedea CtEDO, Cauza [Brannigan și McBride c. Marii Britanii](#), nr. 14553/89 și 14554/89, 26 mai 1993, par. 43. A se vedea, de asemenea, [Avizul](#) Comisiei de la Veneția cu privire la Legile privind decretul de urgență nr. 667-676 din Turcia, 9-10 decembrie 2016.

61 A se vedea CEDO, Cauza [Brannigan și McBride c. Marii Britanii](#), nr. 14553/89 și 14554/89, 26 mai 1993. A se vedea, de asemenea, [Avizul](#) Comisiei de la Veneția cu privire la Legile privind decretul de urgență nr. 667-676 din Turcia, 9-10 decembrie 2016.

urgență trebuie, de asemenea, să îndeplinească criteriile condiției de "*urgență publică care amenință viața națiunii*" stabilite de articolul 4 din PIDCP și articolul 15 din CEDO, astfel cum au fost interpretate de Comitetul ONU pentru Drepturile Omului și, respectiv, CtEDO, și să atingă un anumit prag de gravitate a amenințării. În cazul Greciei, Comisia Europeană a Drepturilor Omului a afirmat că o urgență trebuie să fie reală sau iminentă; efectele sale trebuie să implice întreaga națiune; continuitatea vieții organizate a comunității trebuie să fie amenințată; iar criza sau pericolul trebuie să fie excepțional.⁶² Se recomandă **elaborarea în articolul 138 a elementelor care trebuie luate în considerare de comisie pentru a evalua dacă pragul de amenințare-severitate este atins pentru a justifica declararea stării de urgență – prin a se include dispoziții exprese că urgența trebuie să fie reală sau iminentă, temporară și excepțională, să amenințe viața națiunii, să afecteze întreaga populație și să constituie o amenințare la adresa vieții organizate a comunității, fiind prevăzute în același timp măsurile care nu sunt permise în conformitate cu standardele constituționale obișnuite, aplicându-se testul "strictei necesități", inclusiv în timpul prelungirii.**

41. Este important ca comisia competentă să efectueze o evaluare preliminară a măsurilor de urgență avute în vedere pentru a stabili dacă: i) acestea pot fi incluse în clauzele obișnuite de limitare a drepturilor și ii) acestea subminează statul de drept și principiile guvernării democratice.⁶³ În ceea ce privește primul aspect, evaluarea trebuie să țină seama în mod corespunzător de faptul că anumite drepturi nu pot face obiectul unei derogări în nicio circumstanță (a se vedea, de asemenea, subsecțiunea 6.1 *infra*) și că măsurile de urgență, la fel ca interferențele cu drepturile omului în perioade normale, sunt supuse cerințelor de necesitate, proporționalitate și nediscriminare.⁶⁴ Pentru a facilita această evaluare preliminară, comisia competentă ar trebui să se angajeze în consultări prompte cu organizațiile societății civile, cu instituția națională pentru drepturile omului și, ori de câte ori este posibil, cu organele internaționale de experți. Rezultatul evaluării și linia de acțiune urmată - pentru a aborda situația printr-o declarație de urgență, o derogare de la unul sau mai multe tratate sau pentru a adopta o legislație nouă sau a adapta legislația existentă - ar trebui să fie justificate în mod transparent în raportul care urmează să fie prezentat Parlamentului pentru examinare. **Articolul 138 din Proiectul de cod ar putea detalia elementele care ar trebui examinate și evaluate în raportul prezentat Parlamentului. În plus, pentru a consolida și mai mult cadrul normativ, se recomandă să se precizeze la articolul 140 alineatul (2) din Proiectul de cod că starea de urgență sau de asediu poate fi declarată numai în situații care echivalează cu o urgență publică care amenință viața națiunii și atunci când situația o impune strict.**
42. Cu toate acestea, ar trebui să se recunoască faptul că, chiar și cu aceste garanții în vigoare, din cauza presiunii politice în situații de urgență, împreună cu dificultățile de a furniza informații adecvate parlamentarilor cu privire la îndeplinirea acestor condiții, astfel de clarificări în Proiectul de cod pot fi ineficiente. Prin urmare, este fundamental să se consolideze mecanismele de supraveghere în momentele în care se ia în considerare continuarea existenței unei situații de urgență (a se vedea subsecțiunea 6 *infra*). Din acest motiv, orice clarificare a definiției a ceea ce constituie o "urgență" trebuie să fie însoțită de clarificări suplimentare cu privire la procesul de revizuire, reînnoire și ridicare a stării de urgență. În cele din urmă, o definiție mai strictă a stării de urgență poate acționa ca o

62 A se vedea [Cauza Greciei \(1969\) YB 1](#). Această cerere interstatală nu a fost niciodată examinată de CtEDO, deoarece Grecia s-a retras din Convenție în urma hotărârii negative a Comisiei.

63 A se vedea Asociația de Drept Internațional, Comitetul pentru drepturile omului în perioade de urgență, [Rezoluția 2/2024](#) (iunie 2024), p. 3.

64 A se vedea Asociația de Drept Internațional, Comitetul pentru drepturile omului în perioade de urgență, [Rezoluția 2/2024](#) (iunie 2024), p. 3.

garanție care să asigure că declararea oficială a stării de urgență are efectul dorit de a limita competențele excepționale la situații excepționale.

3.3. Termenele pentru starea de urgență, asediu sau război

43. Situațiile de urgență sunt prin definiție o stare excepțională și temporară. Prin urmare, regimurile de urgență trebuie să fie de natură provizorie.⁶⁵ Măsurile de urgență trebuie să aibă o durată limitată, să dureze doar atât timp cât persistă situația de urgență și nu trebuie să devină permanente. După cum a afirmat Comisia de la Veneția, *"regimul de urgență nu ar trebui să se prelungească în mod nejustificat; dacă guvernul guvernează prin puteri de urgență prea mult timp, acesta își va pierde inevitabil legitimitatea democratică"*.⁶⁶ Prin urmare, statele ar trebui să asigure un mecanism de revizuire periodică pentru a evalua necesitatea de a continua starea de urgență.⁶⁷ Întrebarea cine ar trebui să pună capăt stării de urgență, când și cum, nu poate fi lăsată la aprecierea unui executiv, care exercită puteri sporite, și ar trebui să intre în responsabilitatea Parlamentului.⁶⁸
44. Proiectul de cod conține mai multe indicații conform cărora stările de urgență sunt presupuse a fi temporare. Articolul 137 alineatul (6) din Proiectul de cod permite prelungirea mandatului Parlamentului "până la finalizarea stării de urgență, de asediu sau de război"; articolul 140 alineatul (2) limitează instituirea și menținerea unei stări de urgență în "*măsura cerută de situațiile care le determină*" și impune ca orice declarație de urgență să specifice durata acesteia; iar articolul 141 prevede dispoziții generale privind prelungirea sau încetarea unei stări de urgență.
45. Cu toate acestea, Proiectul de cod nu include în prezent o limită de timp explicită pentru durata inițială a unei stări de urgență și nici pentru durata unei eventuale prelungiri a regimului de urgență. În timp ce articolul 18 din Legea organică 212/2004 prevede că o stare de urgență poate fi instituită pentru o perioadă care *nu va depăși 60 de zile*, cu posibilitatea de a fi prelungită, acesta nu specifică o limită de timp explicită pentru durata prelungirii potențiale și nu este clar dacă limita de 60 de zile se aplică și prelungirii. Pe de o parte, acest lucru este rezonabil, deoarece este dificil de apreciat în avans cât de mult poate dura o urgență. Pe de altă parte, fără o limită de timp explicită pentru prelungire, nu există o limită a duratei unei stări de urgență. Prin urmare, este posibil ca situațiile de urgență de lungă durată să fie permise în conformitate cu formularea actuală. Dispozițiile cu durată nelimitată sunt foarte susceptibile de abuz, deoarece puterile de urgență au adesea tendința de a se prelungi și de a se înrădăcina în timp.
46. Dintr-o perspectivă comparativă, majoritatea constituțiilor impun o limită de timp pentru orice regim de urgență, după care acesta expiră automat, cu excepția cazului în care este prelungit în mod oficial de către Parlament. Practicile privind durata inițială a stărilor de urgență și posibilitatea de prelungire, precum și durata prelungirii, variază de la un stat participant la OSCE la altul.⁶⁹

65 A se vedea Comisia de la Veneția, [Avizul cu privire la proiectul de lege constituțională privind "protecția națiunii" franceze](#), CDL-AD(2016)006, par. 65.

66 A se vedea [Avizul](#) Comisiei de la Veneția cu privire la Legile privind decretul de urgență nr. 667-676 din Turcia, par. 229.

67 A se vedea ODIHR, [OSCE Angajamentele Dimensiunii Umane și Răspunsurile Statelor la Pandemia de COVID-19](#), p. 49.

68 A se vedea Comisia de la Veneția, [Avizul](#) cu privire la proiectul de lege constituțională privind "protecția națiunii" franceze, CDL-AD(2016)006-e..

69 De exemplu, 15 zile pentru o stare de asediu în **Grecia** (care poate fi prelungită la fiecare cincisprezece zile, numai pe baza unei rezoluții adoptate de Parlament, articolul 48 din Constituție), 15 zile pentru o stare de urgență sau de asediu în **Portugalia** (pentru stările de asediu sau de urgență, articolul 19 alineatul (5) din Constituție), 30 de zile pentru o stare de urgență în **Spania** (proclamată de guvern prin decret convenit în Consiliul de Miniștri, după autorizarea prealabilă a Congresului, cu posibilitatea prelungirii cu încă 30 de zile, cu aceleași cerințe), 30 de zile în **Cehia** (durata inițială pentru o perioadă de cel mult 30 de zile, care poate fi anulată de Adunarea Deputaților, cu posibilitatea prelungirii cu 30 de zile numai cu acordul prealabil al Adunării Deputaților, articolul 6.3 din apendicele B

47. *Standardele minime de la Paris ale ILA privind drepturile omului într-o stare de urgență, de exemplu, prevăd că "durata unei situații de urgență (cu excepția cazurilor de război sau de agresiune externă) trebuie să fie pe un termen fix stabilit de constituție". Deși recunosc că sunt posibile prelungiri, acestea subliniază că "orice prelungire a perioadei inițiale de urgență trebuie să fie susținută de o nouă declarație făcută înainte de expirarea fiecărui termen, care să stabilească o altă perioadă stabilită de constituție". În plus, "orice prelungire a perioadei de urgență necesită aprobarea prealabilă a legislativului". În mod similar, Comisia de la Veneția a declarat că "(î)n niciun caz constituționalizarea (puterilor de urgență) nu ar trebui să rezulte în acordarea unui "cec în alb" în favoarea legiuitorului, cu atât mai puțin în favoarea majorității aflate la putere, care ar avea altfel puterea de a introduce derogări foarte substanțiale de la libertățile protejate, inclusiv după declararea stării de urgență. Din acest motiv, pare necesar să se prevină acest risc prin consacrarea în Constituție nu numai a posibilității de a declara (și prelungi) orice regim excepțional, inclusiv starea de urgență, ci și a limitelor formale, materiale și temporale care trebuie să guverneze astfel de regimuri."*⁷⁰
48. CtEDO a sugerat că situațiile de urgență prevăzute la articolul 15 din CEDO nu trebuie să fie neapărat temporare și că durata situației de urgență este luată în considerare ca parte a evaluării proporționalității.⁷¹ Cu toate acestea, această interpretare poate tulbura distincția dintre normalitate și urgență, deoarece abandonează obiectivul de restabilire a normalității. O astfel de abordare riscă, de asemenea, să slăbească funcția de protecție a articolului 15, deoarece normalitatea și urgența ar trebui să fie clar distinse, chiar dacă nu în totalitate.⁷²
49. Având în vedere cele de mai sus, **se recomandă specificarea în Proiectul de cod a duratei maxime pentru perioada inițială a oricărei stări de urgență declarate de Parlament sau trimiterea la dispozițiile Legii organice 212/2004, precum și a duratei maxime pentru eventualele prelungiri ulterioare ale oricărei stări de urgență.**
50. În plus, în multe jurisdicții, o stare de urgență poate fi încheiată mai devreme decât expirarea programată dacă criza sau situația de urgență s-a rezolvat. Încetarea anticipată poate fi decisă de executiv și, în unele țări, de legislativ.⁷³ Articolul 141 alineatul (1) din Proiectul de cod prevede că legiuitorul poate restrânge durata unei stări de urgență, de asediu sau de război în funcție de evoluția situației. În plus, legiuitorul trebuie să ridice regimul de urgență dacă situația care a condus la declararea stării de urgență a fost ridicată (articolul 141 alineatul (4) din Proiectul de cod). Aceste două dispoziții sunt binevenite, deoarece sugerează că o stare de urgență ar trebui menținută doar atât timp cât este necesar.
51. În ceea ce privește procedura de prelungire a stării de urgență, se presupune că aceasta ar necesita aceeași majoritate ca cea pentru declarația inițială, și anume o majoritate a

la Constituția Cehiei), două luni pentru o stare de urgență în **Cipru** (proclamarea stării de urgență încetează să funcționeze la expirarea a două luni de la data confirmării de către Camera Reprezentanților, cu excepția cazului în care Camera, la cererea Consiliului de 87 Miniștri, decide să prelungească durata stării de urgență, articolul 183 alineatul (6) din Constituție), până la 60 de zile pentru declararea stării de urgență în **Albania** (la cererea Consiliului de Miniștri, prin decizia Adunării, cu posibilitatea de prelungire numai cu acordul Adunării la fiecare 30 de zile pentru o perioadă de timp de cel mult 90 de zile, articolul 173 din Constituție), până la 90 de zile pentru proclamarea stării de urgență în **Polonia** (proclamată de președintele Republicii, la cererea Consiliului de Miniștri, cu posibilitatea de prelungire cu 60 de zile, cu acordul Sejm-ului, articolul 230 din Constituția Poloniei), până la 90 de zile în **Serbia** (declarată prin decizie a Adunării Naționale pentru o perioadă de maximum 90 de zile, cu posibilitatea de prelungire cu încă 90 de zile, articolul 200 din Constituție), până la trei luni pentru o stare de urgență în **Estonia** (*Riigikogu*-ul poate, la propunerea președintelui sau a guvernului Republicii și cu votul majorității membrilor săi, să declare stare de urgență pe întreg teritoriul național pentru o perioadă de maximum trei luni, articolul 129 din Constituția Estoniei).

70 A se vedea [Avizul](#) Comisiei de la Veneția cu privire la proiectul de lege constituțională privind protecția națiunii franceze, par. 54.

71 A se vedea CtEDO, Cauza [A. și alții c. Marii Britanii](#), nr. 3455/05.

72 În hotărâri anterioare, precum în cauzele [Lawless c. Irlandei](#) și [Brannigan și McBride c. Marii Britanii](#), Curtea părea mai atentă la natura temporară și excepțională a situațiilor de urgență. În mod similar, în cauza [A. și alții c. Secretarului de Stat](#), Camera Lorzilor a subliniat importanța termenelor și a garanțiilor pentru a preveni normalizarea puterilor de urgență.

73 A se vedea, de exemplu, articolul 231 din [Constituția Poloniei](#).

deputaților prezenți, fără cerința de cvorum. Cu toate acestea, având în vedere riscurile inerente prelungirii stării de urgență, autorii proiectului de lege ar putea lua în considerare solicitarea unei majorități calificate în scopul prelungirii unei stări de urgență, pentru a asigura un consens politic mai larg pentru fiecare prelungire a regimului de urgență și, în consecință, pentru a crește treptat puterea opoziției de a pune capăt regimului de urgență.⁷⁴ **Proiectul de cod ar trebui să specifice majoritatea necesară și cerința de cvorum pentru prelungirile ulterioare ale stării de urgență, luând în considerare în același timp introducerea creșterii pragului de vot pentru prelungirile ulterioare. În plus, ar trebui să se solicite o justificare separată pentru fiecare prelungire, care să sublinieze în mod clar de ce condițiile care au justificat inițial starea de urgență rămân prezente și necesită continuarea acesteia.**

52. Articolul 141 alineatul (4) din Proiectul de cod stipulează că "*starea de război va fi ridicată după încetarea acțiunilor militare și încheierea păcii*". Acest lucru ar putea fi problematic din două motive. În primul rând, conflictele moderne adesea nu se încheie prin încetarea acțiunilor militare sau semnarea unui acord de pace formal. În schimb, "conflictele înghețate" pot persista, permițând unei stări de război să dăinuie pentru o perioadă prelungită. În al doilea rând, elementele ale unei stări de război pot continua să persiste chiar și după încetarea ostilităților. Pentru a aborda astfel de circumstanțe, Constituția irlandeză a fost modificată pentru a extinde definiția "perioadei de război" pentru a include perioadele care urmează încheierii unui război, a unui conflict armat sau a unei rebeliuni armate. Această extindere rămâne în vigoare până când ambele camere ale legislativului bicameral decid că urgența națională rezultată din conflict sau rebeliune a luat sfârșit.⁷⁵ Cu toate acestea, exemplul irlandez ilustrează, de asemenea, modul în care astfel de perioade de timp pot fi abuzate. În cazul Irlandei, starea de urgență rezultată din izbucnirea celui de-al Doilea Război Mondial în 1939 a fost prelungită până în 1976. Deși ar putea exista motive întemeiate pentru a permite ca puterile asociate unei stări de război să continue după încetarea oficială a ostilităților, trebuie instituite controale stricte pentru a preveni abuzurile. **De asemenea, ar trebui luată în considerare o limită de timp rezonabilă pentru durata stării de război, cu mecanisme pentru eventuale prelungiri și revizuri periodice** (a se vedea și subsecțiunea 3.1 *infra*).

3.4. Publicitatea, transparența și informarea comunității internaționale

53. O stare de urgență ar trebui să fie ghidată de drepturile omului și de principiile democratice, inclusiv de transparență și responsabilitate. Accesul la informații, deschiderea și transparența sunt condiții necesare pentru o guvernare democratică. În Documentul de la Moscova (1991), statele participante la OSCE s-au angajat, în contextul unei stări de urgență, să "*pună la dispoziția cetățenilor (lor) informații, fără întârziere, despre măsurile care au fost luate*".⁷⁶
54. Din momentul în care starea de urgență este declarată sau proclamată, statul ar trebui, fără întârziere, să pună la dispoziția publicului informații privind măsurile care au fost luate și implicațiile care ar putea rezulta. Prin urmare, articolul 140 alineatul (5) din Proiectul de cod, care prevede că hotărârile de declarare a stării de urgență, de asediu sau de război "*sunt publicate neîntârziat*", este binevenit. **Trebuie subliniat faptul că informațiile trebuie să fie ușor accesibile, inclusiv pentru persoanele cu handicap.**

74 A se vedea International IDEA, Bulmer, E., Introducere în construirea Constituției 18 *Puteri de urgență*, 2018, p. 15. 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)05, par. 121.

75 Articolul 28.3.3° din *Constituția Irlandei*.

76 A se vedea *Documentul OSCE de la Moscova din 1991*, par. 28.3.

55. Articolul 140 alineatul (6) din Proiectul de cod prevede, de asemenea, obligația Parlamentului, prin intermediul Ministerului Afacerilor Externe, de a "notifica Secretarul General al Organizației Națiunilor Unite și Secretarul General al Consiliului Europei despre măsurile adoptate care au ca efect limitarea exercițiului unor drepturi și libertăți fundamentale, în conformitate cu obligațiile internaționale ale Republicii Moldova". Acest lucru este în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) din PIDCP și cu articolul 15 alineatul (1) din CEDO. Cu toate acestea, pentru a respecta, de asemenea, angajamentele OSCE, **Proiectul de cod ar trebui, de asemenea, să solicite autorităților statului să informeze Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului cu privire la hotărârea lor de a declara (și de a ridica) o stare de urgență și cu privire la eventualele derogări făcute de la obligațiile lor internaționale în domeniul drepturilor omului.**⁷⁷

RECOMANDAREA A

1. Să se solicite în mod explicit Parlamentului să confirme o declarație prezidențială a stării de război în temeiul articolului 87 alineatul (3) din Constituție într-un termen definit pentru ca aceasta să rămână în vigoare dincolo de o anumită perioadă inițială (scurtă);
2. Să se prevadă o cerință explicită de cvorum pentru adoptarea unei hotărâri de declarare a unei stări de urgență sau, alternativ, să se solicite un prag mai ridicat pentru ca legislativul să adopte o astfel de hotărâre, recunoscându-se totuși că acest lucru poate necesita o modificare a Constituției;
3. Să se elaboreze, la articolul 138 din Proiectul de cod, elementele care trebuie luate în considerare de către comisie pentru a evalua dacă pragul de amenințare-severitate este atins pentru a justifica declararea unei stări de urgență – solicitându-se în mod explicit ca urgența să fie reală sau iminentă, temporară și excepțională, care amenință viața și viața organizată a națiunii, fiind necesare în același timp măsuri care nu sunt permise în temeiul standardelor constituționale obișnuite, aplicându-se testul "strictei necesități";
4. Să se completeze articolul 138 din Proiectul de cod pentru a detalia elementele care ar trebui examinate și evaluate în raportul prezentat Parlamentului pentru a fundamenta hotărârea de declarare a unei stări de urgență, inclusiv o justificare a rezultatului evaluării și a cursului de acțiune urmărit - pentru a aborda situația printr-o declarație de urgență, o derogare de la unul sau mai multe tratate, sau pentru a adopta o legislație nouă sau a adapta legislația existentă - asigurându-se în același timp că comisia responsabilă se angajează în consultări prompte cu organizațiile societății civile, instituția națională pentru drepturile omului și, ori de câte ori este posibil, organele internaționale de experți
5. Să se includă specificarea în Proiectul de cod a duratei maxime pentru perioada inițială a oricărei stări de urgență declarate de Parlament sau trimiterea la dispozițiile Legii organice 212/2004, precum și a duratei maxime a eventualelor prelungiri ulterioare ale oricărei stări de urgență;
6. Să se introducă specificarea majorității necesare și a cerinței de cvorum pentru prelungirile ulterioare ale stării de urgență, luându-se în considerare în același timp posibilitatea introducerii creșterii pragului de vot pentru prelungirile

77 A se vedea [Documentul OSCE de la Moscova din 1991](#), par. 28.10, citit împreună cu CSCE, [Documentul de la Helsinki din 1992](#), Partea VI Dimensiunea umană, par. 5b.

ulterioare; în plus, ar trebui să se solicite o justificare separată pentru fiecare prelungire.

7. Completarea articolului 140 alineatul (6) din Proiectul de cod pentru a solicita informarea Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului cu privire la hotărârea de a declara (și de a ridica) o stare de urgență și la eventualele derogări de la obligațiile lor internaționale privind drepturile omului.
8. Să se precizeze că informațiile publicului cu privire la declararea unei stări de urgență și la măsurile de urgență trebuie să fie puse la dispoziție imediat, subliniindu-se în același timp necesitatea ca informațiile să fie accesibile tuturor, inclusiv persoanelor cu dizabilități.

4. PROCESUL DECIZIONAL ȘI CONTINUITATEA FUNCȚIONĂRII PARLAMENTULUI ÎN TIMPUL UNEI STĂRI DE URGENȚĂ

56. Este recunoscut faptul că, în multe situații de urgență, parlamentele nu se vor putea întruni în mod obișnuit și, prin urmare, trebuie găsite modalități de a asigura faptul că o supraveghere legislativă adecvată, permițând în același timp luarea deciziilor urgente într-un mod eficient. În timpul unei stări de urgență, statele ar trebui să se abțină pe cât posibil de la examinarea legislației care nu este urgentă, în timp ce funcțiile parlamentare nu sunt pe deplin operaționale și când anumite drepturi civice și politice sunt restricționate.⁷⁸ În special, dispozițiile constituționale sau legislația care poate avea un impact asupra libertăților fundamentale și a drepturilor omului sau care poate schimba echilibrul puterilor sau sistemul de control și echilibru nu ar trebui adoptate sau modificate în astfel de perioade.⁷⁹ Cu toate acestea, în ciuda caracterului urgent al anumitor decizii, ar trebui să se acorde atenție implicării cât mai multor experți și reprezentanți ai societății civile, inclusiv ai minorităților și ai altor grupuri diverse, asigurându-se în același timp o participare echilibrată a bărbaților și femeilor, pentru a garanta un proces incluziv.
57. Articolul 137 alineatul (3) din Proiectul de cod prevede că, în cazul în care nu se află în sesiune ordinară, Parlamentul trebuie convocat în sesiune extraordinară pentru a examina propunerea de declarare a unei stări de urgență. În plus, articolul 137 alineatele (5) și (6) garantează că Parlamentul își va continua mandatul în timpul stării de urgență, ceea ce este esențial pentru a asigura controlul parlamentar pe întreaga durată a stării de urgență și pentru a evalua, în timp, necesitatea și proporționalitatea continuă a stării de urgență și a măsurilor de urgență. Deși dispozițiile menționate mai sus sunt binevenite, Proiectul de cod nu specifică procedurile decizionale în timpul stării de urgență.
58. Pentru a asigura continuitatea funcționării Parlamentului în timpul unei stări de urgență și pentru a consolida controlul legislativ, **Proiectul de cod ar putea solicita legislativului să se întrunească în mod automat în cazul în care se declară starea de urgență sau ar putea permite legislativului să se întrunească în timpul stării de urgență fără convocare oficială din partea executivului,⁸⁰ sau ar putea solicita legislativului să rămână în sesiune pe toată durata regimului de urgență.⁸¹ De**

78 ODIHR, *OSCE Angajamentele Dimensiunii Umane și Răspunsurile Statelor la Pandemia de COVID-19*, pagina 74. A se vedea, de asemenea, *Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune*, par. 250

79 ODIHR, *OSCE Angajamentele Dimensiunii Umane și Răspunsurile Statelor la Pandemia de COVID-19*, pagina 74. A se vedea, de asemenea, *Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune*, par. 250.

80 A se vedea, de exemplu, articolul 70 alineatul (4) din *Constituția Vanuatu*.

81 A se vedea, de exemplu, articolul 44 alineatul (3) din *Constituția Georgiei*; articolul 27 alineatul (5) din *Constituția Mongoliei*; articolul 92 alineatul (4) din *Constituția României*.

asemenea, este esențial ca Proiectul de cod să introducă **posibilitatea de a organiza sesiunea parlamentară într-o altă locație, inclusiv online, și procedura aferentă pentru votul online**, în cazul în care clădirea parlamentului este inaccesibilă în timpul unui regim de urgență. În plus, în cazul în care legislativul nu se poate reuni din cauza situației de urgență în curs, **Proiectul de cod ar putea prevedea modalități alternative temporare de lucru și de luare a deciziilor**.⁸²

59. În plus, Proiectul de cod este lipsit de detalii privind modalitățile de luare a deciziilor în timpul stării de urgență, de asediu sau de război. Articolul 126 din Proiectul de cod interzice doar revizuirile constituționale în timpul stării de urgență, de asediu sau de război, dar nu prevede modul în care pot fi luate deciziile de către legislativ în timpul unei stări de urgență.
60. Având în vedere cele de mai sus, **se recomandă completarea Proiectului de cod pentru a se specifica modalitățile de luare a deciziilor în timpul stării de urgență, de asediu sau de război, luând în considerare, în același timp, mecanismele și procedurile specifice pentru ca Parlamentul să continue să funcționeze eficient în astfel de perioade**, inclusiv pentru a asigura o supraveghere eficientă a utilizării puterilor de urgență de către executiv în timpul unei stări de urgență (a se vedea subsecțiunea 5 *infra*). În special, este important să se includă în Proiectul de cod **dispoziții privind utilizarea procedurilor virtuale/de la distanță sau hibride, ca un caz excepțional în care reuniunile fizice nu sunt fezabile, precum și utilizarea soluțiilor tehnologiei informaționale, inclusiv în ceea ce privește votul online**. De asemenea, autorii propunerilor legislative ar trebui să stabilească dacă pot fi necesare norme diferite privind procedurile de stabilire a ordinii de zi și de dezbateră, inclusiv în ceea ce privește cvorumurile, pentru a permite desfășurarea rapidă și eficientă a lucrărilor parlamentare în cazul în care acestea au legătură cu criza sau, cel puțin, pentru a oferi deputaților posibilitatea de a modifica procedurile normale prevăzute în regulamentul de procedură al Parlamentului în acest scop.⁸³ Aceste dispoziții ar putea fi adăugate la Proiectul de cod. Pentru a spori transparența și responsabilitatea, Parlamentul ar trebui, de asemenea, să facă anunțuri cu privire la modul în care situația va afecta procesul legislativ obișnuit.
61. În cele din urmă, se recomandă, de asemenea, ca **Proiectul de cod să impună în mod expres elaborarea și adoptarea unor planuri de continuitate a activității** pentru a se asigura că Parlamentul este practic capabil să își continue activitatea în orice situație.

RECOMANDAREA B

4. Atunci când este declarată starea de urgență, să se solicite legislativului să se întrunească în mod automat sau să se întrunească fără convocare oficială din partea executivului sau să rămână în sesiune pe toată durata regimului de urgență, introducându-se în același timp posibilitatea de a ține sesiunea parlamentară într-un loc diferit, inclusiv la distanță (ca caz excepțional), prevăzându-se în același timp procedura conexă pentru votul online.

82 De exemplu, Constituția Suediei prevede posibilitatea înființării unei "delegații de război" a Parlamentului care să înlocuiască temporar organul legislativ atunci când țara este în război (a se vedea capitolul 15, articolul 2 din [Constituția Suediei](#)). Ca un alt exemplu ilustrativ, Constituția Capului Verde prevede că, în cazul în care legislativul nu se poate întruni în timpul unei stări de urgență sau în timpul legii marțiale, atribuțiile legislativului sunt preluate de așa-numita "Comisie permanentă" compusă din președintele adunării naționale, vicepreședinții și secretarii consiliului executiv și un reprezentant al fiecărui grup parlamentar (articolul 164 alineatul (2) din Constituția Capului Verde). A se vedea, de exemplu, [Regulamentul de procedură al Parlamentului European](#), articolele 244-247. A se vedea, de asemenea, [Raportul ODIHR 2020 privind angajamentele OSCE privind dimensiunea umană și răspunsurile statelor la pandemia COVID-19](#), p. 69.

83 A se vedea, de exemplu, [Regulamentul de procedură al Parlamentului European](#), articolele 244-247. În Polonia, un sistem hibrid combină președintele legislativului și un număr mic de deputați, delegați de partidele lor, care participă în Cameră, cei care se alătură fiind afișați virtual pe ecrane video.

5. Să se completeze Proiectul de cod pentru a se specifica modalitățile de luare a deciziilor în timpul stării de urgență, de asediu sau de război, luând în considerare mecanismele și procedurile specifice pentru ca Parlamentul să continue să funcționeze eficient în astfel de perioade, inclusiv în ceea ce privește utilizarea procedurilor virtuale/de la distanță sau hibride, votul online, precum și eventualele norme diferite referitoare la procedurile de stabilire a ordinii de zi și de dezbateri, inclusiv în ceea ce privește cvorumurile, sau cel puțin să ofere deputaților posibilitatea de a modifica procedurile normale stabilite în regulamentul de procedură al Parlamentului.
6. Să se solicite Parlamentului să elaboreze și să adopte planuri de continuitate a activității pentru a se asigura că Parlamentul este capabil, din punct de vedere practic, să continue să funcționeze în orice circumstanțe.

5. SUPRAVEGHEREA PARLAMENTARĂ ÎN TIMPUL ȘI DUPĂ DECLARAREA STĂRII DE URGENȚĂ

62. După cum se subliniază în Raportul ODIHR din 2020 privind angajamentele OSCE privind dimensiunea umană și răspunsurile statelor la pandemia COVID-19,⁸⁴ 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, asigurându-se în același timp participarea opoziției la astfel de mecanisme de supraveghere pentru a asigura un consens larg. Trebuie subliniat faptul că Raportul privind extinderea UE din 2024 a menționat în mod specific că *"nu a fost adoptat niciun mecanism eficient de supraveghere parlamentară pentru a acoperi activitățile Comisiei pentru situații excepționale între februarie 2022 și decembrie 2023"*.⁸⁵ Acest lucru subliniază importanța încorporării unui mecanism de supraveghere parlamentară adecvat și eficient în Proiectul de cod în sine.

5.1. Supravegherea necesității continue de menținere a stării de urgență și a necesității și proporționalității măsurilor de urgență adoptate de executiv

63. Articolele 137-139 din Proiectul de cod elaborează Procedura declarării stării de urgență, de asediu sau de război, articolul 140 se concentrează pe conținutul hotărârii, în timp ce articolul 141 reglementează posibila prelungire sau încetare a stării de urgență. Articolul 141 alineatul (1) din Proiectul de cod prevede că *"în funcție de evoluția situației, Parlamentul poate prelungi sau restrânge durata stării de urgență, de asediu sau de război, poate extinde sau restrânge aria de acțiune a acesteia"*, ceea ce sugerează o anumită formă de adaptare a domeniului de aplicare temporal, geografic și material al stării de urgență în funcție de evoluția circumstanțelor. Ar trebui să existe mecanisme de supraveghere parlamentară care să revizuiască periodic (de exemplu, la fiecare 30/60 de zile) și să asigure caracterul temporar, adecvat și proporțional al continuității regimului juridic de urgență (și a măsurilor de punere în aplicare), precum și faptul că acestea sunt atenuate sau încetate de îndată ce situația o permite.⁸⁶ În plus, **nu există cerințe specifice în Proiectul de cod pentru a se asigura că starea de urgență ar trebui să rămână strict necesară și proporțională, precum și o evaluare a faptului dacă mecanismele**

84 A se vedea [Angajamentele OSCE privind Dimensiunea Umană și Răspunsurile Statelor la Pandemia de COVID-19](#)

85 Comisia Europeană, [Comunicarea din 2024 privind politica de extindere a UE \(Raportul Republica Moldova 2024\)](#), octombrie 2024, p. 22.

86 A se vedea [Raportul ODIHR 2020 privind angajamentele OSCE privind dimensiunea umană și răspunsurile statelor la pandemia COVID-19](#), p. 50.

și legislația obișnuită ar putea fi utilizate în timp pentru a aborda sau recupera situația de urgență, și nu măsurile de urgență. Proiectul de cod ar putea fi completat în această privință.

64. Proiectul de cod nu menționează, de asemenea, niciun mecanism eficient de supraveghere parlamentară pentru a asigura stricta necesitate și proporționalitatea măsurilor de punere în aplicare în timp, pe durata stării de urgență, în special în contextul libertăților fundamentale și al drepturilor omului, precum și pentru a revizui sistematic deciziile și legislația adoptate în această perioadă la ridicarea regimului juridic (a se vedea subsecțiunea 5.3 în această privință). Proiectul de cod ar putea prevedea, de îndată ce este declarată o stare de urgență, **înființarea unei comisii parlamentare ad hoc de supraveghere în cadrul legislativului, însărcinată cu examinarea periodică a utilizării puterilor de urgență de către executiv pe întreaga durată a stării de urgență.**⁸⁷ Pentru a asigura o supraveghere eficientă, o astfel de comisie ar putea fi condusă de opoziție și ar trebui să fie compusă cel puțin din toate partidele parlamentare proporțional cu numărul lor de locuri în parlament, sau chiar o reprezentare egală a majorității și a opoziției,⁸⁸ asigurând, în același timp, o compoziție echilibrată din punct de vedere al genului.

5.2. Supravegherea specifică a potențialului impact discriminatoriu al stării de urgență

65. În conformitate cu articolul 4 alineatul (1) din PIDCP, măsurile derogatorii "*nu trebuie să fie discriminatorii exclusiv pe motive de rasă, culoare, sex, limbă, religie, origine socială sau apartenență la o minoritate*". Deși în legislația de urgență sau în ordinele administrative nu există o discriminare directă pe astfel de motive, cadrele juridice și măsurile de urgență (sau lipsa acestora) au dus adesea la o discriminare indirectă, ceea ce a dus la un tratament inegal sau la un impact negativ deosebit asupra anumitor grupuri atunci când au fost puse în practică,⁸⁹ în special asupra celor care sunt deja expuși riscului sau marginalizați, cum ar fi persoanele de etnie roma și sinti, minoritățile naționale, solicitanții de azil, victimele traficului de ființe umane, persoanele în vârstă, persoanele cu handicap etc.⁹⁰ Femeile sunt adesea expuse unui risc mai mare de violență bazată pe gen, inclusiv violență sexuală și exploatare, în special în zonele de conflict sau în comunitățile strămutate.⁹¹ În acest sens, consolidarea mecanismelor de prevenire și de răspuns la violența bazată pe gen este esențială, alături de reformele juridice pentru a proteja femeile împotriva exploatării și vătămării, inclusiv în timpul stării de urgență.
66. Prin urmare, se recomandă să se ia în considerare includerea în Proiectul de cod a unei mențiuni specifice privind controlul parlamentar asupra posibilului impact discriminatoriu al măsurilor de urgență asupra anumitor persoane sau grupuri, inclusiv femeile, persoanele cu handicap, persoanele în vârstă, persoanele fără adăpost, persoanele aflate în detenție și în instituții, migranții, victimele traficului de persoane, solicitanții de azil, persoanele strămutate și refugiații, copiii și tinerii, minoritățile, persoanele LGBTI. Acest lucru ar putea fi realizat prin însărcinarea specifică a comisiei parlamentare ad hoc de supraveghere menționate mai sus de a

87 A se vedea, de exemplu, Constituția Braziliei, art. 140.

88 ODIHR, [Angajamentele OSCE privind dimensiunea umană și răspunsurile statelor la pandemia de COVID-19](#), p. 49. A se vedea, de asemenea, [Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), par. 250.

89 A se vedea, de asemenea, [Decizia CM 7/09 din 2009 privind participarea femeilor la viața politică și publică](#); și [Deciziile CM din 2018 privind violența împotriva femeilor](#) 2005, 2014 și (15/05; 7/14 și 4/18).

90 A se vedea [Raportul ODIHR 2020 privind angajamentele OSCE privind dimensiunea umană și răspunsurile statelor la pandemia COVID-19](#), în special secțiunea II.3.A.

91 A se vedea OHCHR, [Drepturile omului ale femeilor și preocupările legate de gen în situații de conflict și instabilitate](#), și [Raportul ODIHR 2020 privind angajamentele OSCE privind dimensiunea umană și răspunsurile statelor la pandemia COVID-19](#), în special secțiunea II.3.B.

îndeplini astfel de funcții sau prin desemnarea comisiilor pentru egalitatea de gen și drepturile omului de a prelua astfel de sarcini. Deși este posibil ca în timpul stării de urgență să nu fie posibile consultări personale ample și cuprinzătoare, Parlamentul ar trebui totuși să încerce să asigure audieri și consultări publice cuprinzătoare în măsura posibilului, inclusiv prin utilizarea platformelor online, promovând în același timp abordări cuprinzătoare pentru abordarea crizelor publice, cu participarea organizațiilor societății civile care se adresează diferitelor segmente ale populației, inclusiv celor mai marginalizate. Aceste aspecte ar putea fi reflectate în Proiectul de cod.

67. După cum se subliniază în continuare în *Opinia preliminară a Biroului ODIHR privind Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (referitor la controlul parlamentar, Titlul III)*, **comisia menționată ar trebui să fie dotată cu suficiente resurse și capacități umane și financiare pentru a îndeplini astfel de funcții, dispunând în același timp și de mijloacele legale pentru a declanșa unele răspunsuri în timp util din partea executivului, împreună cu consecințele adecvate în caz de nerespectare.**

5.3. Supravegherea post-emergență

68. Articolul 141 alineatul (6) din Proiectul de cod prevede că "*(î)n urma ridicării stării de urgență sau prelungirii acesteia Guvernul prezintă în ședința plenară a Parlamentului raportul privind măsurile întreprinse, cheltuielile bugetare, impactul măsurilor întreprinse asupra drepturilor și libertăților omului, precum și remedierea acestora*". Nu este clar dacă Parlamentul va organiza o dezbatere sau dacă sunt avute în vedere alte acțiuni ulterioare. Deși este binevenit faptul că Proiectul de cod prevede întocmirea unui raport de către guvern, se recomandă **efectuarea unei revizuirii și evaluări ex-post mai cuprinzătoare, la inițiativa Parlamentului, care să analizeze nu numai utilizarea puterilor de urgență de către guvern și examinarea acestor puteri de către Parlament în timpul stării de urgență, ci și modul în care regimul juridic național a fost pregătit pentru măsurile impuse de starea de urgență, în vederea maximizării pregătirii și a cadrului juridic pentru crize viitoare. Se recomandă completarea Proiectului de cod în această privință.**

RECOMANDAREA C

1. Să se solicite în mod specific ca stările de urgență să rămână strict necesare și proporționale, solicitând în același timp o evaluare a faptului dacă mecanismele și legislația obișnuite ar putea fi utilizate în timp pentru a aborda sau a recupera situația de urgență, și nu măsurile de urgență, înainte de a se pronunța/decide cu privire la o prelungire.
2. Să se ia în considerare posibilitatea de a solicita, de îndată ce se declară o stare de urgență, înființarea unei comisii parlamentare *ad-hoc* de supraveghere în cadrul legislativului, însărcinată cu examinarea periodică a utilizării puterilor de urgență de către executiv pe întreaga durată a stării de urgență, asigurându-se în același timp că este dotată cu suficiente resurse umane și financiare și capacități pentru a îndeplini astfel de funcții, dispunând în același timp și de mijloacele legale pentru a declanșa anumite răspunsuri în timp util din partea executivului, împreună cu consecințe adecvate în caz de nerespectare.
3. Să se ia în considerare includerea în Proiectul de cod a unei mențiuni specifice privind controlul parlamentar asupra posibilului impact discriminatoriu al măsurilor de urgență asupra anumitor persoane sau grupuri, inclusiv femeile,

persoanele cu handicap, persoanele în vârstă, persoanele fără adăpost, persoanele aflate în detenție și în instituții, migranții, victimele traficului de persoane, solicitanții de azil, persoanele strămutate și refugiații, copiii și tinerii, minoritățile, persoanele LGBTI, desemnând în același timp organul care ar trebui să fie responsabil și modalitățile unui astfel de control.

4. După ridicarea stării de urgență, să se solicite o revizuire și o evaluare ex-post cuprinzătoare, la inițiativa Parlamentului, care să analizeze nu numai utilizarea puterilor de urgență de către guvern și examinarea acestor puteri de către Parlament în timpul stării de urgență, ci și modul în care regimul juridic național a fost pregătit pentru măsurile impuse de starea de urgență, în vederea maximizării pregătirii și a cadrului juridic pentru crizele/urgențele viitoare.

6. EFECTUL ASUPRA DREPTURILOR FUNDAMENTALE

6.1. Drepturile nederogabile și absolute

69. Articolul 140 alineatul (4) din Proiectul de cod enumeră o serie de drepturi ale omului care nu pot fi limitate sau suspendate în timpul unei stări de urgență, inclusiv dreptul la viață, cu excepția cazului în care moartea este rezultatul unor acte legitime de război, dreptul de a nu fi supus torturii și tratamentelor sau pedepselor inumane sau degradante, dreptul de a nu fi condamnat pentru infracțiuni neprevăzute ca atare, potrivit dreptului național sau internațional sau dreptului de acces liber la justiție.
70. După cum s-a menționat deja, standardele internaționale privind drepturile omului prevăd posibilitatea, în anumite condiții stricte, de derogare de la obligațiile internaționale privind drepturile omului în situațiile de urgență publică care amenință viața unei națiuni. Derogările pot dura doar pentru un timp limitat și pot avea doar un domeniu de aplicare care este "*strict necesar în funcție de cerințele situației*". Necesitatea și proporționalitatea acestora trebuie să facă obiectul unei supravegheri interne și internaționale. Chiar și în cazurile reale de situații de urgență, statul de drept trebuie să prevaleze.⁹²
71. Instrumentele internaționale privind drepturile omului enumeră în mod explicit o serie de drepturi ale omului care nu pot fi suspendate în situații de urgență publică care amenință viața unei națiuni. Domeniul de aplicare al drepturilor care nu pot face obiectul unei derogări prevăzute la articolul 140 alineatul (4) din Proiectul de cod se aliniază în mare măsură obligațiilor internaționale stabilite, astfel cum sunt prevăzute în PIDCP și CEDO.⁹³ Cu toate acestea, dispozițiile juridice respective nu sunt exhaustive, ceea ce ar putea submina protecția drepturilor fundamentale în timpul situațiilor de urgență. O lacună semnificativă a articolului 140 alineatul (4) din Proiectul de cod este omiterea interdicției sclaviei și a muncii forțate, un drept protejat în mod expres ca fiind nederogabil în temeiul articolului 4 din CEDO și al articolului 8 din PIDCP. Aceste dispoziții recunosc interdicția sclaviei și a muncii forțate ca fiind fundamentală, chiar și în situații de urgență. Neincluderea acestui drept în Proiectul de cod lasă deschisă posibilitatea practicilor de exploatare în timpul crizelor. În special, articolul 4 alineatul

⁹² A se vedea al treilea paragraf din [preambulul Declarației universale a drepturilor omului a ONU](#) din 10 decembrie 1948.

⁹³ Mai precis, dreptul la viață, astfel cum este articulat la articolul 140 alineatul (4), aderă la normele internaționale, permițând o urgență numai pentru actele de război legale. Acest lucru este în concordanță cu limitările recunoscute în temeiul articolului 15 alineatul (2) din CEDO și al articolului 6 din PIDCP, asigurând conformitatea cu principiile stabilite care reglementează stările de urgență. În mod similar, interzicerea absolută a torturii și a tratamentelor sau pedepselor inumane sau degradante este în conformitate cu articolul 15 alineatul (2) din CEDO și cu articolul 7 din PIDCP, subliniind recunoașterea universală a inviolabilității demnității umane, chiar și în timpul crizelor. În plus, interzicerea dreptului penal retroactiv, care garantează că persoanele nu pot fi condamnate pentru fapte care nu erau penale în momentul în care au fost comise, reflectă un principiu fundamental al legalității consacrat atât în CEDO, cât și în PIDCP.

(3) din CEDO clarifică faptul că interdicția privind munca forțată nu se extinde la serviciul militar obligatoriu sau la alte servicii necesare "în timpul unei situații de urgență sau calamitate".⁹⁴ Prin urmare, includerea interdicției sclaviei și a muncii forțate, chiar și în situații de urgență, nu afectează nicio formă de recrutare sau mobilizare militară națională care poate fi necesară ca urmare a unei stări de război. **Se recomandă ca interzicerea sclaviei sau a muncii forțate să fie inclusă în mod explicit în lista drepturilor care nu pot face obiectul unei derogări cuprinse la articolul 140 alineatul (4) din Proiectul de cod.**

72. În plus, unele alte drepturi, în afara celor enumerate în mod expres în instrumentele internaționale, au fost recunoscute ca nefiind supuse derogării, inclusiv dreptul la o cale de atac efectivă, deoarece este inherent exercitării altor drepturi ale omului (nederogabile),⁹⁵ principiile fundamentale ale unui proces echitabil,⁹⁶ garanțiile fundamentale împotriva detenției *arbitrare*⁹⁷ și principiul *nereturnării*, care este absolut și nederogabil.⁹⁸ Există, de asemenea, drepturi care sunt absolute, adică drepturi care nu pot fi suspendate sau restricționate în nicio circumstanță, chiar și într-un context de urgență. Printre drepturile absolute se numără dreptul de a nu fi supus torturii și altor tratamente sau pedepse crude, inumane sau degradante,⁹⁹ de a nu fi supus sclaviei și servituții, de a nu fi supus detenției pentru incapacitatea de a îndeplini o obligație contractuală, interzicerea genocidului, a crimelor de război și a crimelor împotriva umanității, interzicerea aplicării retroactive a legilor penale, dreptul la recunoaștere în fața legii, interzicerea privării arbitrare de libertate și dreptul aferent al oricărei persoane private de libertate de a sesiza o instanță pentru a contesta legalitatea detenției,¹⁰⁰ și principiul *nereturnării*.¹⁰¹ Obligațiile statului asociate cu conținutul de bază al dreptului la sănătate, dar și cu drepturile la hrană, locuință, protecție socială, apă și salubritate, educație, un nivel de trai adecvat și dreptul de a nu fi discriminat rămân, de asemenea, în

94 Articolul 4 alineatul (3) prevede că, termenul "muncă forțată sau obligatorie" nu include (a) orice muncă care trebuie prestată în cursul normal al detenției impuse în conformitate cu dispozițiile articolului 5 din prezenta convenție sau în timpul eliberării condiționate dintr-o astfel de detenție; (b) orice serviciu cu caracter militar sau, în cazul obiectivelor de conștiință în țările în care aceștia sunt recunoscuți, serviciul prestat în locul serviciului militar obligatoriu; (c) orice serviciu prestat în caz de urgență sau calamitate care amenință viața sau bunăstarea comunității; (d) orice muncă sau serviciu care face parte din obligațiile civice normale.

95 A se vedea UNHRC, *Comentariul general nr. 29 privind articolul 4 din PIDCP*, par. 14-15.

96 UNHRC, *Comentariul general nr. 29 privind articolul 4 din PIDCP*, par. 16; și *Comentariul general nr. 32 privind articolul 14 din PIDCP* (2007), par. 6. Acestea ar include dreptul de a fi judecat de un tribunal independent și imparțial [UNHRC, *Comentariul general nr. 32* (2007), par. 19]; prezumția de nevinovăție [CCPR *Comentariul general nr. 32* (2007), par. 6]; dreptul de a avea acces la un avocat; și dreptul persoanelor arestate sau reținute de a fi aduse cu promptitudine în fața unei autorități judiciare (independente și imparțiale) care să decidă fără întârziere asupra legalității detenției și să dispună eliberarea în cazul în care aceasta este ilegală/dreptul la habeas corpus (UNHRC, *Comentariul general nr. 29*, par. 16; și *Comentariul general nr. 35, art. 9 (Libertatea și securitatea persoanei)*, par. 67).

97 UNHRC, *Comentariul general nr. 35, art. 9 (Libertatea și securitatea persoanei)*, par. 66-67, care include dreptul de a introduce o acțiune în fața unei instanțe pentru a permite instanței să decidă fără întârziere cu privire la legalitatea detenției.

98 A se vedea Adunarea Generală a ONU, *Rezoluția A/RES/51/75*, 12 februarie 1997, par. 3. A se vedea, de asemenea, Înalțul Comisariat al ONU pentru Refugiați (UNHCR), *Avizul consultativ privind aplicarea extraterritorială a obligațiilor de nereturnare în temeiul Convenției din 1951 privind statutul refugiaților și al Protocolului său din 1967*, 26 ianuarie 2007, par. 12 și 20; CtEDO, cauza *Chahal c. Marii Britanii* [CG] (cererea nr. 22414/93, 15 noiembrie 1996), par. 80; și cauza *Saadi c. Italiei* [CG] (cererea nr. 37201/06, 28 februarie 2008), par. 137).

99 Art. 2 alineatul (2) din Convenția ONU împotriva torturii prevede în mod expres că "[n]umai circumstanțe excepționale, indiferent dacă este vorba de o stare de război sau de o amenințare de război, de instabilitate politică internă sau de orice altă urgență publică, nu pot fi invocate ca justificare a torturii". 99 A se vedea, de asemenea, Documentul OSCE de la Copenhaga, par. 16.3.

100 A se vedea Grupul de lucru privind detenția arbitrară, *Deliberarea nr. 11 privind prevenirea privării arbitrare de libertate în contextul urgențelor de sănătate publică* (8 mai 2020), par. 5; *Raportul Grupului de lucru privind detenția arbitrară către Consiliul ONU pentru Drepturile Omului*, A/HRC/22/44, 24 decembrie 2012, par. 42-51; *Comentariul general nr. 35* privind art. 9 din PIDCP (Libertatea și securitatea persoanei), par. 67.

101 A se vedea articolul 4 din Convenția împotriva torturii și tratamentelor și pedepselor crude, inumane sau degradante (CAT) din 1984, care conține o interdicție absolută de returnare pentru persoanele aflate în pericol de a fi supuse torturii. A se vedea, de asemenea, CCPR, *Comentariul general nr. 20 privind art. 7 alin. 7 din PIDCP*, 10 martie 1992, par. 9; și jurisprudența CtEDO care încorporează acest principiu absolut al nereturnării în art. 3 alin. 3 din CEDO, a se vedea, de exemplu, cauza *Soering c. Marii Britanii* (cererea nr. 14038/88, hotărârea din 7 iulie 1989), par. 88; și cauza *Chahal c. Marii Britanii* [CG] (cererea nr. 22414/93, hotărârea din 15 noiembrie 1996), par. 80-1.

vigoare chiar și în situații de urgență.¹⁰² În cele din urmă, dreptul internațional umanitar trebuie respectat în toate circumstanțele.¹⁰³ **Se recomandă completarea articolului 140 alineatul (4) din Proiectul de cod cu o listă mai largă de drepturi care ar trebui respectate în toate cazurile, chiar și în timpul unei stări de urgență, în special interzicerea privării arbitrare de libertate și dreptul aferent al oricărei persoane private de libertate de a sesiza o instanță pentru a contesta legalitatea detenției, interzicerea genocidului, a crimelor de război și a crimelor împotriva umanității, a discriminării exclusiv pe motive de "rasă, culoare, sex, limbă, religie sau origine socială", principiul nereturnării etc.**

73. O caracteristică deosebit de notabilă a articolului 140 alineatul (4) este recunoașterea accesului liber la justiție ca drept care nu poate face obiectul unei derogări. Deși acest drept nu este enumerat în mod explicit ca non-derogabil în temeiul articolului 15 din CEDO sau al articolului 4 din PIDCP, includerea sa în articolul 140 alineatul (4) este binevenită. UNHRC afirmă în Comentariul său general nr. 29 că *"chiar dacă un stat parte, în timpul unei stări de urgență și în măsura în care astfel de măsuri sunt strict impuse de cerințele situației, poate introduce ajustări în funcționarea practică a procedurilor sale care reglementează căile de atac judiciare sau de altă natură, statul parte trebuie să respecte obligația fundamentală, în temeiul articolului 2 alineatul (3) din Pact, de a oferi o cale de atac eficientă"*.¹⁰⁴ Elementele dreptului la un proces echitabil, cum ar fi prezumția de nevinovăție, și drepturile care sunt necesare pentru a asigura protecția drepturilor expres nederogabile, inclusiv dreptul la o cale de atac eficientă sunt direct legate de dreptul de a fi protejat de tortură și de tratamentele inumane. În plus, în timp ce derogările de la articolul 14 (dreptul la un proces echitabil) pot fi permise dacă sunt strict necesare din cauza unei situații de urgență generate de un conflict armat, astfel de derogări nu se aplică drepturilor la un proces echitabil ale prizonierilor de război în temeiul celei de-a treia Convenții de la Geneva.¹⁰⁵
74. În plus, chiar și în perioade de urgență, trebuie asigurată respectarea generală a principiilor statului de drept.¹⁰⁶ După cum se afirmă în mod expres în Documentul de la Moscova (1991), stările de urgență *"nu pot fi utilizate pentru a submina ordinea constituțională democratică și nici nu pot viza distrugerea drepturilor omului și a libertăților fundamentale recunoscute la nivel internațional"*.¹⁰⁷ CtEDO a subliniat, de asemenea, că, chiar și într-o stare de urgență, *"orice măsuri luate ar trebui să urmărească protejarea ordinii democratice de amenințările la adresa acesteia și trebuie depuse toate eforturile pentru a proteja valorile unei societăți democratice, cum ar fi pluralismul, toleranța și lărgirea orizontului"*.¹⁰⁸ Aceasta înseamnă că garanțiile fundamentale ale statului de drept, în special constituționalitatea și legalitatea, controlul parlamentar efectiv, controlul judiciar independent și căile de atac interne efective, trebuie menținute

102 A se vedea UN OHCHR, *Măsuri de urgență și Covid-19: Orientări* (27 aprilie 2020). A se vedea, de asemenea, CESCR, *Comentariul general nr. 3 privind natura obligațiilor statelor părți* (1990), par. 10; și *Comentariul general nr. 14* (2000), par. 43. Aceste obligații de bază minime includ alimente esențiale minime care sunt suficiente, adecvate din punct de vedere nutrițional și sigure, pentru a asigura lipsa foametei [CESCR, *Comentariul general nr. 12 privind dreptul la o alimentație adecvată* (1999), par. 6 și 8]; asistență medicală primară esențială, inclusiv medicamente esențiale (CESCR, *Comentariul general nr. 14* (2000), par. 43); adăposturi și locuințe de bază esențiale, inclusiv instalații sanitare (CESCR, *Comentariul general nr. 3* (1990), par. 10; și *Comentariul general nr. 15* (2003), par. 37) și dreptul de a nu fi expulzat în mod arbitrar din propria locuință (CESCR, *Comentariul general nr. 7* (1997), par. 8); accesul la cantitatea minimă esențială de apă, care este suficientă și sigură pentru uz personal și casnic, pentru a preveni îmbolnăvirea (CESCR, *Comentariul general nr. 15* (2003), par. 37).

103 A se vedea cele patru *Convenții de la Geneva* din 1949, articolul comun 1, care prevede că *"[i]n alte părți contractante se angajează să respecte și să asigure respectarea prezentei convenții în toate circumstanțele"*.

104 A se vedea, de asemenea, CtEDO, cauza *Leander c. Suediei*, nr. 9248/81, par. 79.

105 A se vedea articolul 105 din *cea de-a treia Convenție de la Geneva*.

106 A se vedea, de exemplu, CCPR, Comentariul general nr. 29, par. 2.

107 Documentul de la Moscova (1991), par. 1.1.

108 A se vedea, de exemplu, CtEDO, cauza *Hasan Altan c. Turciei* (cererea nr. 13237/17, hotărârea din 20 martie 2018), par. 210; cauza *Sahin Alpay c. Turciei* (cererea nr. 16538/17, hotărârea din 20 martie 2018), par. 180.

chiar și în timpul unei stări de urgență.¹⁰⁹ Procesul democratic corect, inclusiv separarea puterilor, precum și pluralismul politic și independența societății civile și a mass-media trebuie, de asemenea, să continue să fie respectate și protejate.

75. În cele din urmă, măsurile de derogare admisibile trebuie să limiteze drepturile care fac obiectul derogării numai în măsura strict necesară în funcție de cerințele situației (articolul 4 alineatul (1) din PIDCP) și trebuie să fie în continuare strict necesare și proporționale. Se recomandă specificarea acestor cerințe în Proiectul de cod.

RECOMANDAREA D

Să se completeze lista drepturilor nederogabile și absolute cuprinsă la articolul 140 alineatul (4) din Proiectul de cod prin interzicerea, în timpul unei stări de urgență, a **privării arbitrare de libertate și a oricărei limitări a dreptului conex al oricărei persoane private de libertate de a sesiza o instanță pentru a contesta legalitatea detenției; a genocidului, a crimelor de război și a crimelor împotriva umanității; a discriminării exclusiv pe motive de "rasă, culoare, sex, limbă, religie sau origine socială", a oricărei limitări sau excepții de la principiul nereturnării.**

6.2. Interzicerea dizolvării parlamentului și impactul asupra alegerilor

76. Articolul 137 alineatul (5) din Proiectul de cod, care reiterează articolul 85 alineatul (4) din Constituție, prevede că parlamentul nu poate fi dizolvat în perioada stării de urgență, de asediu sau de război. Alineatul (6) prevede că mandatul parlamentului se prelungește până la finalizarea stării de urgență, de asediu sau de război,¹¹⁰ reflectând astfel articolul 63 din Constituție, deși acesta din urmă menționează posibilitatea prelungirii, în loc să o facă obligatorie. Alineatul (7) prevede că deputații nu pot fi concentrați sau mobilizați pe durata exercitării mandatului lor parlamentar. Alineatul (8) prevede că, în caz că declararea stării de urgență coincide cu desfășurarea alegerilor, decizia de a organiza alegerile se adoptă de către Parlament.
77. Interdicția privind dizolvarea Parlamentului în timpul unei stări de urgență este, în ansamblu, în conformitate cu bunele practici internaționale. De exemplu, Standardele minime de la Paris,¹¹¹ și Comisia de la Veneția¹¹² prevăd că legislativele nu ar trebui dizolvate în timpul unei situații de urgență. O dizolvare a parlamentului ar împiedica în mod nejustificat capacitatea legislativului de a-și îndeplini funcția constituțională de a trage la răspundere executivul pentru utilizarea puterilor de urgență și de a elabora legi. Astfel, parlamentul acționează ca o măsură de protecție împotriva abuzurilor potențiale ale executivului în ceea ce privește puterile de urgență. Cu toate acestea, apare o dificultate atunci când o situație de urgență este perpetuată. În cazul în care alegerile sunt amânate pentru o perioadă nejustificată de timp, mandatul democratic al legislativului ar putea scădea treptat. Acest risc este exacerbat și mai mult într-un sistem parlamentar în care guvernul este format din parlament, deoarece poate exista tentația de a perpetua o situație de urgență pentru a păstra majoritatea legislativă a guvernului.
78. Cerința ca parlamentul să decidă dacă alegerile ar trebui să aibă loc în timpul unei stări de urgență poate fi compatibilă cu standardele internaționale, cu condiția să fie pusă în

109 A se vedea, de exemplu, APCE, *Rezoluția 2209 (2018) Starea de urgență: probleme de proporționalitate privind derogările în temeiul art. 15 alin. 15 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului*, par. 3.

110 Articolul 63 alineatul (3) din *Constituție* prevede că "mandatul Parlamentului se prelungește până la întrunirea legală a noii componente".

111 A se vedea *Standardele minime de la Paris privind normele în materie de drepturile omului într-o stare de urgență* (1985).

112 A se vedea *Compilația de avize și rapoarte ale Comisiei de la Veneția privind starea de urgență*, 16 aprilie 2020.

aplicare într-un mod care să respecte principiile democratice, integritatea electorală și drepturile fundamentale. Articolul 25 litera (b) din PIDCP prevede dreptul fundamental de a lua parte la alegerile periodice.¹¹³ Articolul 15 din CEDO, precum și articolul 4 din PIDCP permit derogarea de la obligația de a garanta majoritatea drepturilor fundamentale, inclusiv drepturile electorale, în caz de război sau de altă urgență publică care amenință viața națiunii. Starea de urgență este un regim juridic instituit pentru a face față unei situații extraordinare care reprezintă o amenințare fundamentală la adresa statului. Deși durata sa poate varia în funcție de natura și persistența amenințării, aceasta este, prin concepție, o măsură temporară, menținută doar atât timp cât este strict necesar pentru a restabili condițiile în care poate fi menținută ordinea constituțională normală.¹¹⁴ Măsurile de urgență ar trebui să respecte anumite principii generale care vizează reducerea la minimum a prejudiciilor aduse drepturilor fundamentale, democrației și statului de drept. Astfel, măsurile sunt supuse condițiilor generale de necesitate, proporționalitate și caracter temporar.¹¹⁵ O suspendare a drepturilor electorale trebuie, prin urmare, să îndeplinească un test de proporționalitate pentru a minimiza riscul ca alegerile să fie amânate în scopuri partizane mai degrabă decât pentru nevoile obiective ale situației.¹¹⁶

79. Amânarea alegerilor în timpul stărilor de urgență, de asediu sau de război poate fi justificată, deoarece organizarea de alegeri în astfel de circumstanțe poate limita participarea politică, din cauza restricțiilor de circulație, și alte drepturi fundamentale aplicabile, dar implică și dificultăți în monitorizarea desfășurării alegerilor; respectiv, nivelul fraudei posibile sau percepute sau al manipulării rezultatelor alegerilor poate crește considerabil. După cum a remarcat ODIHR, *"echilibrarea garanțiilor privind drepturile și libertățile fundamentale cu restricțiile și limitările impuse de securitate este și mai complexă în timpul alegerilor. Astfel de considerații sunt deosebit de relevante atunci când orice restricții impuse asupra drepturilor și libertăților ar putea avea un impact direct asupra procesului și rezultatelor."*¹¹⁷ După cum a subliniat Comisia de la Veneția, *"organizarea de alegeri democratice și, prin urmare, însăși existența democrației sunt imposibile fără respectarea drepturilor omului, în special a libertății de exprimare și de presă și a libertății de întrunire și de asociere în scopuri politice, inclusiv crearea de partide politice"*.¹¹⁸
80. Articolul 137 alineatul (6) din Proiectul de cod face trimitere la dispoziția constituțională privind prelungirea mandatului Parlamentului. Acest articol 63 alineatul (3) din Constituție prevede doar că mandatul Parlamentului se prelungește până la întrunirea legală a noii componente alese, dar nu oferă detalii cu privire la condițiile și calendarul unei astfel de prelungiri. Se remarcă faptul că articolul 63 alineatul (1) din Constituție prevede posibilitatea de a prelungi mandatul dincolo de mandatul de patru ani, prin lege organică, în caz de război sau catastrofă, neexcluzând astfel posibilitatea de a organiza alegeri parlamentare în timpul unei stări de urgență.¹¹⁹

113 A se vedea, de asemenea, articolul 3 din [Primul Protocol adițional la CEDO](#); par. 7.1 din [Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990](#).

114 Exemplele includ dezastrele naturale, tulburările civile, epidemiile, atacurile teroriste masive, criza economică, războiul și amenințările militare.

115 A se vedea Raportul Comisiei de la Veneția [privind respectul pentru democrație, drepturile omului și statul de drept](#), 26 mai 2020.

116 Comisia de la Veneția, [Respectul pentru democrație, drepturile omului și statul de drept în timpul situațiilor de urgență: Reflecții](#), par. 101. A se vedea, de asemenea, și [Avizul comun](#) al ODIHR și Comisiei de la Veneția privind proiectul de modificare a Codului electoral și a legislației conexe în Armenia, 9 octombrie 2023, par. 24

117 A se vedea [Orientările ODIHR pentru furnizorii de securitate publică în alegeri](#).

118 A se vedea [Codul de bune practici în materie electorală](#), par. 60.

119 ODIHR a desfășurat o misiune de observare a alegerilor pentru alegerile locale din Moldova din 5 noiembrie 2023, care au avut loc în cadrul unei stări de urgență prelungite, declarată ca răspuns la invazia Rusiei în Ucraina. Comisia pentru situații excepționale, care funcționează sub acest regim, a emis decizii care au afectat drepturile electorale, inclusiv restricții privind candidaturile și radieri de

81. În plus, deși dispoziția care încredințează parlamentului decizia de a organiza alegeri în timpul unei stări de urgență introduce o garanție democratică, aceasta nu conține detalii esențiale privind procesul decizional, calendarul și criteriile. Această dispoziție a Proiectului de cod nu specifică modul în care parlamentul trebuie să evalueze fezabilitatea organizării de alegeri în timpul unei stări de urgență, fie printr-un set clar de criterii, consultări cu părțile interesate relevante sau un calendar prescris. Lipsa unei astfel de clarități procedurale riscă să conducă la decizii arbitrare sau politizate, subminând încrederea în proces. În plus, în lipsa unor termene definite ale situațiilor de urgență (a se vedea subsecțiunea 3 de mai sus), există riscul ca alegerile să fie amânate pe termen nedeterminat, privând cetățenii de dreptul lor la participare politică și lăsând guvernarea într-o stare prelungită de incertitudine, subminând astfel obligațiile internaționale ale alegerilor democratice. **Pentru a se alinia la obligațiile internaționale, procesul prin care Parlamentul ia decizia de a organiza sau de a amâna alegerile în cadrul unei stări de urgență ar trebui să fie codificat în lege, inclusiv indicându-se termenele, criteriile și cerințele specifice pentru consultarea publicului și a experților. Ar trebui prevăzute termene specifice pentru reprogramarea și desfășurarea alegerilor după încheierea unei astfel de stări de urgență. Acest lucru ar asigura faptul că deciziile nu sunt doar necesare și proporționale, ci și percepute ca fiind legitime și imparțiale.**
82. În plus, deși delegarea deciziei către Parlament poate fi considerată o măsură de protecție, aceasta trebuie să fie însoțită de termene rezonabile clar definite și de mecanisme de supraveghere judiciară sau independentă pentru a preveni eventualele abuzuri și pentru a asigura conformitatea cu standardele internaționale în materie electorală și de drepturile omului. Fără aceste detalii procedurale esențiale, dispoziția riscă să fie insuficientă pentru a garanta că deciziile luate în cadrul unei stări de urgență vor respecta drepturile fundamentale și principiile democratice consacrate în dreptul internațional.
83. Este important de remarcat faptul că, chiar dacă alegerile ar putea fi organizate în timpul unei stări de urgență, ar trebui, de asemenea, să se aducă modificări adecvate cadrului juridic care reglementează alegerile, pentru a oferi mecanisme pentru alegeri în situații de urgență, permițând, de exemplu, organismului de gestionare a alegerilor să decidă sau să adapteze anumite modalități în funcție de situația concretă din timpul alegerilor, oferind în același timp o serie de garanții speciale în legislația electorală.¹²⁰

RECOMANDAREA E

Codificarea în Proiectul de cod a procesului prin care Parlamentul ia decizia de a organiza sau de a amâna alegerile în temeiul unei stări de urgență, inclusiv termenele specifice, criteriile și cerințele pentru consultarea publică și a experților, prevăzând, în același timp, termenele specifice pentru reprogramarea și desfășurarea alegerilor după încetarea unei astfel de stări de urgență.

ultim moment pe motive de securitate națională, uneori anticipând acțiunea parlamentară. În [raportul final](#), ODIHR și-a exprimat îngrijorarea cu privire la faptul că utilizarea necontrolată a acestor puteri a subminat securitatea juridică, dreptul la un proces echitabil și principiul proporționalității și a menționat că organizarea de alegeri fără o supraveghere parlamentară efectivă poate încălca standardele internaționale.

120 A se vedea, de exemplu, cea de-a 18-a Conferință europeană a organelor de gestionare a alegerilor, [Principalele soluții de reglementare pentru alegerile în timpul unei perioade de urgență](#), 29 octombrie 2021.

7. SUPRAVEGHEREA JUDICIARĂ

84. Articolul 2 din PIDCP obligă statele părți să se asigure că persoanele au acces la căile de atac efective pentru încălcarea drepturilor lor, stabilite de autoritățile judiciare, administrative sau legislative competente. Principiile legalității și statului de drept, precum și "*cerințele fundamentale ale unui proces echitabil*",¹²¹ trebuie să fie garantate în cadrul unei stări de urgență pentru a asigura protecția drepturilor nederogabile și căile de atac efective.
85. În mod similar, statele participante la OSCE s-au angajat să se asigure că "*garanțiile juridice necesare pentru menținerea statului de drept vor rămâne în vigoare în timpul unei stări de urgență publică*" și să "*prevadă în legislația lor controlul asupra reglementărilor referitoare la starea de urgență publică, precum și punerea în aplicare a acestor reglementări*".¹²² Supravegherea judiciară a măsurilor de urgență, în conformitate cu aceste angajamente, este esențială pentru a garanta că puterile de urgență sunt exercitate în mod legal și proporțional, păstrând drepturile și libertățile fundamentale. Sistemul judiciar joacă, de asemenea, un rol esențial în menținerea controlului și echilibrului în timpul stărilor de urgență, de asediu sau de război prin supravegherea utilizării puterilor de urgență. Sistemul judiciar este responsabil de stabilirea legalității unei declarații de stare de urgență și de examinarea validității măsurilor și deciziilor specifice de urgență luate atât de executiv, cât și de legislativ. De asemenea, sistemul judiciar oferă persoanelor remedii eficiente atunci când acțiunile guvernamentale le încalcă drepturile omului, consolidând astfel responsabilitatea. Pentru a preveni încălcarea drepturilor nederogabile, este esențial să se protejeze dreptul la controlul judiciar al legalității măsurilor de urgență. Acest lucru necesită un sistem judiciar independent și imparțial, care să protejeze statul de drept și să garanteze că puterile de urgență nu sunt utilizate în mod abuziv.
86. Raportorul special al ONU a susținut următoarele: *(c)ând o stare de urgență afectează exercitarea anumitor drepturi ale omului care pot face obiectul unei derogări, trebuie adoptate măsuri administrative sau judiciare, în măsura posibilului, cu scopul de a atenua sau repara consecințele negative pe care aceasta le implică pentru exercitarea drepturilor respective*".¹²³ În acest sens, Comisia de la Veneția a opinat că "*întrucât, într-o democrație parlamentară, executivul este în mod normal compus din lideri de partid și alte figuri de conducere ale partidului, (...) controlul legislativ poate să nu fie suficient de eficient în practică pentru a limita abuzul de putere executivă. Prin urmare, într-un stat de drept, controlul legislativ trebuie să fie completat de mijloace adecvate și eficiente de control judiciar*".¹²⁴
87. Articolul 140 alineatul (4) litera (d) din Proiectul de cod pare să protejeze dreptul de acces la justiție, făcând din acesta un drept care nu poate face obiectul unei derogări. Cu toate acestea, Proiectul de cod nu conține dispoziții care să permită contestarea sau controlul judiciar al hotărârilor parlamentare privind declararea stării de urgență, de asediu sau de război. Deși acest lucru depășește domeniul de aplicare al prezentei opinii și poate necesita modificarea altor acte legislative, **pentru a consolida responsabilitatea și a susține statul de drept, Proiectul de cod ar trebui modificat pentru a permite în**

121 A se vedea [UNHRC, Comentariul general nr. 29 privind articolul 4 din PIDCP](#), par. 14 și 16, care precizează în mod explicit că numai instanța poate condamna o persoană pentru o infracțiune și decide fără întârziere cu privire la legalitatea detenției și că prezumția de nevinovăție trebuie să fie respectată.

122 A se vedea [Documentul OSCE de la Moscova din 1991](#), par. 28.8.

123 A se vedea [Raportul](#) Raportorului special al ONU privind problema drepturilor omului și starea de urgență (1997), par. 91 (3). Deși nu se aplică în mod direct, Convenția americană privind drepturile omului interzice în mod explicit suspendarea "garanțiilor judiciare esențiale pentru protecția acestor drepturi" care sunt inderogabile (articolul 27 § 2 din ACHR)

124 [Avizul](#) Comisiei de la Veneția cu privire la Legile privind decretul de urgență nr. 667-676 din Turcia. A se vedea, de asemenea, [Avizul](#) cu privire la proiectul de lege privind regimul juridic al stării de urgență din Armenia, par. 41.

mod expres controlul judiciar al declarațiilor de stare de urgență și al măsurilor de urgență. Această modificare ar garanta că declarațiile privind regimul de urgență și măsurile de urgență sunt supuse controlului judiciar, prevenind astfel eventualele abuzuri de putere și protejând drepturile fundamentale.

RECOMANDAREA I

Pentru a consolida răspunderea și a susține statul de drept, Proiectul de cod ar trebui modificat pentru a permite în mod expres controlul judiciar al declarațiilor stării de urgență, de război sau de asediu și al măsurilor de urgență.

8. PROCEDURA DE ADOPTARE A PROIECTULUI DE COD

88. Statele participante la OSCE s-au angajat să se asigure că legislația va fi "*adoptată la sfârșitul unei proceduri publice și (că) reglementările vor fi publicate, aceasta fiind condiția pentru aplicabilitatea lor*" (Documentul de la Copenhaga din 1990, par. 5.8).¹²⁵ În plus, angajamentele-cheie specifică faptul că "*(l)egislația va fi formulată și adoptată ca rezultat al unui proces deschis care reflectă voința poporului, fie direct, fie prin reprezentanții săi aleși*" (Documentul de la Moscova din 1991, par. 18.1).¹²⁶ Orientările ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune (2024) subliniază faptul că "*toate părțile interesate ar trebui să aibă posibilitatea de a avea acces la procesul de legiferare, să fie informate cu privire la acesta și să poată participa și contribui în mod semnificativ*".¹²⁷ Lista de verificare a statului de drept a Comisiei de la Veneția subliniază, de asemenea, că publicul ar trebui să aibă o oportunitate semnificativă de a-și aduce contribuția și poate fi o sursă utilă de bune practici.¹²⁸
89. Ca atare, consultările publice constituie un mijloc de guvernare deschisă și democratică, deoarece conduc la o mai mare transparență și responsabilitate a instituțiilor publice și contribuie la asigurarea identificării controverselor potențiale înainte de adoptarea unei legi. Pentru a fi eficiente, consultările privind proiectele legislative și de politici trebuie să fie incluzive și să ofere părților interesate relevante suficient timp pentru a pregăti și a prezenta recomandări privind proiectele legislative.¹²⁹ Pentru a garanta o participare efectivă, mecanismele de consultare ar trebui să permită contribuții pe parcursul întregului proces, ceea ce înseamnă nu numai în momentul elaborării proiectului, ci și atunci când acesta este discutat în fața Parlamentului, fie în timpul audierilor publice, fie în timpul reuniunilor comisiilor parlamentare.
90. De asemenea, este important să se efectueze o analiză bazată pe dovezi privind egalitatea de gen și diversitatea măsurilor adoptate ca răspuns la urgențe din trecut și la stările de urgență și să se revizuiască documentația privind impactul măsurilor de urgență asupra drepturilor omului în funcție de gen și diversitate, pentru a fundamenta planurile de pregătire și de răspuns pentru situațiile de urgență viitoare și conținutul Proiectului de cod. Cadrul juridic de urgență și măsurile de punere în aplicare ar trebui concepute cu scopul de a atenua riscurile și vulnerabilitățile specifice și de a respecta drepturile tuturor, inclusiv ale femeilor, persoanelor cu handicap, persoanelor în vârstă, persoanelor fără

125 A se vedea [Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990](#).

126 A se vedea [Documentul OSCE de la Moscova din 1991](#).

127 A se vedea [Orientările privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), OSCE/ODIHR, 16 ianuarie 2024, principiul 7.

128 A se vedea [Lista de verificare a statului de drept](#), Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)007, partea ILA.5.

129 În conformitate cu recomandările emise de organele internaționale și regionale și cu bunele practici din spațiul OSCE, consultările publice durează, în general, de la un minim de 15 zile la două sau trei luni, deși această perioadă ar trebui prelungită după caz, ținând seama, printre altele, de natura, complexitatea și dimensiunea proiectului de act propus și de datele/informațiile justificative. A se vedea, de exemplu, ODIHR, [Opinia privind proiectul de lege al Ucrainei "privind consultările publice"](#) (1 septembrie 2016), par. 40-41.

adăpost, persoanelor aflate în detenție și în instituții, migranților, victimelor traficului de persoane, solicitanților de azil, persoanelor strămutate și refugiaților, copiilor și tinerilor, minorităților, persoanelor LGBTI.¹³⁰

91. **Prin urmare, ODIHR recomandă ca Proiectul de cod să facă obiectul unor consultări transparente, incluzive și ample pe parcursul procesului de adoptare.**

(SFÂRȘITUL TEXTULUI)

¹³⁰ A se vedea [Raportul ODIHR din 2020 privind angajamentele OSCE privind dimensiunea umană și răspunsurile statelor la pandemia COVID-19](#), în special secțiunea II.3.A. A se vedea, de asemenea, [Notele de orientare privind răspunsul COVID-19](#) publicate de UN OHCHR care oferă recomandări practice utile și exemple de bune practici, în special în ceea ce privește persoanele cu handicap, persoanele în vârstă, persoanele aflate în detenție și în instituții, migranții, persoanele strămutate și refugiații, copiii și tinerii, minoritățile, genul, drepturile femeilor și drepturile persoanelor LGBTI.

OPINIA PRIVIND PROIECTUL DE COD CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA (CU REFERIRE LA RELAȚIILE PARLAMENTULUI CU ALTE PUTERI ALE STATULUI (CAPITOLELE VI, VII, VIII, IX, XI ȘI XII))

REPUBLICA MOLDOVA

Prezenta opinie a beneficiat de contribuțiile **domnului Xavier Philippe**, profesor de drept la Universitatea Panthéon Sorbonne Paris 1, **doamnei Tamara Otiashvili**, expert juridic principal în domeniul drepturilor omului și guvernancei democratice, și **domnului Zoltán Pozsár-Szentmiklósy**, profesor asociat la Universitatea ELTE Eötvös Loránd din Budapesta.

Pe baza unei traduceri neoficiale în limba engleză a Proiectului de cod comandate de Biroul OSCE pentru Instituții 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

REZUMATUL EXECUTIV ȘI RECOMANDĂRILE CHEIE

Principiul separării puterilor, care asigură împărțirea autorității guvernamentale între puterea executivă, legislativă și judiciară, este o piatră de temelie a guvernării democratice și a statului de drept. Deși majoritatea tratatelor privind drepturile omului nu prevăd în mod explicit separarea și echilibrul puterilor, acestea stabilesc principii și standarde care necesită această împărțire pentru a proteja în mod eficient drepturile omului.

Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului (Proiectul de cod) prevede, în general, un cadru constituțional și procedural robust pentru configurarea separării și echilibrului puterilor. Includerea unor astfel de dispoziții într-o lege organică este salutară, cu condiția ca acestea să garanteze diviziunea autorității între puterile guvernamentale și să stabilească proceduri clare pentru interacțiunea parlamentară cu puterea executivă și cea judecătorească. În același timp, anumite aspecte ale Proiectului de cod necesită o revizuire atentă pentru a remedia eventualele lacune sau ambiguități și pentru a se alinia la bunele practici internaționale.

Mai precis, dispozițiile privind suspendarea din funcție a Președintelui ar trebui să fie îmbunătățite pentru a face o distincție clară între infracțiunile legate de atribuțiile constituționale ale Președintelui, care pot justifica suspendarea din funcție sau demisia, și cele legate de comportamentul personal, care constituie motive de punere sub acuzare. În plus, prin faptul că nu renunță la atribuțiile parlamentare atunci când își asumă rolul de Președinte interimar în perioadele interimare temporare, rolul unui președinte al Parlamentului poate amenința separarea puterilor. Proiectul de cod ar trebui, de asemenea, să definească mai bine rolul Parlamentului în numirea și demiterea funcționarilor publici, asigurând compatibilitatea cu Constituția și alte legi organice relevante, și să prevadă votul obligatoriu al majorității calificate a deputaților pentru alegerea judecătorilor Curții Constituționale, împreună cu un mecanism eficient de deblocare a situațiilor de impas.

Pentru a atenua riscul de utilizare abuzivă a procedurii prin care guvernul poate supune votului parlamentar un proiect de lege, Proiectul de cod ar trebui să includă garanții și limitări suplimentare privind utilizarea acestei proceduri, pentru a păstra funcțiile legislative fundamentale ale Parlamentului. În plus, dispozițiile privind delegarea legislativă ar trebui revizuite pentru a se asigura că legile de abilitare definesc în mod clar aspectele delegate, justifică în mod corespunzător necesitatea delegării și permit Parlamentului să stabilească mecanisme eficiente de supraveghere a ordonanțelor guvernamentale.

În cele din urmă, considerentele legate de gen și diversitate ar trebui luate în considerare pe tot parcursul procesului de selecție și numire a funcționarilor publici, pentru a reflecta în cele din urmă principiul constituțional al egalității de gen între femei și bărbați.

Mai precis, ODIHR formulează următoarele recomandări pentru a alinia în continuare Proiectul de cod cu angajamentele OSCE în materie de dimensiune umană și cu alte standarde internaționale:

A. În ceea ce privește relațiile Parlamentului cu Președintele:

1. Pentru a asigura o evaluare aprofundată a incapacității Președintelui, termenul pentru confirmarea de către Curtea Constituțională ar putea fi prelungit, în special atunci când se stabilește dacă incapacitatea este permanentă; [alineatul 19]
2. Pentru a preveni conflictele de interese, președintele Parlamentului ar trebui să ia în considerare renunțarea la funcțiile parlamentare atunci când preia temporar mandatul prezidențial în cazul unor perioade interimare temporare, astfel cum se prevede în cazul perioadelor interimare definitive; [alineatul 22]
3. Pentru a spori claritatea și eficiența, Proiectul de cod ar trebui să stabilească

termenele clare pentru fiecare etapă a procesului de punere sub acuzare a Președintelui; [alineatul 31]

4. Pentru a asigura claritatea juridică, ar trebui să se facă o distincție clară între infracțiunile legate de atribuțiile constituționale ale Președintelui, care pot justifica suspendarea sau demisia, și cele legate de comportamentul personal, care pot constitui motive de punere sub acuzare, asigurându-se în același timp că numai infracțiunile suficient de grave pot justifica punerea sub acuzare a Președintelui; [alineatul 38]

B. În ceea ce privește formarea guvernului:

1. Alinierea mai eficientă a moțiunilor de cenzură cu riscul de dizolvare, pentru a preveni utilizarea excesivă a acestora și a le rezerva pentru cazuri excepționale; [alineatul 45]
2. În ceea ce privește procedura prin care Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului pentru un proiect de lege, să se includă garanții și limitări pentru a preveni utilizarea abuzivă a acesteia:
 - interzicerea utilizării procedurii pentru anumite subiecte;
 - eliminarea din articolul 169 alineatul (2) a posibilității de a utiliza procedura în ceea ce privește legile organice;
 - excluderea explicită a posibilității de a adopta amendamente constituționale prin această procedură;
 - reevaluarea posibilității de a adopta simultan mai multe legi;
 - limitarea frecvenței procedurilor, inclusiv prin sesiuni extraordinare;
 - solicitarea explicită ca procedura să poată fi inițiată numai după o discuție aprofundată în Parlament; [alineatul (47)]

C. În ceea ce privește procedura de delegare legislativă:

1. Să se solicite ca legile de abilitare să specifice în mod explicit problemele legislative care sunt delegate, să demonstreze modul în care delegarea și ordonanțele avute în vedere ar contribui la punerea în aplicare a componentelor specifice ale programului politic al guvernului, să justifice necesitatea delegării și să permită Parlamentului să definească în legea de abilitare principiile directe și mecanismele suplimentare de supraveghere pentru a informa și a examina conținutul ordonanței guvernului adoptate în temeiul delegării; [alineatul 53]
2. Să se autorizeze utilizarea procedurii de delegare legislativă în situații de urgență specifice – care nu îndeplinesc condițiile pentru declararea stării de urgență – și în timpul sesiunilor parlamentare; [alineatul 55]
3. Să excludă în mod explicit legile constituționale din procedura de delegare legislativă; [alineatul 58]
4. Să se interzică subdelegarea, cu excepția cazului în care aceasta este autorizată în mod explicit de către legislativ în legea de abilitare; [alineatul 60]
5. Să se prescrie o durată maximă pentru delegarea legislativă și să se specifice că legea de abilitare expiră automat la demiterea guvernului, dizolvarea Parlamentului sau expirarea mandatului acestuia; [alineatul 64]
6. Introducerea unei interdicții privind ordonanțele retroactive, în conformitate cu principiul securității juridice în cadrul statului de drept; [alineatul 70]
7. Să se prevadă că ordonanțele automat expiră dacă nu sunt examinate de către

Parlament sau, cel puțin, să se impună ca un proiect de lege de adoptate a tuturor ordonanțelor să fie prezentat Parlamentului în termenul specificat în legea de abilitare, precizându-se în mod explicit că Parlamentul are competența de a modifica ordonanțele și de a abroga părți din acestea în timpul procesului de ratificare; [alineatele 73 și 74]

D. În ceea ce privește procedurile de numire și demitere:

1. Pentru a soluționa potențialele litigii, în special în ceea ce privește revocările, textul ar trebui să specifice în mod clar care funcționari publici pot fi revocați, subliniind imposibilitatea revocării membrilor organelor independente ale statului; [alineatul 77]
 2. Pentru a consolida legitimitatea, deciziile privind numirea și revocarea funcționarilor publici ar trebui să necesite votul majorității calificate a tuturor deputaților, nu doar a celor prezenți, asigurându-se în același timp existența unor mecanisme eficiente de deblocare a situațiilor de impas; [alineatul 79]
 3. Pentru a crește reprezentarea femeilor în funcțiile publice, Proiectul de cod ar trebui să includă dispoziții care să asigure paritatea de gen în numiri, respectându-se în același timp competențele; [alineatul 80]
 4. Pentru a asigura un consens mai larg și a reduce politizarea, ar trebui să fie necesar votul unei majorități calificate inclusiv și pentru alegerea judecătorilor Curții Constituționale, împreună cu elaborarea unui mecanism eficient de ieșire din impas; [alineatul 86]
 5. Pentru a remedia lacunele din procesul de selecție parlamentară, un proiect de lege specific ar putea defini detalii precum componența comisiei de selecție – care ar trebui să reflecte paritatea de gen, urmărind în același timp să implice reprezentanți ai societății civile sau juriști, să fie prevăzute garanții pentru candidați și procedura de depunere a cererilor din partea candidaților. De asemenea, ar trebui să fie asigurată transparența în desemnarea judecătorilor Curții Constituționale; [alineatul 88]
 6. Pentru a se asigura că normele privind componența și selecția/numirea judecătorilor în componența Curții Constituționale sunt formulate astfel încât să prevină discriminarea în procesul de selecție, să se asigure accesibilitatea procesului și echilibrul de gen, precum și o componență pluralistă în Curtea Constituțională; [alineatul 89]
- E.** Pentru a asigura claritatea și aplicabilitatea, Curtea Constituțională ar trebui să definească în mod explicit termenul „adreselor” în hotărârile sale — făcând distincție între recomandările și directivele obligatorii, în timp ce Proiectul de cod ar putea spori claritatea prin enumerarea tratatelor relevante, cum ar fi cele privind statutul personal și drepturile fundamentale, sau prin trimiterea la Legea privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova; [alineatele 93 și 95]; și
- F.** Revizuirea articolului 194 din Proiectul de cod, potrivit căruia autoritățile de administrație publică locală nu pot adopta decizii care pun în pericol integritatea teritorială, securitatea națională sau ordinea de drept, astfel încât amenințarea să fie definită ca iminentă, în conformitate cu principiile suveranității și neamestecului, asigurându-se că numai acțiunile care pun în pericol direct integritatea teritorială sau securitatea națională sunt considerate drept amenințări, și nu toate deciziile administrative locale [alineatul 101].

Aceste recomandări și alte recomandări suplimentare sunt incluse în textul prezentei opinii, evidențiate cu caractere aldine.

Ca parte a mandatului său de a acorda asistență statelor participante la OSCE în punerea în aplicare a angajamentelor lor în domeniul dimensiunii umane ale OSCE, Biroul ODIHR examinează, la cerere, proiectele de legi și legile existente pentru a evalua conformitatea acestora cu standardele internaționale în materie de drepturile omului și cu angajamentele OSCE în domeniul dimensiunii umane și formulează recomandări concrete de îmbunătățire.

CUPRINS

I. INTRODUCERE	6
II. DOMENIUL DE APLICARE AL OPINIEI	6
III. ANALIZA JURIDICĂ ȘI RECOMANDĂRILE	7
1. Standardele internaționale relevante în materie de drepturile omului, angajamentele OSCE privind dimensiunea umană și considerații cheie	7
2. Raporturile Parlamentului cu Președintele (articolele 142-163 din Proiectul de cod) 11	
2.1. Încetarea mandatului Președintelui.....	11
2.2. Suspendarea mandatului Președintelui	13
2.3. Punerea sub acuzare.....	14
3. Raporturile Parlamentului cu Guvernul (articolele 164-186)	18
3.1. Formarea Guvernului.....	18
3.2. Angajarea răspunderii Guvernului în legătură cu adoptarea unui proiect de lege 19	
3.3. Delegarea legislativă către guvern	21
3.3.1. Motivele delegării	22
3.3.2. Restricții temporale	23
3.3.3. Restricții materiale	23
3.3.4. Subdelegarea.....	24
3.3.5. Conținutul și adoptarea legii de abilitare	25
3.3.6. Promulgarea și statutul juridic al ordonanței.....	27
3.3.7. Considerații privind conținutul ordonanței.....	27
4. Numirea și revocarea din funcții publice (articolele 202-208 și 187)	30
4.1. Normele și procedurile generale	30
4.2. Selectarea judecătorilor Curții Constituționale.....	32
5. Raporturile cu Curtea Constituțională (articolele 190-193).....	36
6. Raporturile Parlamentului cu administrația publică locală (articolele 194-196).....	38
7. Autonomia bugetară (articolele 210-211).....	40
8. Procesul legislativ	40

ANEXĂ: Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (din aprilie 2024)

I. INTRODUCERE

1. Pe parcursul anului 2024, reprezentanții Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR) și președintele Comisiei pentru afaceri juridice, numiri și imunități a Parlamentului Republicii Moldova au discutat modalități 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 Biroului ODIHR în Moldova, în septembrie 2024, președintele comisiei menționate mai sus și-a reiterat interesul de a solicita Biroului ODIHR să revizuiască *Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova* (denumit în continuare „Proiectul de cod”).
2. Pe 26 septembrie 2024, Biroul ODIHR și-a confirmat disponibilitatea de a evalua conformitatea Proiectului de cod cu standardele internaționale în materie de drepturile omului și cu angajamentele OSCE în domeniul dimensiunii umane. Având în vedere sfera largă de aplicare a Proiectului de cod, Biroul ODIHR a informat, de asemenea, că vor fi pregătite mai multe avize juridice cu privire la diferite 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 deputaților din Parlamentul Republicii Moldova, publicate în 2024.²
3. Prezenta opinie a fost elaborată ca răspuns la solicitarea menționată mai sus. Biroul ODIHR a efectuat această evaluare în cadrul mandatului său general de a asista statele participante la OSCE în punerea în aplicare a angajamentelor acestora în domeniul dimensiunii umane ale OSCE.³

II. DOMENIUL DE APLICARE AL OPINIEI

4. Domeniul de aplicare al prezentei opinii acoperă numai Proiectul de cod supus examinării, în special capitolele VI, VII, VIII, IX, XI și XII, precum și dispozițiile relevante din Constituția Republicii Moldova care reglementează relațiile și echilibrul

1 Aceste analize juridice se concentrează pe procedura legislativă (capitolul III), procedura de revizuire a constitutiei (capitolul IV), procedura declarării stării de urgență, de asediu sau de război (capitolul V), raporturile 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. Toate analizele juridice referitoare la Proiectul de cod și la alte acte legislative ale Republicii Moldova sunt disponibile aici: [Moldova | LEGISLATIONLINE](#).

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

3 A se vedea, în special, *Decizia OSCE nr. 7/08 privind consolidarea în continuare a statului de drept în zona OSCE* (2008), punctul 4, în care Consiliul Ministerial „încurajează statele participante, cu asistența, după caz, a structurilor executive relevante ale OSCE, în conformitate cu mandatele acestora și în limita resurselor existente, să continue și să intensifice eforturile de schimb de informații și de bune practici și de consolidare a statului de drept [în ceea ce privește] [...] responsabilitatea instituțiilor și funcționarilor publici, respectarea statului de drept în administrația publică, [...]”. A se vedea, de asemenea, *Documentul reuniunii de la Copenhaga a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE*, 29 iunie 1990, secțiunea III, punctul 26; *Declarația privind consolidarea bunei guvernante 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 guvernări 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 guvernări, inclusiv a principiilor transparenței și responsabilității, și promovarea integrității și supravegherii”.

de puteri între legislativ și celelalte puteri ale statului.⁴ Fiind astfel delimitată, opinia nu constituie o examinare completă și cuprinzătoare a întregului cadru juridic și instituțional care reglementează relațiile și echilibrul de puteri între legislativ și celelalte puteri ale statului în Republica Moldova.

5. Opinia evidențiază probleme cheie și oferă indicații cu privire la domeniile care prezintă îngrijorare. Din motive de concizie, opinia se concentrează mai mult pe dispozițiile care necesită 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 participante la OSCE și din afara acesteia în acest domeniu. Atunci când se referă la bune practici comparative, ODIHR nu pledează pentru niciun model specific; orice exemplu de țară trebuie evaluat cu prudență, deoarece nu poate fi neapărat replicat în altă țară și trebuie întotdeauna luat în considerare prin prisma cadrului instituțional și juridic național mai larg, precum și a sistemului juridic, a contextului social și a culturii politice ale țării respective.
6. În plus, în conformitate cu *Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor* (denumită în continuare „CEDAW”) și cu *Planul de acțiune al OSCE din 2004 pentru promovarea egalității de gen* și angajamentele de integrare a dimensiunii de gen în activitățile, programele și proiectele OSCE, opinia integrează, după caz, o perspectivă de gen și diversitate.⁵
7. Opinia se bazează pe o traducere neoficială în limba engleză a Proiectului de cod, care este atașată la prezentul document ca anexă. Pot apărea erori de traducere. În cazul în care opinia este tradusă într-o altă limbă, versiunea în limba engleză va prevala în caz de discrepanțe.
8. Având în vedere cele de mai sus, Biroul ODIHR dorește să sublinieze că această analiză nu constituie un impediment ca acesta să formuleze în viitor recomandări sau observații suplimentare, scrise sau orale, cu privire la subiectele respective.

III. ANALIZA JURIDICĂ ȘI RECOMANDĂRILE

1. STANDARDELE INTERNAȚIONALE RELEVANTE ÎN MATERIE DE DREPTURILE OMULUI, ANGAJAMENTELE OSCE PRIVIND DIMENSIUNEA UMANĂ ȘI CONSIDERAȚII CHEIE

9. Într-o societate democratică, puterea statului este exercitată în mod tradițional prin intermediul unor instituții separate ale guvernului, care funcționează în mare măsură independent, servind în același timp ca mecanisme de control reciproc pentru a menține echilibrul puterilor. Aceste instituții includ puterea legislativă, reprezentată prin intermediul Parlamentului; puterea executivă, condusă de Guvern și, uneori, de către un

⁴ A se vedea [Constitutia Republicii Moldova](#) (1994, modificată ultima dată în 2024).

⁵ A se vedea [Convenția ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor](#), adoptată prin Rezoluția 34/180 a Adunării Generale din 18 decembrie 1979; și [Planul de acțiune al OSCE pentru promovarea egalității de gen](#), adoptat prin Decizia nr. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), paragraful 32.

președinte; și puterea judecătorească, care asigură principiile statului de drept și responsabilitatea juridică. În plus, există o serie de instituții sau organisme independente de reglementare sau de responsabilitate, inclusiv instituțiile naționale pentru drepturile omului (INDO), care nu se încadrează în aceste trei puteri ale statului, denumite uneori și „a patra putere” a statului democratic.⁶ Principiile „separării puterilor” și „echilibrului puterilor” impun ca cele trei funcții ale statului democratic să nu fie concentrate într-o singură instituție, ci să fie distribuite între diferite instituții. Acest principiu este o piatră de temelie a guvernării democratice și a statului de drept. Într-o democrație funcțională, existența unui sistem eficient de control și echilibru și respectarea statului de drept sunt esențiale pentru a asigura un echilibru adecvat între cei trei piloni ai puterii de stat. În acest sens și așa cum se subliniază în *Opinia preliminară a Biroului ODIHR privind Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (referitor la controlul parlamentar, titlul III)*,⁷ controlul parlamentar este o componentă esențială a sistemului de control și echilibru care caracterizează regimurile democratice bazate pe statul de drept.⁸ În plus, respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale este o parte esențială a democrației și a statului de drept.

10. Deși majoritatea tratatelor internaționale și regionale privind drepturile omului nu prevăd în mod explicit separarea și echilibrul puterilor, acestea stabilesc anumite principii și standarde care necesită respectiva diviziune pentru a proteja în mod eficient drepturile omului.
11. Declarația Universală a Drepturilor Omului (DUDO) stabilește bazele garanțiilor juridice și instituționale împotriva abuzurilor guvernamentale.⁹ Articolul 21 subliniază importanța unui guvern care își derivă autoritatea din voința poporului, implicând necesitatea unui sistem de control și echilibru pentru a preveni tirania. Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP) dezvoltă în continuare acest principiu.¹⁰ Articolul 14 garantează dreptul la un proces echitabil în fața unui tribunal independent și imparțial, care implică independența față de influența executivă și legislativă.
12. Documentele ONU au subliniat în mod constant că separarea efectivă a puterilor este o condiție prealabilă pentru protecția drepturilor omului. Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, în Comentariul său general nr. 25, a menționat că dreptul de a participa la afacerile publice, dreptul de vot și dreptul la acces egal la serviciile publice, astfel cum se reflectă în articolul 25 din PIDCP, implică faptul ca „cetățenii să participe, de asemenea, la conducerea afacerilor publice, exercitând influență prin dezbaterile publice”.¹¹ În plus, Rezoluția 59/201 a Adunării Generale a ONU din 2004 recunoaște elementele esențiale ale democrației, inclusiv necesitatea unui sistem instituțional de control și echilibru, separarea și echilibrul puterilor și respectarea

6 A se vedea, de exemplu, International IDEA, E. Bulmer, *Instituții independente de reglementare și supraveghere (a patra ramură) - Introducere la elaborarea Constituției nr. 19* (2019).

7 Pentru o prezentare generală a standardelor și angajamentelor relevante referitoare în mod specific la supravegherea parlamentară, a se vedea *Opinia preliminară a ODIHR privind Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (referitor la supravegherea parlamentară, titlul III)*, secțiunea III.1, la: <[Moldova](#) | LEGISLATIONLINE>.

8 A se vedea, de exemplu, Adunarea parlamentară a OSCE, *Declarația de la Sankt Petersburg – Rezoluția privind corectarea deficiențelor democratice al OSCE* (1999), pagina 5, paragrafele 2-3, care subliniază „rolul crucial pe care îl joacă Parlamentele și deputații ca gardieni ai democrației, statului de drept și respectării drepturilor omului atât la nivel național, cât și internațional” și subliniază că „controlul democratic și responsabilitatea sunt elemente esențiale ale transparenței, credibilității și eficienței”.

9 A se vedea *Declarația Universală a Drepturilor Omului (DUDO)*.

10 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.

11 Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, *Comentariul general nr. 25*, 1996, paragraful 8.

statului de drept.¹² În mod similar, Rezoluția 2003/36 a Comisiei ONU pentru Drepturile Omului din 2003 afirmă interdependența dintre democrație și drepturile omului, subliniind rolul separării puterilor în asigurarea stabilității democratice.¹³

13. Democrația este, de asemenea, una dintre valorile și principiile fundamentale universale ale Consiliului Europei.¹⁴ Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO) include, de asemenea, dispoziții care susțin separarea puterilor ca o cerință democratică fundamentală. Preambulul CEDO prevede că membrii Consiliului Europei reafirmă „*convingerea lor profundă în libertățile fundamentale care stau la baza justiției și păcii în lume și care sunt cel mai bine menținute, pe de o parte, printr-o democrație politică eficientă*”. Mai multe dispoziții restrictive din CEDO presupun existența unui regim democratic, impunând ca restricțiile asupra drepturilor fundamentale să fie „necesare într-o societate democratică”.¹⁵ Articolul 6 din CEDO garantează dreptul la un sistem judiciar independent și imparțial, protejând instanțele de interferența executivului și a legislativului. În plus, Grupul de state împotriva corupției (GRECO) al Consiliului Europei a subliniat importanța respectării principiului separării puterilor și a independenței judiciare în contextul anchetelor și procedurilor penale legate de corupție, în paralel cu activitatea comisiei parlamentare de anchetă.¹⁶ Compilația de avize și rapoarte ale Comisiei de la Veneția privind separarea puterilor poate constitui, de asemenea, o sursă utilă de referințe.¹⁷
14. În plus, la nivelul Uniunii Europene (UE), Regulamentul (CE) nr. 976/1999 al Consiliului UE subliniază necesitatea guvernancei democratice și a separării puterilor drept criterii pentru cooperare și asistență.¹⁸ Raportul Comisiei Europene din 2020 privind statul de drept a subliniat, de asemenea, că „*sistemele judiciare eficiente și mecanismele instituționale solide de control și echilibru sunt esențiale pentru respectarea statului de drept în democrațiile noastre*”, dar că statul de drept „*necesită, de asemenea, un ecosistem favorabil, bazat pe respectarea independenței judiciare, politici anticorupție eficiente, instituții mass-media libere și pluraliste, o administrație publică transparentă și de înaltă calitate și o societate civilă liberă și activă*”.¹⁹
15. Statele participante la OSCE s-au angajat să construiască și să consolideze democrația ca singurul sistem de guvernare și au recunoscut-o ca un element inerent al statului de

12 A se vedea [Rezoluția 59/201](#): Consolidarea rolului organizațiilor și acordurilor regionale, subregionale și de altă natură în promovarea și consolidarea democrației, adoptată de Adunarea Generală la 20 decembrie 2004.

13 A se vedea [Rezoluția 2003/36 a Comisiei pentru Drepturile Omului: Interdependența dintre democrație și drepturile omului](#), 23 aprilie 2003.

14 Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) a Consiliului Europei: [Parametrii relației dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare](#), 24 iunie 2019, paragraful 10. A se vedea, de asemenea, CtEDO: *Hyde Park c. Moldovei* (nr. 1), hotărârea din 31 martie 2009, punctul 27, în care Curtea reiterează că democrația „*este singurul model politic avut în vedere în convenție și singurul compatibil cu aceasta*”.

15 A se vedea articolele 8-11 din CEDO; articolul 2 din Protocolul nr. 4 la CEDO)

16 În contextul anchetei parlamentare privind un proces de corupție în primă instanță împotriva unui politician în funcție, GRECO a recunoscut că „*înființarea unei comisii parlamentare de anchetă poate funcționa ca o formă de control Parlamentar asupra problemelor de importanță publică*”, subliniind totuși că, atunci când vizează sistemul judiciar în cauze individuale în curs, aceasta „*poate interfera cu separarea puterilor și respectarea independenței judiciare*”, cu „*riscul unui efect descurajator asupra independenței judiciare în procedurile pendinte, precum și în proceduri similare viitoare, și cu un impact potențial asupra anchetelor și procedurilor penale referitoare la corupția persoanelor influente sau cu legături politice*”; a se vedea GRECO, [Raportul ad hoc privind Slovenia](#) (articolul 34), adoptat de GRECO în cadrul celei de-a 84-a reuniuni plenare (Strasbourg, 2-6 decembrie 2019) Greco-AdHocRep (2019)3, punctul 16.

17 A se vedea Comisia de la Veneția, [Compilație a avizelor și rapoartelor Comisiei de la Veneția privind separarea puterilor](#), [CDL-PI\(2020\)012](#).

18 A se vedea [Regulamentul \(CE\) nr. 976/1999](#) al Consiliului din 29 aprilie 1999, articolul 3 alineatul (2) litera (b), care stabilește cerințele pentru punerea în aplicare a operațiunilor comunitare, altele decât cele de cooperare pentru dezvoltare, care, în cadrul politicii comunitare de cooperare, contribuie la obiectivul general de dezvoltare și consolidare a democrației și a statului de drept, precum și la respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale în țările terțe.

19 Uniunea Europeană, Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, [Raportul privind statul de drept 2020 – Situația statului de drept în Uniunea Europeană](#), Bruxelles, 30 septembrie 2020, COM(2020) 580 final, pagina 4.

drept.²⁰ În plus, importanța pluralismului în ceea ce privește organizațiile politice,²¹ împreună cu integritatea instituțională și individuală a Parlamentului și a parlamentarilor, precum și responsabilitatea publică, au fost recunoscute de statele participante la OSCE ca aspecte esențiale ale vieții politice.²² Documentul de la Copenhaga al OSCE din 1990 sublinia deja că „statul de drept nu înseamnă doar o legalitate formală care asigură regularitatea și coerența în realizarea și aplicarea ordinii democratice, ci și justiția bazată pe recunoașterea și acceptarea deplină a valorii supreme a personalității umane și garantată de instituții care oferă un cadru pentru exprimarea sa deplină” (alineatul 2). Statele participante la OSCE au convenit că este „datoria guvernului și a autorităților publice să respecte Constituția și să acționeze în conformitate cu legea” și că „activitatea guvernului și a administrației, precum și cea a sistemului judiciar, se vor exercita în conformitate cu sistemul stabilit de lege”.²³ Numeroase angajamente ale OSCE subliniază, de asemenea, rolul deschiderii și transparenței în afacerile publice și importanța participării efective și incluzive la viața publică și politică.²⁴

16. În cele din urmă, diverse organizații regionale consolidează, de asemenea, aceste principii și subliniază rolul fundamental al echilibrului puterilor ca garanție împotriva guvernării autoritare și piatră de temelie a democrației.²⁵

20 A se vedea CSCE/OSCE, [Documentul reuniunii de la Copenhaga a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE](#) (Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990), 5 iunie-29 iulie 1990, punctul 3.

21 A se vedea 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 5.

22 A se vedea OSCE, [Carta de la Paris pentru o nouă Europă](#), Paris, 19-21 noiembrie 1990, care prevede că „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”. A se vedea, de asemenea, [Documentul OSCE de la Istanbul din 1999](#), 19 noiembrie 1999, în care statele participante la OSCE s-au angajat să își intensifice eforturile de „promovare a bunelor practici de guvernare și a integrității publice” într-un efort concertat de combatere a corupției.

23 A se vedea [Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990](#), punctele 5.3-5.5.

24 A se vedea CSCE/OSCE, [Documentul reuniunii de la Copenhaga a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE](#) (Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990), 5 iunie-29 iulie 1990, punctul 5.8; și CSCE/OSCE, [Documentul reuniunii de la Moscova a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE](#) (Documentul OSCE de la Moscova din 1991), 3 octombrie 1991, paragraful 18.1. A se vedea, de asemenea, OSCE, [Planul de acțiune pentru promovarea egalității de gen](#), adoptat prin Decizia nr. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), paragraful 44(d); [Planul de acțiune al OSCE din 2003 privind îmbunătățirea situației romilor și a sîntilor în zona OSCE](#), paragraful 88; Consiliul Ministerial al OSCE, [Decizia nr. 4/13 privind intensificarea eforturilor OSCE de punere în aplicare a Planului de acțiune privind îmbunătățirea situației romilor și a sîntilor în zona OSCE, cu accent special pe femeile, tinerii și copiii romi și sînti](#) (2013), punctul 4.2; [Raportul reuniunii experților CSCE privind minoritățile naționale](#) (Geneva, 1991); [Documentul de la Moscova al OSCE/CSCE din 1991](#), paragraful 41. A se vedea, de asemenea, Înalțul Comisar al OSCE pentru Minoritățile Naționale (HCNM), [Orientările de la Ljubljana privind integrarea societăților diverse](#), 7 noiembrie 2012, în care se menționează că „diversitatea este o caracteristică a tuturor societăților contemporane și a grupurilor care le compun” și care recomandă ca cadrul legislativ și politic să permită recunoașterea faptului că identitățile individuale pot fi multiple, multistratificate, contextuale și dinamice.

25 A se vedea, de exemplu, Comunitatea Democrațiilor, [Planul de acțiune de la Seul pentru democrație: Investiții pentru pace și prosperitate](#), 12 noiembrie 2002, preambul, care recunoaște instituțiile democratice ca fiind esențiale pentru pace și prosperitate, reafirmând rolul echilibrului puterilor în guvernare; Uniunea Africană (UA), [Declarația privind schimbările neconstituționale de guvern în Africa](#), 2022, care subliniază necesitatea de a preveni puterea executivă excesivă; OUA/UA, [Declarația privind principiile care guvernează alegerile democratice în Africa](#), (II.4.c), care subliniază rolul independenței judiciare; Comunitatea Economică a Statelor din Africa de Vest (CEDEAO), [Protocolul suplimentar al CEDEAO privind democrația și buna guvernare](#), (A/SP1/12/01), articolul 1.a, care afirmă separarea puterilor ca garanție împotriva guvernării autoritare; Organizația Statelor Americane (OAS), [Carta Democratică Interamericană](#), 11 septembrie 2001, articolul 3, care prevede că democrația necesită un sistem judiciar independent și un echilibru între puterile statului; Comunitatea Andină, [Carta Andină pentru promovarea și protecția drepturilor omului \(iulie 2002\)](#), articolul 14, care subliniază importanța controlului și echilibrului instituțional; Organizația Internațională a Francofoniei (OIF), [Declarația de la Bamako](#), 3 noiembrie 2000, 2.2, și [Planul de acțiune de la Ulaanbaatar privind democrația, buna guvernare și societatea civilă](#), 12 septembrie 2003, 3.6.b, respectiv, care subliniază rolul Parlamentelor în guvernarea democratică și supravegherea.

2. RAPORTURILE PARLAMENTULUI CU PREȘEDINTELE (ARTICOLELE 142-163 DIN PROIECTUL DE COD)

17. Dispozițiile Proiectului de cod privind relația dintre Parlament și Președinte au un impact semnificativ asupra funcționării separării puterilor, un principiu fundamental care depășește legiferarea și controlul parlamentar, fiind aplicabile inclusiv la funcționarea generală a Parlamentului.²⁶ Conform Constituției, Președintele, în calitate de „*garant al suveranității naționale, al independenței, al unității și al integrității teritoriale a statului*” (articolul 77 alineatul (2)), deține o autoritate substanțială în exercitarea puterii executive. Articolele 142-143 din Proiectul de cod prezintă procesul de stabilire a datei alegerii Președintelui și a agendei de desemnare în funcție, făcând referire la legile organice relevante. Aceste dispoziții sunt în principal de natură tehnică și nu necesită o atenție deosebită.

2.1. Încetarea mandatului Președintelui

18. Președintele poate părăsi funcția prin demisie (articolul 144), deces (articolul 145) sau imposibilitatea definitivă de exercitare a atribuțiilor (articolul 146). În cazul demisiei, Parlamentul examinează cererea de demisie a Președintelui Republicii Moldova, declară vacantă funcția de Președinte al Republicii Moldova, stabilește data alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova și sesizează Curtea Constituțională pentru constatarea circumstanțelor care justifică interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova. În caz de deces, Parlamentul constată acest fapt și urmează aceeași procedură. Dacă Președintele este în imposibilitate definitivă de exercitare a atribuțiilor, Parlamentul sesizează Curtea Constituțională pentru constatarea circumstanțelor ce justifică imposibilitatea Președintelui Republicii Moldova de a-și exercita atribuțiile mai mult de 60 de zile, după care declară funcția vacantă, stabilește o președinție interimară și programează alegeri noi.
19. Articolul 146 din Proiectul de cod se referă la încetarea mandatului Președintelui în cazul imposibilității definitive de a-și îndeplini atribuțiile. Cu toate acestea, atunci când demisia rezultă dintr-o incapacitate definitivă de a îndeplini atribuțiile prezidențiale pentru o perioadă de mai mult de 60 de zile, poate apărea o ambiguitate cu privire la faptul dacă aceasta ar trebui considerată un act voluntar în temeiul articolului 144 sau ar trebui să implice o hotărâre a Parlamentului prin intermediul unei cereri prealabile adresate Curții Constituționale pentru a confirma incapacitatea Președintelui. În plus, perioada de șaiszeci de zile pare a fi relativ scurtă pentru a determina incapacitatea definitivă, întrucât o incapacitate de a guverna timp de două luni ar putea rezulta din condiții temporare de sănătate care nu indică neapărat o incapacitate durabilă sau permanentă de a îndeplini atribuțiile prezidențiale. **Deși există garanții prin cerința de a solicita confirmarea Curții Constituționale, acest termen ar putea fi prelungit pentru a permite o evaluare mai aprofundată a incapacității, în special atunci când se determină dacă aceasta este definitivă.**
20. În plus, în cazul demisiei, Proiectul de cod prezintă etapele procedurale pe care Parlamentul trebuie să le urmeze, dar nu impune Parlamentului să se pronunțe cu privire la demisia Președintelui, astfel cum se prevede la articolul 90 alineatul (2) din Constituție. Proiectul de cod permite Parlamentului doar să ia act de demisie, fără a-și

²⁶ A se vedea, de exemplu, [Compilația avizelor și rapoartelor Comisiei de la Veneția privind separarea puterilor](#), CDL-PI(2020)012, 8 octombrie 2020, pp. 10-12. A se vedea, de asemenea, OSCE/ODIHR, [Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), punctul 11.

exprima opinia. **Se recomandă modificarea articolului 144 din Proiectul de cod pentru a indica această cerință în conformitate cu Constituția.**

21. În conformitate cu articolul 91 din Constituție, în cazul în care funcția de Președinte devine vacantă, aceasta este preluată de președintele Parlamentului sau de prim-ministru, în această ordine. În acest sens, Proiectul de cod face distincție între perioadele „interimare definitive” și „interimare temporare” (articolele 147-148, respectiv). În timp ce cea din urmă se referă la imposibilitatea temporară a Președintelui de a-și exercita atribuțiile și la apariția unor evenimente sau fapte juridice care ar putea duce la încetarea mandatului său, prima este o situație definitivă în care mandatul Președintelui încetează, confirmată și de Curtea Constituțională. Mai precis, articolul 148 alineatul (2) definește „interimatul temporar” ca fiind o situație în care președintele Parlamentului sau prim-ministrul preia temporar atribuțiile Președintelui fără a fi eliberat de responsabilitățile sale inițiale, până când Președintele își reia funcția sau Curtea Constituțională confirmă statutul interimar al președinției. Din perspectiva separării puterilor, modul în care se stabilește o președinție interimară temporară are o importanță crucială. Fără garanții și atribuții care să asigure o contrabalansare adecvată, Președintele ar putea fi suspendat din exercitarea puterilor sale chiar și împotriva voinței sale.
22. În timpul unei perioade interimare definitive, în cazurile prevăzute la articolul 91 din Constituție, articolele 34 alineatul (1) și 147 alineatul (3) din Proiectul de cod prevăd că președintele Parlamentului care exercită funcția de Președinte interimar este eliberat din funcția de Președinte al Parlamentului, iar rolul său este îndeplinit de unul dintre vicepreședinți (articolul 34 alineatul (2)). Proiectul de cod impune limitări specifice Președintelui interimar în ceea ce privește exercitarea atribuțiilor prezidențiale în timpul perioadei interimare temporare (articolul 148 alineatul (7)), asigurându-se faptul că titularul temporar al funcției nu poate depăși rolul său interimar.²⁷ Cu toate acestea, întrucât președintele Parlamentului menține rolul său în timp ce își asumă atribuțiile prezidențiale în timpul perioadei interimare temporare, anumite competențe îi pot conferi în continuare o marjă largă de apreciere, care ar trebui, în principiu, să fie supusă controlului parlamentar. În ultimă instanță, acest fapt creează un risc de conflict de interese în cazul în care președintele Parlamentului își menține prerogativele depline.²⁸ **Prin urmare, se recomandă să se prevadă la articolul 148 din Proiectul de cod că, pe durata exercitării funcției de președinte interimar în perioada de interimat temporar, președintele Parlamentului renunță la atribuțiile sale parlamentare, așa cum se procedează în cazul interimatului definitiv.**
23. În plus, potrivit Proiectului de cod, atunci când Președintele este absent din cauza unor circumstanțe normale, planificate, acesta stabilește personal interimatul temporar prin decret (articolul 148 alineatul (3) punctul 1). Cu toate acestea, în situații care ar putea rezulta în încetarea mandatului, cum ar fi decesul, demisia, suspendarea din funcție sau incapacitatea, sau în situații în care Președintele nu poate acționa (de exemplu, boală), condițiile interimatului sunt stabilite de președintele Parlamentului, care poate prelua și rolul de Președinte interimar. Această concentrare a puterii în mâinile președintelui Parlamentului este contrabalansată de cerința ca Parlamentul să solicite confirmarea Curții Constituționale (articolul 148 alineatul (2)). Cu toate acestea, articolul 148 alineatul (4) prevede că „*instituirea interimatului temporar prin înlocuirea temporară*”

27 În cadrul exercitării interimatului temporar, Președintele interimar al Republicii Moldova nu poate dizolva Parlamentul, numi sau revoca miniștrii, numi sau demite din funcție Procurorul General sau judecătorii, nu poate numi sau rechemă ambasadorii.

28 A se vedea, de exemplu, CoE, Recomandarea [CM/Rec\(2000\)10](#) privind codurile de conduită pentru funcționarii publici, articolul 13.

a Președintelui Republicii Moldova nu necesită confirmarea Curții Constituționale”, ceea ce pare să contrazică condițiile pentru președinția interimară prevăzute la articolul 148 alineatul (2). În plus, după cum s-a menționat mai sus, întrucât președintele Parlamentului își păstrează responsabilitățile inițiale în timp ce își asumă președinția interimară temporară, acest fapt generează îngrijorări sub aspectul separării puterilor. **Pentru a asigura coerența și a menține garanțiile instituționale, se recomandă rezolvarea discrepanței dintre articolele 148 alineatul (2) și 148 alineatul (4).**

2.2. Suspendarea mandatului Președintelui

24. Articolul 149 alineatul (1) din Proiectul de cod se referă la suspendarea Președintelui din funcție în cazul faptelor săvârșite în exercitarea funcției, prin care încalcă prevederile Constituției, în conformitate cu articolul 89 din Constituție. Proiectul de cod introduce o clarificare procedurală esențială a dispozițiilor constituționale existente, impunând, pe lângă inițierea de către o treime din deputați, prezentarea avizului Curții Constituționale (articolul 149 alineatul (3)). Această cerință este în concordanță cu rolul Curții Constituționale de a determina circumstanțele care justifică demiterea Președintelui, în conformitate cu articolul 135 alineatul (1) litera (f) din Constituție, servind astfel ca o garanție procedurală importantă.
25. Aceste garanții includ, de asemenea, cerința ca inițiativa de suspendare, împreună cu avizul Curții Constituționale și alte documente relevante, să fie depuse la președintele Parlamentului (articolul 150 alineatul (1)); obligația președintelui Parlamentului de a remite fără întârziere propunerea comisiei permanente, de a comunica Președintelui și de a informa deputații (articolul 150 alineatul (2)); și obligația președintelui Parlamentului de a convoca o sesiune parlamentară specială pentru dezbaterea și soluționarea problemei abordate (articolul 150 alineatul (3)). În plus, comisia permanentă trebuie să verifice legalitatea acuzațiilor în termen de 10 zile, să examineze probele, să audieze inițiatorii și răspunsul Președintelui și să prezinte un raport Parlamentului (articolul 151). Dezbaterile parlamentare trebuie să înceapă cu prezentarea inițiatorilor, să permită Președintelui să răspundă, să asigure o discuție fără restricții și să includă runde de întrebări, concluziile comisiei și declarațiile fracțiunilor parlamentare înainte de votul final (articolul 152). În cele din urmă, este necesară o majoritate de două treimi din deputații aleși pentru a adopta decizia de suspendare a Președintelui (articolul 153).
26. Eficacitatea acestei majorități calificate ca garanție în procesul decizional parlamentar depinde de faptul dacă aceasta reflectă cu adevărat un consens larg între diferite forțe politice, și nu doar sprijinul unilateral al majorității aflate la guvernare.²⁹ În plus, în unele țări, deciziile luate de astfel de organisme ar trebui să beneficieze de sprijinul tuturor partidelor (adică de sprijinul unui anumit număr de membri care reprezintă opoziția); dacă nu este posibilă o decizie bazată pe consens, reprezentanții opoziției din comisie ar trebui să poată prezenta un raport minoritar.³⁰ În cazul Moldovei, există o contrapondere și mai eficientă a posibilelor motivații politice care stau la baza suspendării din funcție a Președintelui: după suspendare, trebuie organizat un referendum național privind demiterea Președintelui (articolul 89 alineatul (3) din Constituție și articolul 153 alineatele (3)-(5) din Proiectul de cod). Conform Constituției, „demiterea” este unul dintre motivele legale pentru încetarea mandatului

29 A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, [Parametri privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare](#), CDL-AD(2019)015, 24 iunie 2019, paragraful 114.

30 *Ibid.* punctul 89.

Președintelui (articolul 91). Proiectul de cod stabilește în mod similar că un referendum organizat după suspendarea Președintelui de către Parlament are ca rezultat demiterea acestuia (articolul 153 alineatul (5)). Prin urmare, dispoziția care prevede că, în urma unui referendum de aprobare a demiterii, Președintele este considerat demis de drept (articolul 153 alineatul (6)) pare inutilă. Din motive de claritate și coerență juridică, este recomandabil să se evite combinarea diferitelor motive legale pentru încetarea mandatului Președintelui, cum ar fi destituirea și demisia.³¹ **Proiectul de cod ar trebui revizuit pentru a elimina această discrepanță.**

27. În plus, în pofida faptului că articolul 81 alineatul (1) din Constituție conține o dispoziție strictă privind incompatibilitatea Președintelui cu referire la ocuparea oricărei alte funcții remunerate, Proiectul de cod nu prevede norme procedurale pentru abordarea unei astfel de situații.³² În absența acestor norme, o incompatibilitate poate fi tratată ca o presupusă încălcare a îndatoririlor Președintelui (Constituția, articolul 89 alineatul (1); Proiectul de cod, articolul 149 alineatul (1)). În consecință, suspendarea din funcție și organizarea unui referendum național privind destituirea Președintelui ar putea deveni singurele proceduri de urmat în cazul apariției unei situații de incompatibilitate. În general, cea mai simplă modalitate de a aborda incompatibilitatea este stabilirea unui termen limită pentru soluționarea voluntară a situației. Dacă incompatibilitatea nu este soluționată voluntar în termenul prevăzut, o decizie declarativă a Parlamentului ar putea pune capăt mandatului funcționarului, cu condiția respectării garanțiilor procedurale corespunzătoare. **Pentru a clarifica relația dintre procedurile legale din Proiectul de cod și motivele constituționale pentru încetarea mandatului Președintelui, se recomandă includerea în Proiectul de cod a unor dispoziții explicite care să descrie procedura de urmat în cazul apariției unei incompatibilități. Aceasta ar trebui să includă garanții procedurale eficiente privind inițierea cazului, examinarea acestuia, posibilitatea Președintelui de a soluționa situația de incompatibilitate și procesul decizional care ar putea duce în cele din urmă la încetarea mandatului Președintelui.**
28. În cele din urmă, articolul 152 alineatul (1) din Proiectul de cod se referă la un „grup de deputați” care inițiază o „procedură de demiterii”. **Nu este clar dacă această procedură de suspendare este distinctă de un proces legat de o infracțiune penală comisă de Președinte și de acuzațiile ulterioare care pot fi aduse împotriva acestuia, ceea ce ar putea duce la o procedură de demitere reglementată de articolele 154-163 din Proiectul de cod. Acest aspect trebuie clarificat.**

2.3. Punerea sub acuzare

29. Articolul 89 din Constituție prevede că Președintele poate fi suspendat pentru comiterea de infracțiuni grave care încalcă dispozițiile constituționale, dar Proiectul de cod introduce o abordare mai largă, definind demiterea ca o procedură parlamentară de autorizare a răspunderii penale a Președintelui. Procedura descrisă în Proiectul de cod urmează un proces structurat în trei etape: (1) ridicarea imunității Președintelui,³³ (2)

31 Pentru explicația consecvenței ca parte a cerinței de securitate juridică, a se vedea, de exemplu, OSCE/ODIHR, [Orientări privind legislația democratică pentru legi mai bune](#) (2024), Principiul 15 (Claritate și inteligibilitate), punctul 34; și CoE Comisia de la Veneția, [Lista de verificare a statului de drept](#), 11-12 martie 2016, punctul 60.

32 Pentru o prezentare detaliată a dispozițiilor privind incompatibilitatea, a se vedea, de exemplu, CoE Comisia de la Veneția, [Raport privind democrația, limitarea mandatelor și incompatibilitatea funcțiilor politice](#), CDL-AD (2012)027, 17 decembrie 2012.

33 Mai precis, procedura de demitere începe cu ridicarea imunității Președintelui, inițiată de procurorul general prin depunerea unei cereri de ridicare a imunității Președintelui în scopul anchetei penale (articolul 155 alineatul (2)), care include dovezi ale unei potențiale infracțiuni (articolul 154 alineatele (1) și (2)). Președintele Parlamentului trimite cererea unei comisii permanente, care este apoi discutată într-o sesiune specială (articolul 155 alineatul (4)).

- suspendarea Președintelui din funcție; și (3) aprobarea cererii procurorului general de punere sub acuzare. Dacă Curtea Supremă constată că Președintele poate fi tras la răspundere penală, mandatul acestuia încetează, în conformitate cu articolul 81 alineatul (3) din Constituție.
30. O majoritate simplă de voturi în Parlament rezultă în ridicarea imunității (articolul 158 alineatul (2)), iar atunci când imunitatea este ridicată, o majoritate de două treimi din voturi poate suspenda Președintele din funcție pe durata anchetei penale (articolul 158 alineatul (4)). Punerea sub acuzare a Președintelui necesită, de asemenea, cel puțin două treimi din voturile tuturor deputaților aleși (articolul 162 alineatul (2)), precum și confirmarea de către Curtea Supremă (articolul 162 alineatul (3)). În general, inițierea unei proceduri de punere sub acuzare și obținerea punerii sub acuzare ar necesita un număr mai mare de voturi majoritare decât în cazurile inițierii și obținerii votului de neîncredere. Cu toate acestea, numărul acestor voturi majoritare nu ar trebui să fie excesiv de mare, astfel încât să facă practic imposibilă punerea sub acuzare.³⁴ Procedura prevăzută de Proiectul de cod este rezonabilă, întrucât stabilește cerințe mai stricte pentru inițierea procedurii care poate pune capăt mandatului Președintelui. Pe baza celor de mai sus, Proiectul de cod conține garanții procedurale semnificative și o reglementare echilibrată care ține seama de imunitatea Președintelui, dar lasă deschisă și posibilitatea examinării răspunderii penale a acestuia.
31. Cu toate acestea, anumite dispoziții ar necesita o elaborare suplimentară. În primul rând, deși comisia permanentă are la dispoziție 10 zile pentru a examina cazul (articolul 151 alineatul (1) în cazul ridicării imunității și articolul 160 alineatul (1) în cazul punerii sub acuzare), Proiectul de cod nu stabilește un termen limită pentru convocarea audierilor de către președintele Parlamentului. Stabilirea unui termen clar ar fi esențială nu numai pentru sporirea transparenței, ci și pentru asigurarea eficienței procedurale și pentru informarea prealabilă a tuturor părților implicate în ședința de audiere. **Se recomandă ca Proiectul de cod să includă un termen clar pentru convocarea audierii de către președintele Parlamentului.**
32. În al doilea rând, examinarea în timp util a unei cereri de ridicare a imunității Președintelui este esențială. Dacă cererea este întârziată, aceasta oferă Președintelui în cauză posibilitatea să altereze elementele de probatoriu. Procesele de ridicare a imunității prelungite și incerte din punct de vedere juridic pot avea, de asemenea, consecințe negative, cum ar fi scurgeri de informații, tranzacții privilegiate (în care persoanele fizice fac schimb de informații în schimbul unor favoruri) sau intimidarea martorilor.³⁵ **Prin urmare, se recomandă stabilirea unor termene specifice pentru ridicarea imunității prezidențiale, asigurând în același timp termene clare pentru fiecare etapă, permițând astfel ridicarea imunităților fără întârzieri nejustificate.**
33. În plus, articolul 155 alineatul (4) prevede că „sesizarea Procurorului General cu privire la ridicarea imunității se aduce neîntârziat la cunoștința Președintelui Republicii Moldova”. **Această dispoziție este binevenită în principiu, însă se recomandă stabilirea unui termen concret pentru a preveni orice întârziere de procedură.**
34. În al treilea rând, articolul 156 alineatul (1) prevede că „Comisia permanentă sesizată în fond, în termen de 10 zile, examinează sesizarea Procurorului General cu privire la

34 A se vedea [Parametrii](#) Comisiei de la Veneția [privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare](#), paragraful 130.

35 A se vedea OCDE, [Combaterea corupției la nivel înalt în Europa de Est](#), 2024, p. 100. A se vedea, de asemenea, [Opinia ODIHR](#) privind proiectul de lege privind statutul, conduita și etica deputaților în Parlamentul Republicii Moldova, punctele 79-85.

ridicarea imunității Președintelui Republicii Moldova”. Articolul 156 alineatul (2) introduce posibilitatea prelungirii procedurii, solicitând Comisiei pentru afaceri juridice, numiri și imunități să elaboreze un raport după examinarea cererii procurorului general, care este apoi prezentat Biroului permanent. Deoarece nu este stabilit un termen specific pentru pregătirea și prezentarea raportului, acest fapt ar putea duce la întârzieri nejustificate. **Pentru a asigura eficiența, se recomandă ca Comisia permanentă să examineze cererea în termen de 10 zile și ca constatările și concluziile să fie incluse prompt în raport, care ar trebui prezentat direct plenului Parlamentului, fără întârzieri inutile.**

35. În al patrulea rând, în exercitarea funcțiilor sale, Comisia permanentă ar trebui să respecte și regula *sub judice*, adică să se abțină de la a face comentarii, de a lua măsuri sau de a urmări linia de anchetă care ar putea prejudicia sau influența rezultatul cauzei în curs sau al anchetelor sau proceselor care urmează să fie inițiate;³⁶ să se abțină să abordeze subiectul răspunderii penale a Președintelui, ceea ce ar putea rezulta în încălcarea dreptului acestuia la prezumția de nevinovăție, fiind principiu protejat de instrumentele internaționale cheie.³⁷ **Proiectul de cod ar trebui să precizeze în mod explicit că nu ar trebui să existe nicio examinare a fondului cauzei respective și nicio analiză a vinovăției potențiale sau a nevinovăției Președintelui de către comisia permanentă sau alte organe parlamentare implicate.**
36. În cele din urmă, Proiectul de cod nu specifică dacă audierile sunt publice. Criteriile pentru stabilirea și ridicarea imunității ar trebui reglementate în mod clar și precis, iar procedurile ar trebui să fie cât mai transparente și deschise posibil, astfel încât să se asigure că acestea nu sunt utilizate în mod abuziv în scopuri politice.³⁸ Având în vedere interesul public pentru aceste cazuri, se poate presupune că nu există restricții privind participarea publicului sau difuzarea. **Acest aspect ar putea fi clarificat în mod explicit în Proiectul de cod pentru a asigura deschiderea și transparența.**
37. În plus, unele dispoziții necesită clarificări suplimentare. În primul rând, tipurile de infracțiuni care fac obiectul punerii sub acuzare rămân neclare, ceea ce înseamnă că ar putea include toate tipurile de infracțiuni prevăzute în Codul penal al Republicii Moldova, de la cele ușoare, mai puțin grave, grave, deosebit de grave până la cele excepțional de grave.³⁹ În principiu, faptele imputate ar trebui să întrunească criteriile necesare de gravitate suficientă în circumstanțele date pentru a justifica punerea sub acuzare a Președintelui.⁴⁰ **Termenul „infracțiune” ar trebui definit mai precis pentru a clarifica care sunt infracțiunile care pot declanșa procedura, asigurându-**

36 Adică o regulă care limitează comentariile și divulgarea informațiilor referitoare la procedurile judiciare, pentru a nu prejudicia sau influența rezultatul unui anumit caz sau al unei anumite chestiuni, care se află în curs de judecare sau este examinată de un judecător sau de o instanță. A se vedea, de asemenea, de exemplu, OSCE/ODIHR, [Nota privind anchetele parlamentare privind activitățile judiciare](#) (2020).

37 În conformitate cu articolul 14 alineatul (2) din PIDCP, „Orice persoană acuzată de o infracțiune penală are dreptul să fie prezumată nevinovată până la dovedirea vinovăției sale în conformitate cu legea”; în conformitate cu articolul 6 alineatul (2) din CEDO, „Orice persoană acuzată de o infracțiune penală este prezumată nevinovată până la dovedirea vinovăției sale în conformitate cu legea”. În ceea ce privește comisia parlamentară de anchetă în special, a se vedea, de exemplu, CtEDO, [Rywin c. Poloniei](#), nr. 6091/06, 4047/07 și 4070/07, 18 februarie 2016), punctul 225, în care Curtea a subliniat că „în cazul în care se deschide o procedură judiciară privind aceleași fapte ca cele examinate de o comisie parlamentară de anchetă [CPA], aceasta din urmă trebuie să mențină distanța necesară între propriile investigații și procedura paralelă” și, în special, „trebuie să se abțină de la a face declarații cu privire la fondul deciziilor luate de instanțe sau la modul în care se desfășoară procedurile judiciare”, precum și punctele 114, 118 și 226, în care s-a subliniat în continuare că CPA nu ar trebui „să se pronunțe asupra răspunderii penale a unei persoane și să constate că aceasta încalcă dreptul la prezumția de nevinovăție”. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, [Memoriul Amicus Curiae în cauza Rywin c. Poloniei în fața CtEDO \(privind comisiile parlamentare de anchetă\)](#) (2014), CDL-AD(2014)013, punctul 31.

38 A se vedea, de exemplu, ca comparație în ceea ce privește ridicarea imunităților parlamentare, Comisia de la Veneția, [Raportul privind domeniul de aplicare și ridicarea imunităților parlamentare](#) (2014), punctele 157, 171 și 191.

39 A se vedea articolul 16 din [Codul penal al Republicii Moldova](#).

40 A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, [Albania – Aviz privind competențele Președintelui de a stabili datele alegerilor](#) (2019), punctul 101.

se că acestea sunt suficient de grave pentru a justifica punerea sub acuzare a Președintelui.

38. În al doilea rând, este necesar să se facă distincția între faptele penale comise de Președinte în afara sferei atribuțiilor sale și cele legate de încălcări constituționale în timpul mandatului său.⁴¹ Proiectul de cod pare să trateze aceste situații drept separate, însă nu se face o distincție clară în articolul 154, care detaliază doar procedura de ridicare a imunității, suspendarea Președintelui și aprobarea cererii procurorului general de punere sub acuzare, fără a aborda motivele specifice pentru inițierea unor astfel de acțiuni. Este esențial să se facă o diferență clară între abaterile personale și încălcările legate de atribuțiile constituționale ale Președintelui, în special atunci când cererea se referă la o conduită/infracțiune penală care nu are în mod evident nicio legătură cu exercitarea funcțiilor oficiale, ci se referă la fapte comise în legătură cu alte funcții personale sau profesionale. **Se recomandă să se facă o distincție clară între infracțiunile comise în cadrul competențelor constituționale ale Președintelui, care se referă la rolul său politic și constituțional și pot justifica suspendarea sau demisia, și infracțiunile legate de comportamentul personal al Președintelui, care constituie temei pentru punerea sub acuzare.**

RECOMANDAREA A.

1. Pentru a asigura o evaluare aprofundată a incapacității Președintelui, termenul pentru confirmarea de către Curtea Constituțională ar putea fi prelungit, în special atunci când se stabilește dacă incapacitatea este permanentă.
2. Pentru a preveni conflictele de interese, președintele Parlamentului ar trebui să ia în considerare renunțarea la funcțiile parlamentare atunci când preia mandatul prezidențial în cazul unor perioade interimare temporare, astfel cum se prevede în cazul perioadelor interimare definitive.
3. Pentru a spori claritatea și eficiența, Proiectul de cod ar trebui să stabilească termene clare pentru fiecare etapă a procesului de demitere a Președintelui.
4. Pentru a asigura claritatea juridică, ar trebui să se facă o distincție clară între infracțiunile legate de atribuțiile constituționale ale Președintelui, care pot justifica suspendarea sau demisia, și cele legate de comportamentul personal, care pot constitui motive de punere sub acuzare, asigurându-se în același timp că numai infracțiunile suficient de grave pot justifica punerea sub acuzare a Președintelui.

41 A se vedea Comisia de la Veneția, [Raportul privind domeniul de aplicare și ridicarea imunităților parlamentare](#) (2014), paragraful 92.

3. RAPORTURILE PARLAMENTULUI CU GUVERNUL (ARTICOLELE 164-186)

3.1. Formarea Guvernului

39. Niciun standard internațional nu definește relația ideală între puterea legislativă și cea executivă într-o democrație. După cum afirmă Rezoluția Comisiei ONU pentru Drepturile Omului „Promovarea dreptului la democrație”, acesta este „*dreptul cetățenilor de a-și alege sistemul de guvernare prin mijloace constituționale sau alte mijloace democratice*”.⁴² Cu toate acestea, „*atunci când un stat a optat pentru modelul parlamentar, este imperativ ca organismul ales, Parlamentul, să aibă competențe suficiente pentru a exercita puterea legislativă și pentru a trage guvernul la răspundere*”.⁴³
40. După cum se subliniază în detaliu în Opinia ODIHR privind Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova, 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 trage la răspundere executivul.⁴⁴ Controlul parlamentar joacă un rol vital în prevenirea și detectarea potențialelor abuzuri de putere, acțiuni arbitrare sau comportamente ilegale și neconstituționale ale guvernului și agențiilor publice; acesta servește ca mecanism de responsabilizare a executivului, îmbunătățind calitatea și legitimitatea politicilor, programelor și practicilor publice și asigurând punerea lor în aplicare eficientă.⁴⁵ Controlul parlamentar este, de asemenea, necesar pentru a contribui la îmbunătățirea transparenței acțiunilor guvernului și la consolidarea încrederii publicului în executiv.⁴⁶ În același timp, puterea de supraveghere implică atât o capacitate (mandat legal), cât și resurse suficiente (financiare, umane) pentru a îndeplini sarcinile necesare. În cele din urmă, raporturile de bază ale Parlamentului cu Guvernul sunt de o importanță fundamentală din punctul de vedere al funcționării sistemului guvernamental și ar trebui reglementate în Constituție.⁴⁷
41. Proiectul de cod prezintă procedurile de desemnare a prim-ministrului, specificând responsabilitatea majorității parlamentare de a propune un candidat, formalizând acordurile între grupurile politice (articolul 164 alineatele (2)-(3)) și definind condițiile în care Președintele poate desemna prim-ministrul. De asemenea, Proiectul de cod stabilește și limitări: dacă în Parlament nu există „organe de conducere” funcționale sau dacă Parlamentul nu se poate întruni, Președintele nu poate face desemnarea (articolul 164 alineatele (6)-(7)).
42. Dispozițiile Proiectului de cod reflectă un „sistem parlamentar raționalizat”, în care se exercită presiuni asupra Parlamentului dacă nu se obține votul de încredere. Cu toate acestea, este important să se recunoască faptul că o astfel de situație, dacă nu este excepțională, depinde de capacitatea Parlamentului de a depăși diviziunile interne,

42 A se vedea [Rezoluția](#) ONU [privind promovarea dreptului la democrație](#), Doc E/CN.4/Res/1999/57.

43 A se vedea [Avizul Comisiei de la Veneția](#) privind echilibrul puterilor în Constituția și legislația Principatului Monaco.

44 A se vedea [Opinia preliminară ODIHR](#) privind Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (referitor la controlul parlamentar, titlul III), punctul 10.

45 Uniunea Interparlamentară (UIP), Instrumente pentru controlul parlamentar (2007), pp. 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*”.

46 A se vedea Uniunea Interparlamentară (UIP), Instrumente pentru controlul parlamentar (2007), pp. 9-10.

47 A se vedea, de exemplu, CoE Comisia de la Veneția, [Compilarea avizelor și rapoartelor Comisiei de la Veneția privind separarea puterilor în stat](#), paginile 9-10.

altfel poate duce la blocaje, făcând dificilă formarea unei majorități, chiar și după noi alegeri. Deși mecanismele și procedurile par bine concepute, nu există nicio garanție că lipsa de încredere poate fi depășită în mod eficient. **Proiectul de cod nu abordează scenariile în care guvernul nu poate fi acceptat, în special în cazurile de coaliții fragile sau minoritare.** Deși Proiectul de cod prezintă proceduri clare pentru consultări și nominalizări, acesta nu abordează pe deplin riscul unor impasuri prelungite în cazul în care nu se formează o majoritate stabilă. În astfel de cazuri, includerea de garanții suplimentare, cum ar fi un vot constructiv de neîncredere sau dispoziții mai clare privind guvernul interimar, ar putea contribui la asigurarea continuității și la reducerea riscului unui impas prelungit.

43. În plus, deși este rezonabil să se solicite organelor de conducere funcționale să organizeze dezbateri și să asigure un vot de încredere, termenul „organe de conducere” nu este definit în mod clar, ceea ce poate cauza incertitudine juridică. Deși Parlamentul are nevoie de un președinte ales, un vicepreședinte și un birou permanent funcțional pentru activitatea acestuia, situația este diferită atunci când anumite comisii sau fracțiuni nu au temporar conducere. **Pentru a evita ambiguitatea, se recomandă ca Proiectul de cod să identifice în mod explicit funcțiile și organele care trebuie să fie funcționale pentru ca Președintele să poată numi un prim-ministru.**

3.2. Angajarea răspunderii Guvernului în legătură cu adoptarea unui proiect de lege

44. Articolul 106¹ (1) din Constituție prevede că Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege. Atunci când se declanșează această procedură, discuția privind proiectul de lege se oprește în legislativ (articolul 169 alineatul (4) din Proiectul de cod), iar textul este considerat adoptat, cu excepția cazului în care Parlamentul adoptă o moțiune de cenzură împotriva guvernului în termen de trei zile de la data prezentării proiectului de lege (articolul 106¹ (2) și articolul 106¹ (3) din Constituție). Proiectul de cod prevede această procedură pentru proiectele de legi organice sau ordinare (articolul 169 alineatul (2)) și posibilitatea de a-și angaja răspunderea cu privire la mai multe proiecte de lege simultan. În esență, aceasta permite guvernului să adopte una sau mai multe legi, inclusiv de rang superior, fără votul Parlamentului. Acest instrument puternic în mâinile guvernului este echilibrat de posibilitatea Parlamentului de a depune și adopta o moțiune de cenzură în termen de trei zile, caz în care proiectul (proiectele) de lege nu este (sunt) adoptat(e) și guvernul este demis. Această procedură îi pune pe deputați într-o poziție dificilă: să accepte adoptarea unui proiect de lege la care s-ar putea opune *fără vot* sau chiar fără obligația de a delibera, sau să provoace instabilitate guvernamentală și, eventual, o criză instituțională.
45. După cum s-a subliniat într-un aviz recent al Comisiei de la Veneția, deși moțiunea de cenzură este reglementată în constituțiile majorității statelor cu sistem Parlamentar, această formă de moțiune de cenzură există în trei state membre ale Consiliului Europei (Franța, România și Republica Moldova). Ea apare atunci când guvernul își asumă responsabilitatea în legătură cu un proiect de lege specific, iar proiectul de lege este adoptat fără vot și chiar fără deliberare, cu excepția cazului în care moțiunea de cenzură este adoptată.⁴⁸ În general, pentru a asigura echilibrul puterilor între executiv și

48 A se vedea Comisia de la Veneția a Consiliului Europei, [Franța – Aviz final privind articolul 49.3 din Constituție](#), CDL-AD(2025)025-e, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 143-a sesiuni plenare (online, 13-14 iunie 2025), punctele 26-30.

legislativ, adoptarea unei moțiuni de cenzură împotriva guvernului ar trebui să fie echilibrată cu posibilitatea de a dizolva Parlamentul și de a convoca alegeri anticipate pentru a rezolva conflictul care rezultă între executiv și legislativ. În cadrul acestui aranjament, amenințarea dizolvării poate avea un efect disuasiv asupra deputaților, descurajându-i să adopte o moțiune de cenzură după declanșarea procedurii. În schimb, în Moldova, riscul dizolvării în urma votului unei moțiuni de cenzură este mult mai limitat, deoarece Președintele poate dizolva Parlamentul numai în circumstanțe specifice și limitate.⁴⁹ Acest lucru face ca deputații să fie mai tentați să abuzeze de votul de cenzură ca instrument și să adopte în mod regulat moțiuni de cenzură, care ar trebui rezervate pentru circumstanțele extraordinare. **S-ar putea lua în considerare alinierea procedurii de moțiune de cenzură cu o posibilitate mai clară de dizolvare a Parlamentului, descurajând astfel utilizarea excesivă a acesteia și păstrând-o ca instrument pentru circumstanțe extraordinare.**

46. Întrucât procedura prevede adoptarea proiectelor de lege fără vot sau chiar fără deliberare și reprezintă o interferență semnificativă a executivului în competențele și rolul legislativului, este important să se prevadă garanții pentru a limita utilizarea excesivă sau riscurile de abuz din partea guvernului.⁵⁰ În special, nici Constituția, nici Proiectul de cod nu impun restricții substanțiale și procedurale privind utilizarea procedurii respective. Având în vedere impactul semnificativ al acestui mecanism, ar putea fi luate în considerare mai multe limitări, inclusiv restricții privind obiectul proiectului de lege, tipul de acte (de exemplu, excluzând textele de rang superior, cum ar fi legile organice și amendamentele constituționale) sau numărul de proiecte de lege pentru care poate fi declanșată această procedură.⁵¹ În avizul său privind mecanismul similar care există în Franța, Comisia de la Veneția recomandă o serie de limitări pe care le consideră necesare pentru a păstra funcția legislativă a Parlamentului, inclusiv cerința de a organiza o discuție Parlamentară aprofundată, excluzând posibilitatea de a activa procedura pentru legile organice, limitând frecvența activării, inclusiv prin sesiuni extraordinare, și excluzând posibilitatea de a o combina cu alte instrumente ale așa-numitului Parlamentarism raționalizat.⁵²
47. Având în vedere cele de mai sus, **autorii proiectelor legislative ar trebui să includă garanții și limitări suplimentare pentru a preveni utilizarea abuzivă a acestei proceduri, inclusiv interzicerea utilizării procedurii pentru anumite subiecte, eliminarea din articolul 169 alineatul (2) a posibilității de a utiliza procedura în ceea ce privește legile organice (și excluderea explicită a posibilității de a adopta amendamente constituționale prin această procedură), fiind reexaminată în același timp posibilitatea de a adopta simultan mai multe legi și limitându-se frecvența activării procedurii, inclusiv prin sesiuni extraordinare. Proiectul de cod ar trebui, de asemenea, să prevadă în mod explicit că procedura poate fi activată numai după o discuție aprofundată în Parlament. Ar trebui, de asemenea, exclusă**

49. În conformitate cu articolul 85 din Constituția Republicii Moldova, Parlamentul poate fi dizolvat de către Președinte în cazul imposibilității de a forma guvernul sau în cazul blocării procedurii de adoptare a legilor pentru o perioadă de 3 luni, după consultări cu fracțiunile parlamentare (alineatul 1) sau dacă nu a acceptat votul de încredere pentru formarea noului guvern în termen de 45 de zile de la prima cerere și numai după ce a respins cel puțin două cereri de investitură (alineatul 2).

50. A se vedea Comisia de la Veneția a Consiliului European, [Franța - Aviz final privind articolul 49.3 din Constituție](#), CDL-AD(2025)025-e, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 143-a sesiuni plenare (online, 13-14 iunie 2025), paragraful 48.

51. A se vedea Comisia de la Veneția a Consiliului European, [Franța - Aviz final privind articolul 49.3 din Constituție](#), CDL-AD(2025)025-e, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 143-a sesiuni plenare (online, 13-14 iunie 2025). De exemplu, în Franța, începând din 2008, această procedură poate fi utilizată numai pentru proiectele de lege privind finanțele, proiectele de lege privind finanțele securității sociale și un alt proiect de lege pe sesiune parlamentară, limitând în mod efectiv numărul de proiecte de lege pentru care poate fi declanșată această procedură; a se vedea articolul 49 alineatul (3) din [Constituția Franței](#).

52. A se vedea Comisia de la Veneția a Consiliului European, [Franța - Aviz final privind articolul 49.3 din Constituție](#), CDL-AD(2025)025-e, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 143-a sesiuni plenare (online, 13-14 iunie 2025), paragraful 56.

posibilitatea combinării acestora cu alte instrumente ale așa-numitului Parlamentarism raționalizat.

48. Se observă că, în unele țări, logica este inversată și proiectul de lege poate fi considerat adoptat numai dacă legislativul aprobă o moțiune de încredere.⁵³ O abordare combinată, care să reflecte garanții și limitări suplimentare privind utilizarea procedurii și să impună un vot de încredere pentru adoptarea proiectului de lege, ar putea contribui la atenuarea ingerinței excesive a guvernului în autoritatea legislativă a Parlamentului, menținând în același timp stabilitatea guvernului. Deși se recunoaște că, în prezent, nu se preconizează modificări constituționale, pe termen lung, astfel de modificări ale Constituției ar fi recomandabile.

RECOMANDAREA B.

1. Alinierea mai eficientă a moțiunilor de cenzură la prevenirea riscului de dizolvare, pentru a preveni utilizarea excesivă a acestora și a le rezerva pentru cazuri excepționale;
2. Să se includă garanții și limitări pentru a preveni utilizarea abuzivă a procedurii prin care guvernul își poate angaja încrederea într-un vot Parlamentar asupra unui proiect de lege, inclusiv prin:
 - interzicerea utilizării procedurii pentru anumite subiecte;
 - eliminarea din articolul 169 alineatul (2) a posibilității de a utiliza procedura în ceea ce privește legile organice;
 - excluderea explicită a posibilității de a adopta amendamente constituționale prin această procedură;
 - reconsiderarea posibilității de a adopta simultan mai multe legi;
 - limitarea frecvenței activării, inclusiv prin sesiuni extraordinare;
 - solicitarea explicită ca procedura să poată fi activată numai după o discuție aprofundată în Parlament.

3.3. Delegarea legislativă către guvern

49. Articolul 106² din Constituție prevede că legislativul poate delega temporar Guvernului competența de a reglementa, prin ordonanțe, anumite aspecte politice care țin de competențele legislative ale Parlamentului. Articolele 178-181 din Proiectul de cod detaliază și pun în aplicare această procedură.
50. Procedurile de delegare legislativă servesc mai multor scopuri.⁵⁴ În primul rând, ele permit legislativului să-și prioritizeze activitatea și resursele în chestiuni politice importante care necesită o dezbatere aprofundată, lăsând chestiunile relativ minore sau administrative să fie abordate de executiv prin delegare. În al doilea rând, utilizarea legislației delegate poate fi relevantă pentru reglementarea chestiunilor politice extrem de tehnice sau complexe, care necesită expertiză specializată de care legislatorii nu

⁵³ A se vedea, de exemplu, Constituția Republicii Ceha (articolul 44.3) și Constituția Nigerului (articolul 107).

⁵⁴ A se vedea, în regiunea OSCE, de exemplu, [Constituția Andorrei](#), articolul 59; [Constituția Croației](#), articolul 88; [Constituția Franței](#), articolul 38; [Constituția Germaniei](#), articolul 80; [Constituția Greciei](#), articolul 43; [Constituția Italiei](#), articolele 76 și 77; [Constituția României](#), articolul 115; [Constituția Spaniei](#), secțiunea 82.

dispun în mod necesar. Prin delegarea autorității către agențiile executive specializate cu expertiză relevantă, legislativul poate asigura că domeniile de politică tehnică beneficiază de contribuții specializate. Legislația delegată poate fi utilizată și pentru a reglementa chestiuni politice care pot necesita modificări și actualizări mai frecvente, cum ar fi punerea în aplicare sau transpunerea în legislația națională a normelor internaționale sau regionale în schimbare. În plus, legislația delegată poate fi benefică pentru a răspunde rapid la anumite urgențe sanitare. Aceasta permite executivului să ia decizii în timp util și să adapteze legislația, fără a trece prin procedura îndelungată de legiferare obișnuită în Parlament și fără a recurge la o stare formală de excepție, care de regulă necesită concentrarea mai multor competențe în cadrul executivului central. Este important de menționat că delegarea legislativă poate servi și ca mecanism de asigurare a unei anumite continuități în perioadele de blocaj politic, permițând executivului să efectueze modificările legislative necesare chiar și atunci când legislativul este divizat și incapabil să adopte legi.

51. Concepută inițial ca un instrument excepțional pentru a sprijini autoritatea legislativă a Parlamentului, delegarea legislativă poate submina rolul Parlamentului dacă nu este reglementată sau nu este însoțită de garanții și limitări adecvate, permițând astfel executivului să controleze în mod excesiv chestiunile politice din domeniul legislativ. Pentru a preveni astfel de abuzuri, dispozițiile constituționale și legale care reglementează procedura de delegare legislativă ar trebui elaborate cu atenție.⁵⁵ Aceste dispoziții ar trebui să stabilească garanții adecvate pentru a menține primatul Parlamentului în elaborarea și adoptarea legislației și pentru a păstra echilibrul de puteri între puterea legislativă și cea executivă.
52. În special, ar trebui prevăzute garanții pentru a se asigura că orice delegare legislativă către guvern este: autorizată de legislativ și prevăzută de lege; temporară; limitată ca domeniu de aplicare; justificată de o necesitate demonstrată pentru delegare; supusă controlului legislativ, permițând Parlamentului să monitorizeze și să revizuiască atât exercitarea competențelor delegate, cât și conținutul ordonanței; deschisă controlului judiciar, pentru a se asigura că autoritatea delegată este exercitată în limitele constituționale și legale; și transparentă, impunând guvernului să publice ordonanțele și să furnizeze explicații cu privire la modul în care sunt utilizate competențele delegate. În acest sens, articolul 106² din Constituție și articolele 178-181 din Proiectul de cod stabilesc mai multe garanții importante, care se aliniază în mare măsură practicilor comparative din regiunea OSCE. În același timp, **anumite dispoziții conțin lacune și ar putea fi clarificate sau îmbunătățite în continuare. În plus, ar putea fi luate în considerare și impunerea unor restricții mai stringente pentru a preveni în continuare riscul de abuz al procedurii de delegare a legislației.**

3.3.1. Motivele delegării

53. Legislația delegată poate fi utilizată numai în vederea realizării programului de activitate al guvernului (articolul 106² (1) din Constituție și articolul 178 alineatul (2) din Proiectul de cod). Cerințe similare există și în câteva alte țări.⁵⁶ Acestea garantează că legislația delegată poate fi utilizată numai pentru măsuri care ar contribui la punerea

55 A se vedea Principiul 1, Respectarea principiilor democratice, [Orientările ODIHR privind legiferare democratică pentru legi mai bune](#).

56 A se vedea, de exemplu, [Constituția Franței](#), articolul 38 (și din afara regiunii OSCE, de exemplu, [Constituția Beninului](#), articolul 102; [Constituția Burkina Faso din 1991](#), articolul 107; [Constituția Ciadului](#), articolul 137; [Constituția Mauritaniei](#), articolul 60; [Constituția Togo](#), articolul 86).

în aplicare a priorităților cuprinse în programul politic al guvernului, care a fost discutat și aprobat de către legislativ în cadrul votului de investitură (articolul 98 din Constituție și articolul 166 din Proiectul de cod). **Pentru a sec asigura eficacitatea acestei garanții, guvernul ar trebui să fie obligat să justifice și să demonstreze modul în care delegarea și ordonanțele avute în vedere ar contribui la punerea în aplicare a componentelor specifice ale programului său politic.**

54. **Deși programul guvernului poate fi relativ amplu și poate include obiective precum menținerea ordinii publice, ar putea fi relevantă și autorizarea utilizării legislației delegate în cazul anumitor situații de urgență.** Acest lucru ar permite guvernului să solicite autorizarea Parlamentului pentru a emite ordonanțe în vederea răspunsului la anumite crize care pot necesita adaptarea rapidă a legii, fără a recurge la o stare de excepție (cum ar fi starea de urgență) care, de regulă, concentrează mai multe competențe în executivul central. Acest lucru ar putea facilita, de asemenea, reacționarea legislativului în timp util la crize care nu îndeplinesc condițiile pentru declararea stării de urgență.⁵⁷

3.3.2. Restricții temporale

55. Articolul 178 alineatul (1) din Proiectul de cod pare să limiteze posibilitatea de a utiliza procedura de delegare a legiferării la perioada dintre sesiunile Parlamentului. Această constrângere temporală înseamnă că ordonanțele pot fi emise de guvern numai atunci când legislativul se află în vacanță și se presupune că legislativul își restabilește autoritatea legislativă atunci când se întrunește. Deși această dispoziție protejează autoritatea legislativă a Parlamentului, ea poate duce la dificultăți în anumite circumstanțe. În cazul în care apare o situație de urgență care necesită o adaptare rapidă a legislației în timpul sesiunii Parlamentare, guvernul ar trebui fie să utilizeze procedura accelerată de legiferare în Parlament, fie, dacă sunt îndeplinite condițiile, să recurgă la o stare de excepție. Aceasta din urmă ar putea să nu permită o reacție suficient de rapidă pentru a atenua criza, în timp ce prima ar duce la o concentrare temporară a puterilor în executiv. **Pentru a remedia această lacună, s-ar putea prevedea utilizarea procedurii legislative delegate chiar și în timpul sesiunilor parlamentare.**
56. Dacă s-ar lua în considerare o asemenea soluție, Proiectul de cod ar trebui să clarifice, de asemenea, dacă legislativul poate examina și/sau adopta legislație cu privire la o problemă delegată guvernului în timp ce delegarea este încă în curs.

3.3.3. Restricții materiale

57. Utilizarea ordonanțelor este interzisă pentru reglementarea problemelor de politică care fac obiectul legilor organice (articolul 106² (1) din Constituție și articolul 178 alineatul (2) din Proiectul de cod).⁵⁸ Scopul principal al legilor organice este de a preciza, completa și operaționaliza dispoziții specifice ale Constituției, în special cele referitoare la structura și funcționarea instituțiilor statului, procesele guvernamentale cheie și

57 Câteva exemple comparative includ – deși din afara regiunii OSCE, de exemplu, Argentina (articolul 76), unde Constituția permite utilizarea legislației delegate în caz de „urgență publică”, și Columbia (articolul 150.10), unde aceasta este permisă în caz de „necesitate publică”.

58 Legile organice au un statut special în temeiul Constituției. Ele sunt subordonate Constituției, dar au un statut juridic superior în comparație cu legile obișnuite. Acest statut specific se reflectă în condițiile de adoptare a acestora, care sunt mai stricte decât în cazul legilor obișnuite, deoarece necesită votul majorității absolute a tuturor membrilor Parlamentului după cel puțin două lecturi pentru a fi adoptate (articolul 74.1 din Constituție); legile organice nu pot face obiectul delegării legislative către guvern (articolul 106.b.1 din Constituție) și nu pot fi adoptate, modificate sau abrogate în perioada în care mandatul Parlamentului care își încheie mandatul este prelungit până la începerea mandatului noii legislaturi (articolul 63.3 din Constituție).

garanțiile drepturilor fundamentale. În Moldova, aspectele de politică reglementate prin legi organice includ componente esențiale ale unei democrații constituționale, cum ar fi, de exemplu, sistemul electoral; reglementarea partidelor politice; organizarea și funcționarea Parlamentului, a Consiliului Superior al Magistraturii și a instanțelor judecătorești; reglementarea stărilor de excepție; și responsabilitățile și structura entităților descentralizate.⁵⁹ Interdicția de a reglementa aceste aspecte prin ordonanță constituie o garanție solidă pentru primatul Parlamentului în procesul legislativ. Aceasta asigură că aspectele critice pentru funcționarea unei democrații constituționale nu pot fi reglementate de guvern prin ordonanță, ci rămân în sfera de competență a legislativului.⁶⁰ Restricții similare se regăsesc și în alte state participante la OSCE.⁶¹

58. Cu toate acestea, deși Constituția și Proiectul de cod prevăd o procedură specifică pentru revizuirea constituțională (articolele 141-143 din Constituție și articolele 125-136 din Proiectul de cod),⁶² acestea nu exclud în mod explicit legile constituționale din domeniul de aplicare al procedurii legislative delegate. Pentru a se asigura că revizuirile constituționale respectă procedura corespunzătoare, **se recomandă excluderea explicită a legilor constituționale din procedura legislativă delegată.**

3.3.4. Subdelegarea

59. Articolul 106² din Constituție și articolele 178-181 din Proiectul de cod reglementează delegarea competențelor legislative către guvern. Constituția și Proiectul de cod nu se pronunță cu privire la subdelegarea de către guvern. Acestea nu autorizează și nici nu interzic guvernului să subdelege competența legislativă delegată către un alt organ executiv, o instituție de reglementare sau de supraveghere sau o instituție descentralizată.
60. Câteva țări interzic în mod explicit subdelegarea.⁶³ Această interdicție garantează că autoritatea care adoptă ordonanța este responsabilă în fața legislativului. Subdelegarea poate estompa linia de responsabilitate, făcând mai dificil pentru public să identifice cine a luat deciziile și cine este responsabil pentru acestea. Pe de altă parte, subdelegarea poate fi relevantă pentru reglementarea aspectelor de politică care sunt extrem de tehnice sau complexe și necesită expertiză specializată. În aceste cazuri, subdelegarea către o agenție specializată poate duce la decizii de politică mai bine informate. **Prin urmare, se recomandă ca Proiectul de cod să prevadă o interdicție generală a subdelegării, prevăzând totodată o excepție care să autorizeze**

59 Articolul 72.c din Constituție enumeră 15 domenii care trebuie reglementate prin legi organice. Articolul 72.c din Constituție extinde, de asemenea, legile organice la anumite domenii de politică socială, cum ar fi sistemul de învățământ, legislația muncii, legislația penală, reglementarea cultelor religioase și procedura de înființare a zonelor economice. În plus, Constituția include alte 19 mențiuni privind necesitatea adoptării de legi organice pentru înființarea sau reglementarea suplimentară a anumitor instituții, drepturi fundamentale și chestiuni de politică; a se vedea [Constituția Republicii Moldova](#) (modificată în 2023), articolele 3.2, 12.4, 13.4, 17.1, 36.3, 41.3, 61.2, 63.1, 70.2, 78.6, 80.3, 97, 99.2, 108.2, 110.2, 110.3, 115.4, 123.2 și 133.5.

60 Constituția împuternicește în continuare legislativul să extindă domeniul legilor organice. Articolul 172.3.r din Constituție permite Parlamentului să reglementeze prin legi organice subiecte care nu sunt desemnate în mod explicit ca făcând parte din domeniul legislativ organic. În cazul în care legislativul dorește să excludă o anumită chestiune politică din procedura de ordonanță fără a modifica Constituția, acesta poate realiza acest lucru prin reglementarea chestiunii respective printr-o lege organică. Această dispoziție conferă legislativului un mecanism flexibil de restricționare a domeniului de aplicare al legislației delegate (în plus față de cerința de a defini domeniul de aplicare al delegării într-o lege de abilitare).

61 A se vedea, de exemplu, [Constituția Croației](#), articolul 88; [Constituția Franței](#), articolul 38 și Consiliul Constituțional, [Decizia 99-421DC](#), 16 decembrie 1999, paragraful 15, în care Consiliul Constituțional a hotărât că chestiunile legislative care intră în domeniul legilor organice nu pot fi delegate guvernului; [Constituția Greciei](#), articolul 72.1; [Constituția României](#), articolul 115.1; [Constituția Spaniei](#), articolul 81.1. În afara regiunii OSCE, a se vedea, de exemplu, [Constituția Chile](#), articolul 64; [Constituția Columbiei](#), articolul 150.10; [Constituția Senegalului](#), articolele 77 și 78.

62 A se vedea OSCE/ODIHR, [Opinia privind proiectului de cod privind la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova referitoare la procedura de revizuire constituțională](#) (capitolul IV), 19 mai 2025.

63 A se vedea, de exemplu, [Constituția Andorrei](#), articolul 59; [Constituția Spaniei](#), articolul 82.3.

subdelegarea atunci când aceasta este autorizată în mod explicit de către legislativ în legea de abilitare.

3.3.5. Conținutul și adoptarea legii de abilitare

61. Articolul 106² din Constituție și articolul 178 alineatul (2) din Proiectul de cod prevăd că orice delegare a autorității legislative trebuie să se facă printr-o lege de abilitare adoptată de Parlament, la propunerea Guvernului. Legea de abilitare ar trebui să definească domeniul de aplicare și durata delegării (articolul 106² (2) din Constituție și articolele 178 alineatul (3) și 179 alineatul (1) din Proiectul de cod). Această cerință este salutară și se aliniază în mare măsură la bunele practici comparative, deoarece asigură că Parlamentul păstrează controlul final asupra procedurii de delegare a legislației. Aceasta garantează că delegarea are loc numai cu consimțământul legislativ, că Parlamentul stabilește domeniul de aplicare și durata delegării și că această delegare este prevăzută de lege. În plus, prin legea de abilitare, Parlamentul stabilește condiții și clauze aplicabile din punct de vedere juridic privind disponibilitatea și utilizarea competențelor delegate. Este important de menționat că aceasta permite, de asemenea, Parlamentului să modifice sau să pună capăt delegării legislative în orice moment, prin modificarea sau abrogarea legii de abilitare. Cu toate acestea, după cum se observă din experiențele comparative, aceste garanții nu sunt întotdeauna suficiente. Legile de abilitare acordă uneori puteri legislative excesiv de largi executivului pentru perioade îndelungate. În acest context, **ar putea fi luată în considerare elaborarea unor constrângeri suplimentare în Proiectul de cod pentru a reduce și mai mult riscul de abuz.**
62. În ceea ce privește domeniul de aplicare al delegării legislative, Constituția și Proiectul de cod prevăd că legea de abilitare trebuie să definească domeniul de aplicare al delegării. Pentru a contribui la prevenirea delegărilor excesiv de largi, ar putea fi introduse cerințe suplimentare. Mai precis, **proiectul de lege de abilitare prezentat de guvern ar trebui să specifice în mod explicit problemele legislative delegate, să demonstreze modul în care ordonanțele avute în vedere ar contribui la punerea în aplicare a unei componente specifice a programului politic al guvernului și să justifice necesitatea delegării.** În plus, Proiectul de cod ar putea prevedea **posibilitatea ca Parlamentul să includă în legea de abilitare principii directe care să informeze conținutul ordonanței guvernului adoptate în temeiul delegării, pe care guvernul ar fi obligat să le respecte.** Aceste principii directe ar permite Parlamentului să exercite o anumită influență asupra conținutului ordonanțelor guvernului.
63. În al doilea rând, deși legea de abilitare trebuie să definească durata delegării, nici Constituția, nici Proiectul de cod nu stabilesc o limită maximă. Deși relativ comună în practica comparativă, o astfel de dispoziție generează îngrijorări, deoarece poate permite legislativului să delege o parte din autoritatea sa legislativă guvernului pentru o perioadă îndelungată. Pentru a atenua acest risc, câteva țări impun o durată maximă, care variază de obicei între șase luni și un an.⁶⁴ Această abordare garantează că delegările rămân temporare, acordând în același timp legislativului flexibilitate în stabilirea duratei adecvate a acestora în limita prescrisă. Acest lucru nu împiedică în totalitate delegarea prelungită a anumitor chestiuni de politică, deoarece guvernul poate

64 De exemplu, durata maximă a delegării legislative este de șase luni în Croația ([Constituția Croației](#), articolul 88); Columbia ([Constituția Columbiei](#), articolul 150.10) și un an în Chile ([Constituția Chile](#), articolul 64).

prezenta o nouă lege de abilitare după expirarea celei existente. Cu toate acestea, o astfel de cerință obligă guvernul să justifice necesitatea unei noi delegări și oferă legislativului posibilitatea de a examina, dezbate și vota noua cerere. **Prin urmare, pentru a preveni delegarea legislativă pentru o perioadă excesiv de îndelungată și a consolida caracterul temporar al acesteia, se recomandă ca Proiectul de cod să prescrie o durată maximă pentru delegare.**

64. În plus, Proiectul de cod nu specifică dacă legea de abilitare se aplică numai guvernului și legislativului în funcție sau dacă este obligatorie și pentru guvernele și legislativul ulterioare. Nu este clar dacă delegarea continuă sau expiră atunci când se formează un nou guvern după demiterea actualului guvern sau când un nou legislativ își preia funcția după dizolvarea legislativului actual sau expirarea mandatului acestuia. Dacă autoritatea pentru legislația delegată provine de la Parlament, continuarea acesteia nu ar trebui să depindă exclusiv de schimbările de guvern. De fapt, Parlamentul este cel care decide dacă aceste competențe ar trebui să expire, în loc ca acest lucru să se întâmple automat la demisia unui guvern. Cu toate acestea, având în vedere că legislația delegată poate fi utilizată numai pentru măsuri care ar contribui la punerea în aplicare a priorităților cuprinse în programul politic al guvernului, ar fi logic ca legea de abilitare să expire automat la demiterea guvernului, dizolvarea Parlamentului sau expirarea mandatului acestuia.⁶⁵ **Prin urmare, se recomandă să se specifice în Proiectul de cod că legea de abilitare expiră automat la demiterea guvernului, dizolvarea Parlamentului sau expirarea mandatului acestuia.**
65. Articolul 178 alineatul (2) din Proiectul de cod prevede că legile de abilitare ar avea statutul de legi organice și, ca atare, ar necesita o majoritate absolută a voturilor tuturor deputaților, cu cel puțin două lecturi (articolul 74 alineatul (1) din Constituție). Deși o astfel de dispoziție este rară în practica comparativă,⁶⁶ ea este de salutat. Aceasta asigură timpul necesar pentru examinarea și dezbaterea în Parlament a necesității și a domeniului de aplicare al delegării legislative. Cerința votului cu majoritate absolută, combinată cu sistemul electoral de reprezentare proporțională pentru alegerea Parlamentului unicameral, favorizează, de asemenea, acordul între partide, ceea ce este binevenit. În schimb, marea majoritate a sistemelor constituționale cu proceduri de delegare a legiferării necesită doar o majoritate simplă de voturi în Parlament pentru adoptarea legilor de abilitare. În astfel de sisteme, atunci când executivul are sprijinul (și controlul) majorității din Parlament, acesta poate recurge mai ușor la procedura de delegare a legiferării, ceea ce poate afecta în mod semnificativ rolul Parlamentului. Acest risc poate fi redus într-o măsură anumită în sistemele bicamerale, în care cele două camere ale Parlamentului pot avea compoziții de partide diferite și ambele trebuie să aprobe legea de abilitare. Cu toate acestea, într-un sistem unicameral precum cel din Moldova, cerința votului cu majoritate absolută este salutară. Câteva constituții cu legislatură unicamerală au evoluat prin a impune o majoritate calificată pentru a asigura un acord mai larg între partide și a limita potențialul de abuz din partea unui executiv cu o majoritate parlamentară conformistă.⁶⁷ **Dacă se dorește asigurarea unui acord mai larg între partide și a unui consens politic mai larg, atunci când se delegă**

65 Mai multe jurisdicții specifică în mod explicit că legile de abilitare se fac automat caduce la dizolvarea Parlamentului: în Mauritania, de exemplu, legile de abilitare se fac automat caduce la dizolvarea camerei inferioare a Parlamentului. În mod similar, în Maroc, legile de abilitare se fac automat caduce dacă una sau ambele camere ale Parlamentului bicameral sunt dizolvate.

66 Columbia impune, de asemenea, o majoritate absolută a voturilor membrilor Parlamentului pentru adoptarea legilor de abilitare. Cu toate acestea, spre deosebire de Moldova, Columbia are un sistem legislativ bicameral, iar fiecare dintre cele două camere trebuie să aprobe legile de abilitare cu o majoritate absolută de voturi.

67 De exemplu, în Venezuela, legile de abilitare necesită o majoritate de trei cincimi din voturile tuturor membrilor Adunării Naționale, iar în Benin, acestea necesită o majoritate de două treimi din voturile tuturor membrilor Adunării Naționale.

autoritatea legislativă guvernului, autorii proiectelor de lege ar putea lua în considerare definirea unui prag specific mai ridicat pentru adoptarea legilor de abilitare.

66. În cele din urmă, Constituția și Proiectul de cod prevăd mecanisme de control judiciar și legislativ pentru utilizarea procedurii legislative delegate. Constituția prevede controlul constituționalității la cerere al legilor de abilitare și al ordonanțelor guvernamentale (articolul 135 alineatul (1) litera (a) din Constituție). Constituția și Proiectul de cod stipulează, de asemenea, că, dacă legea de abilitare o prevede, guvernul trebuie să prezinte ordonanțele Parlamentului pentru aprobare *ex post* (articolul 106² (4) din Constituție și articolul 179 alineatul (2) din Proiectul de cod). **Pentru a consolida și mai mult controlul legislativ asupra utilizării de către guvern a competențelor delegate, redactorii legii ar putea lua în considerare completarea Proiectului de cod cu o dispoziție care să permită Parlamentului să introducă mecanisme de control suplimentare în legile de abilitare.** Acestea ar putea include, de exemplu, obligația guvernului de a prezenta Parlamentului un raport privind progresele înregistrate în exercitarea competențelor legislative delegate, obligația de a transmite proiectul de ordonanță comisiei Parlamentare competente pentru a obține avizul acesteia înainte de publicare, obligația de a efectua o evaluare *ex ante* a impactului și/sau de a furniza o justificare sau orice alte mecanisme de control considerate relevante de către legislativ.⁶⁸

3.3.6. Promulgarea și statutul juridic al ordonanței

67. Odată ce delegarea este acordată prin legea de abilitare, guvernul poate adopta ordonanțe pentru a reglementa chestiunile legislative care i-au fost delegate (articolul 106² (1) din Constituție și articolul 178 alineatul (2) din Proiectul de cod).
68. Articolul 102 alineatul (4) din Constituție prevede că ordonanțele guvernamentale trebuie semnate de prim-ministru și contrasemnate de miniștrii responsabili cu punerea lor în aplicare. Ordonanțele intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova (articolul 102 alineatul (4) din Constituție și articolul 181 alineatul (1) din Proiectul de cod). Ordonanțele nu trebuie să fie semnate sau promulgate de Președintele Republicii.
69. Cerința ca ordonanțele să fie semnate de prim-ministru și de miniștrii responsabili cu punerea lor în aplicare este salutară. Întrucât miniștrii sunt responsabili individual în fața prim-ministrului și pot fi demisi la ordinul acestuia (articolul 98 alineatul (6) din Constituție), decizia finală cu privire la conținutul ordonanțelor revine probabil prim-ministrului în caz de dezacord în cadrul guvernului. Cu toate acestea, cerința de contrasemnare favorizează dialogul și schimbul de opinii în cadrul guvernului cu privire la conținutul ordonanțelor avute în vedere. **Pentru a consolida și mai mult colegialitatea și procesul decizional colectiv, autorii proiectului de lege ar putea lua în considerare introducerea în Proiectul de cod a unei cerințe ca ordonanțele să fie adoptate în cadrul Consiliului de Miniștri.**⁶⁹

3.3.7. Considerații privind conținutul ordonanței

68 A se vedea, de exemplu, articolul 82.6 din [Constituția Spaniei](#), care prevede că „Actele de delegare pot prevedea dispoziții de control suplimentare în fiecare caz, fără a aduce atingere competenței instanțelor judecătorești”.

69 A se vedea, de exemplu, [Constituția Beninului](#), articolul 102; [Constituția Burkina Faso din 1991](#), articolul 107; [Constituția Republicii Centrafricane](#), articolul 76; [Constituția Republicii Congo](#), articolul 158; [Constituția Franței](#), articolul 38; [Constituția Mauritaniei](#), articolul 60; [Constituția Togo](#), articolul 86; [Constituția Nigerului](#), articolul 106.

70. Constituția și Proiectul de cod nu definesc conținutul ordonanțelor. Cele mai bune practici impun ca ordonanțele să menționeze în mod explicit legea de abilitare. Acest lucru contribuie la asigurarea faptului că ordonanțele sunt prevăzute de lege și au o bază juridică legitimă. De asemenea, poate contribui la prevenirea ordonanțelor ultra vires și facilitează controlul judiciar de către Curtea Constituțională. **Prin urmare, se recomandă ca Proiectul de cod să impună ca ordonanțele guvernamentale să facă referire la legea de abilitare pe care se bazează. Autorii proiectului de lege ar putea, de asemenea, să ia în considerare completarea Proiectului de cod cu o interdicție privind ordonanțele retroactive, în conformitate cu principiul securității juridice în cadrul statului de drept.**⁷⁰ Aplicarea retroactivă a ordonanțelor nu numai că creează incertitudine juridică, dar și subminează autoritatea legislativă a Parlamentului, modificând retroactiv normele definite anterior de Parlament prin legislație.

3.3.7. Examinarea și aprobarea ordonanțelor guvernamentale de către Parlament

71. Dintr-o perspectivă comparativă, primatul Parlamentului în procedura de delegare legislativă este de regulă menținut prin două mecanisme cheie. În primul rând, Parlamentul predetermină domeniul de aplicare și durata delegării legislative prin legea de abilitare (a se vedea secțiunea 4.5 de mai sus). În al doilea rând, Parlamentul păstrează autoritatea supremă asupra conținutului legislației delegate, prin examinarea și aprobarea sau respingerea ordonanțelor guvernamentale după promulgarea acestora.
72. Articolul 106² (4) din Constituție și articolul 179 alineatul (2) din Proiectul de cod prevăd că Parlamentul poate solicita, în legea de abilitare, ca guvernul să prezinte un proiect de lege pentru aprobarea ordonanțelor într-un termen specificat, în vederea aprobării ulterioare de către legislativ. Nerespectarea termenului specificat în legea de abilitare pentru prezentarea proiectului de lege privind aprobarea ordonanțelor are ca rezultat încetarea efectelor ordonanțelor (articolul 106² (4) din Constituție și articolul 179 alineatul (3) din Proiectul de cod). În cazul în care Parlamentul respinge proiectul de lege privind aprobarea ordonanțelor, acestea sunt abrogate (articolul 179 alineatul (5) din Proiectul de cod). În cazul în care Parlamentul aprobă sau nu examinează proiectul de lege privind aprobarea ordonanțelor în termenul prevăzut, ordonanțele rămân în vigoare și pot fi modificate sau abrogate ulterior numai prin lege (articolele 106² (4) și 106² (5) din Constituție și articolele 179 alineatul (4) și 181 alineatul (2) din Proiectul de cod). Decizia de aprobare sau respingere a unui proiect de lege privind aprobarea ordonanțelor se ia cu majoritate simplă de voturi (articolul 179 alineatul (6) din Proiectul de cod). În cazul în care legea de abilitare nu prevede prezentarea unui proiect de lege pentru aprobarea ordonanțelor, ordonanțele guvernamentale rămân în vigoare după expirarea perioadei de delegare. Odată expirată perioada stabilită pentru emiterea ordonanțelor, acestea pot fi modificate sau abrogate numai prin lege (articolul 181 din Proiectul de cod). În esență, această dispoziție înseamnă că controlul legislativ al ordonanțelor guvernamentale nu este automat. Guvernul trebuie să prezinte ordonanțele sale legislativului pentru examinare și aprobare sau respingere numai atunci când Parlamentul solicită în mod explicit acest lucru în legea de abilitare. **Această dispoziție este rară în practica comparativă,⁷¹ și generează îngrijorări, deoarece poate limita controlul legislativ al ordonanțelor guvernamentale.**

70 A se vedea, de exemplu, [Constituția Croației](#), articolul 88, și [Constituția Spaniei](#), articolul 83.b.

71 O dispoziție similară există și în România; a se vedea [Constituția României](#), articolul 115.3.

73. Pentru a asigura controlul legislativ al legislației delegate, țările au conceput abordări diverse. În unele țări, guvernul este obligat să prezinte legislativului proiectul de lege de ratificare pentru toate ordonanțele. Dacă guvernul nu prezintă proiectul de lege de ratificare până la termenul specificat în legea de abilitare sau dacă Parlamentul respinge proiectul de lege de ratificare, ordonanțele sunt anulate. Dacă Parlamentul nu examinează proiectul de lege de ratificare, ordonanțele rămân în vigoare, dar păstrează statutul de reglementare. Dacă Parlamentul aprobă proiectul de lege de ratificare în termenul specificat, ordonanțele rămân în vigoare, dobândesc statut legislativ și pot fi ulterior modificate sau abrogate numai prin lege. Acest aranjament asigură că ordonanțele sunt prezentate legislativului, dar nu garantează controlul parlamentar, deoarece nu există obligația de a include proiectul de lege de ratificare în agenda Parlamentară, ceea ce înseamnă că acesta poate să nu fie niciodată examinat.
74. În alte țări, ordonanțele sunt supuse unor clauze de caducitate, ceea ce înseamnă că expiră automat după o perioadă determinată de timp, cu excepția cazului în care sunt ratificate de legislativ. În cadrul acestui aranjament, logica este inversată; legislația delegată rămâne temporară, cu excepția cazului în care este aprobată în mod explicit de legislativ.⁷² Un astfel de aranjament garantează că legislația delegată adoptată de guvern rămâne în vigoare după perioada de delegare numai cu aprobarea Parlamentului. O abordare alternativă ar putea fi aceea de a declara ordonanțele nule dacă proiectul de lege de ratificare nu a fost examinat de Parlament – în loc să fie pur și simplu prezentat de guvern Parlamentului – în termenul specificat. Acest lucru ar împiedica prezentarea unui proiect de lege de ratificare drept o simplă formalitate fără urmări și ar stimula Parlamentul să examineze ordonanțele guvernului. În cadrul acestui aranjament, ar exista trei scenarii posibile: adoptarea proiectului de lege de ratificare, care conferă statut legislativ ordonanței; respingerea proiectului de lege de ratificare, care menține statutul de reglementare al ordonanței; și neprezentarea sau neexaminarea proiectului de lege de ratificare, ambele situații făcând ordonanța nulă. **Prin urmare, în vederea îmbunătățirii controlului legislativ al ordonanțelor guvernamentale, se recomandă includerea în Proiectul de cod a prevederii că ordonanțele devin automat nule dacă nu sunt examinate de Parlament sau, cel puțin, că un proiect de lege de ratificare pentru toate ordonanțele trebuie prezentat Parlamentului în termenul specificat în legea de abilitare.**
75. În cele din urmă, pentru a se asigura că Parlamentul păstrează autoritatea supremă asupra conținutului legislației delegate, acesta ar trebui să aibă autoritatea de a modifica ordonanțele atunci când votează un proiect de lege de ratificare. Deoarece proiectele de lege de ratificare urmează procedura legislativă obișnuită, legislativul poate introduce amendamente la proiectul de lege de ratificare și, astfel, poate modifica ordonanțele. **Pentru claritate, redactorii legali ar putea menționa în mod explicit în Proiectul de cod că Parlamentul poate modifica sau abroga parțial ordonanțele în timpul ratificării.**

RECOMANDAREA C.

În ceea ce privește procedura de delegare legislativă:

72 În Croația, de exemplu, legislația delegată expiră automat la un an după acordarea delegării, cu excepția cazului în care Parlamentul decide altfel; a se vedea [Constituția Croației](#), articolul 88; în Republica Centrafricană, ordonanțele expiră automat dacă nu sunt ratificate de Parlament în termenul specificat în legea de abilitare; [Constituția Republicii Centrafricane](#), articolul 42.

1. Să se solicite ca legile de abilitare să specifice în mod explicit problemele legislative care fac obiectul delegării, să demonstreze modul în care delegarea și ordonanțele avute în vedere ar contribui la punerea în aplicare a componentelor specifice ale programului politic al guvernului, să justifice necesitatea delegării și să permită Parlamentului să definească în legea de abilitare principiile directe și mecanismele suplimentare de supraveghere pentru a informa și a examina conținutul ordonanței guvernului adoptate în temeiul delegării;
2. Să se autorizeze utilizarea procedurii de delegare legislativă în situații de urgență specifice – care nu îndeplinesc condițiile pentru declararea stării de urgență – și în timpul sesiunilor Parlamentare;
3. Să se excludă în mod explicit legile constituționale din procedura de delegare legislativă;
4. Să se interzică subdelegarea, cu excepția cazului în care aceasta este autorizată în mod explicit de către legislativ în legea de abilitare;
5. Să se prescrie o durată maximă pentru delegarea legislativă și să se specifice că legea de abilitare expiră automat la demiterea guvernului, dizolvarea Parlamentului sau expirarea mandatului acestuia.
6. Să se introducă o interdicție privind ordonanțele retroactive, în conformitate cu principiul securității juridice în cadrul statului de drept;
7. Să se prevadă că ordonanțele devin automat nule dacă nu sunt examinate de Parlament sau, cel puțin, să se impună ca un proiect de lege de ratificare a tuturor ordonanțelor să fie prezentat Parlamentului în termenul prevăzut în legea de abilitare, precizând în mod explicit că Parlamentul are competența de a modifica ordonanțele și de a abroga părți din acestea în cursul procesului de ratificare.

4. NUMIREA ȘI REVOCAREA DIN FUNCȚII PUBLICE (ARTICOLELE 202-208 ȘI 187)

4.1. Normele și procedurile generale

76. Proiectul de cod conține dispoziții generale detaliate privind numirea și eliberarea funcționarilor publici. Articolul 202 definește autoritatea Parlamentului de a numi și elibera persoane din funcții publice. Articolul 203 stabilește principiile și procedura de selecție a candidaților pentru funcții publice prin concurs deschis. Articolul 204 detaliază etapele procesului de concurs public, inclusiv procesul de depunere a candidaturilor. Articolul 205 descrie modul în care candidații sunt propuși pentru numire/desemnare și procedura de eliberare. Articolul 206 specifică faptul că o comisie Parlamentară examinează propunerile de numire pentru a verifica conformitatea cu legea și prezintă un raport Parlamentului. Articolul 207 descrie modul în care Parlamentul examinează numirile și eliberările, inclusiv discuțiile, rapoartele și procedurile de vot. Articolul 208 prevede că persoanele numite trebuie să depună jurământul în fața Parlamentului, procesul fiind verificat de o comisie. Articolul 209 stabilește termenele pentru ocuparea posturilor vacante în funcțiile publice.

77. În conformitate cu principiile separării puterilor și statului de drept, Parlamentele pot lua astfel de decizii numai pentru funcționarii publici pe care i-au autorizat să își exercite puterile și numai în cazurile prevăzute în mod expres de lege. Proiectul de cod nu specifică în mod explicit funcționarii publici la care se aplică aceste dispoziții. În plus, trebuie luat în considerare statutul juridic special al anumitor funcționari, cum ar fi membrii organelor independente care pot beneficia de garanții precum inamovibilitatea (a se vedea secțiunea 4.2).⁷³ **Pentru a preveni viitoarele litigii, în special în ceea ce privește eliberările, se recomandă modificarea textului pentru a specifica care funcționari publici pot fi eliberați, cu accent special pe inamovibilitatea membrilor organelor independente ale statului.**
78. Un aspect pozitiv este faptul că selecția candidaților pentru numire se bazează pe concurs deschis, merit, profesionalism și integritate, transparență și tratament egal și nediscriminatoriu (articolul 203 alineatul (1)). Proiectul de cod prevede dispoziții detaliate privind interviurile cu candidații, implicarea comisiilor sectoriale și a fracțiunilor parlamentare în procesul de deliberare și luarea deciziei finale de către Parlament. Având în vedere principiul constituțional al caracterului public al ședințelor Parlamentare (articolul 65 alineatul (1)) și accentul asupra aspectului de transparență în Proiectul de cod, procedurile legate de numirea și eliberarea funcționarilor publici sunt, de asemenea, publice.⁷⁴ Cu toate acestea, Constituția permite Parlamentului să țină ședințe cu ușile închise în anumite circumstanțe (articolul 65 alineatul (2)). **Pentru a asigura transparența și a preveni utilizarea excesivă a ședințelor cu ușile închise, este recomandabil să se includă în Proiectul de cod dispoziții explicite care să limiteze utilizarea acestora la cazuri excepționale în procedurile de numire și eliberare. Ședințele cu ușile închise pot fi justificate, în special în timpul deliberărilor comisiilor, în cazul în care pot fi examinate informații clasificate, iar membrii pot fi mai susceptibili la presiuni externe.**
79. Articolul 207 alineatul (5) din Proiectul de cod prevede că „Parlamentul numește sau eliberează persoanele în/din funcții publice prin hotărâre adoptată cu votul majorității deputaților prezenți, dacă Constituția Republicii Moldova nu prevede o altă majoritate”. Procedura de selecție, nominalizare și numire ar trebui să se bazeze, în măsura posibilului, pe un consens între partide. Cel puțin, ar trebui să existe mecanisme care să reducă dominanța majorității Parlamentare în cadrul acestor organe colective sau să limiteze relevanța afilierii titularilor de funcții la partidul sau coaliția de guvernare. În acest caz, cerința unei majorități calificate poate fi chiar în detrimentul opoziției pe termen lung, dacă nu este completată cu un mecanism eficient de combatere a blocajelor: fără un astfel de mecanism, înlocuirea unui funcționar la sfârșitul mandatului său poate fi problematică, iar regula majorității calificate va contribui, prin urmare, la consolidarea influenței actualei majorități de guvernare.⁷⁵ **În acest sens, decizia privind numirea și eliberarea funcționarilor menționați anterior ar trebui luată cu o majoritate calificată specială a tuturor deputaților, nu numai a celor prezenți, asigurându-se în același timp existența unor mecanisme eficiente de ieșire din impas.**

73 A se vedea [Compilația](#) Comisiei de la Veneția [a avizelor și rapoartelor Comisiei de la Veneția privind judecătoria](#), 18 iulie 2023.

74 A se vedea [Orientările democratice](#) ale OSCE/ODIHR [privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), paragraful 24. Cu toate acestea, din perspectiva responsabilității democratice, acest aspect este important și în cazul altor proceduri parlamentare. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția: [Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare](#), paragraful 65.

75 A se vedea [Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare](#), paragraful 142.

80. În cele din urmă, Proiectul de cod nu garantează că procesele de selecție și numire sunt ghidate de principiile echilibrului de gen și diversității.⁷⁶ Decizia Consiliului Ministerial al OSCE de la Atena privind participarea femeilor la viața politică și publică invită statele participante să „*ia în considerare adoptarea de măsuri specifice pentru a atinge obiectivul echilibrului de gen în toate organele legislative, judiciare și executive*”.⁷⁷ **Pentru a crește reprezentarea femeilor, se recomandă completarea Proiectului de cod cu dispoziții care să asigure luarea în considerare a aspectelor legate de gen pe parcursul întregului proces de selecție și numire. Aceasta ar putea consta în introducerea unui mecanism care să asigure luarea în considerare a reprezentării relative a femeilor și bărbaților în timpul numirilor, fără a se aduce atingere criteriului de bază al meritelor.**

4.2. Selectarea judecătorilor Curții Constituționale

81. Independența sistemului judiciar este un principiu fundamental și un element esențial al oricărui stat democratic bazat pe statul de drept.⁷⁸ Acest principiu este, de asemenea, crucial pentru respectarea altor standarde internaționale în materie de drepturile omului.⁷⁹ Această independență înseamnă că atât sistemul judiciar ca instituție, cât și judecătorii individuali trebuie să poată să își exercite responsabilitățile profesionale fără a fi influențați de puterea executivă sau legislativă sau de alte surse externe. Deși fiecare stat are dreptul să reformeze sistemul judiciar în care funcționează instanțele și judecătorii săi, reforma sistemului judiciar ar trebui să respecte standardele internaționale de lungă durată privind independența sistemului judiciar, separarea puterilor și statul de drept, precum și alte obligații relevante.
82. Cerința de independență se referă, în special, la procedura de numire a judecătorilor și la garanțiile privind siguranța mandatului acestora până la vârsta obligatorie de pensionare sau până la expirarea mandatului, acolo unde acestea există, la condițiile care reglementează promovarea, transferul, suspendarea funcțiilor acestora și la independența efectivă a sistemului judiciar față de interferența politică a puterii executive și legislative. După cum a observat Comitetul ONU pentru drepturile omului, „*statele ar trebui să ia măsuri specifice pentru a garanta independența sistemului judiciar, protejând judecătorii de orice formă de influență politică în procesul decizional prin constituirea sau adoptarea de legi care să stabilească proceduri clare și criterii obiective pentru numirea, remunerarea, mandatul, promovarea, suspendarea și*

76 Conform Recomandării Rec (2003)3 a Consiliului Europei, statele membre ar trebui să asigure o reprezentare echilibrată din punct de vedere al genului în toate numirile efectuate de un ministru sau de guvern în comisiile publice și în posturile sau funcțiile ale căror persoane sunt numite de guvern și de alte autorități publice; A se vedea, de asemenea, anexa la [Recomandarea Rec \(2003\)3 a Comitetului de Miniștri către statele membre ale Consiliului Europei privind participarea echilibrată a femeilor și bărbaților la procesul decizional politic și public](#), adoptată la 30 aprilie 2002. În plus, [Rezoluția 66/130 a Adunării Generale](#), adoptată la 19 martie 2012, încurajează statele „să numească femei în funcții la toate nivelurile guvernelor lor, inclusiv, după caz, în organele responsabile de elaborarea reformelor constituționale, electorale, politice sau instituționale”, paragraful 8.

77 A se vedea [Consiliul Ministerial al OSCE, Decizia nr. 7/09](#), Participarea femeilor la viața politică și publică, paragraful 20.

78 A se vedea Rezoluția Consiliului ONU pentru Drepturile Omului privind independența și imparțialitatea sistemului judiciar, jurați și evaluatori și independența avocaților, [A/HRC/29/L.11](#), care subliniază „importanța asigurării responsabilității, transparenței și integrității în sistemul judiciar ca element esențial al independenței judiciare și concept inerent statului de drept, atunci când este pus în aplicare în conformitate cu Principiile de bază privind independența sistemului judiciar și alte norme, principii și standarde relevante în materie de drepturile omului”. După cum se menționează în [Documentul de la Copenhaga al OSCE din 1990](#), statul de drept nu înseamnă doar o legalitate formală care asigură regularitatea și coerența în realizarea și aplicarea ordinii democratice, ci și justiția bazată pe recunoașterea și acceptarea deplină a valorii supreme a personalității umane și garantată de instituții care oferă un cadru pentru exprimarea sa deplină” (alineatul (2)).

79 A se vedea [Decizia nr. 12/05 a Consiliului Ministerial al OSCE](#) privind respectarea drepturilor omului și a statului de drept în sistemele de justiție penală, 6 decembrie 2005. A se vedea, de asemenea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO), [Campbell și Fell c. Regatul Unit](#) (cererea nr. 7819/77, 7878/77, hotărârea din 28 iunie 1984), paragraful 78. A se vedea, de asemenea, [Olujic c. Croației](#) (cererea nr. 22330/05, hotărârea din 5 mai 2009), punctul 38; și [Oleksandr Volkov c. Ucrainei](#) (cererea nr. 21722/11, hotărârea din 25 mai 2013), punctul 103.

demiterea membrilor sistemului judiciar, precum și sancțiunile disciplinare aplicate acestora".⁸⁰ În avizul său, Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) a afirmat, de asemenea, că „*practica europeană este, în general, aceea de a face numiri cu normă întreagă până la vârsta legală de pensionare*".⁸¹

83. Acest capitol analizează rolul Parlamentului în numirea a doi judecători ai Curții Constituționale; cu toate acestea, nu aprofundează principiile fundamentale care reglementează numirea judecătorilor. În loc să ofere o examinare detaliată a cadrului mai larg al selecției judecătorilor, accentul rămâne pe implicarea specifică a Parlamentului în acest proces, în limitele articolului 187 și ale normelor generale prevăzute la articolele 203-205.
84. În conformitate cu articolul 187 din Proiectul de cod, Parlamentul numește doi judecători la Curtea Constituțională, în conformitate cu articolul 136 din Constituție, iar procesul de selecție respectă normele prevăzute în Proiectul de cod (articolele 203-205).⁸² Conform acestor dispoziții, selecția judecătorilor Curții Constituționale se realizează printr-un concurs transparent, deschis tuturor candidaților eligibili, cu implicarea activă a comisiei sectoriale relevante în interviuarea candidaților. Procesul de selecție trebuie să respecte articolul 138 din Constituție, care impune candidaților să dețină cunoștințe juridice excepționale, competențe profesionale ridicate și cel puțin 15 ani de experiență în domeniul juridic, în învățământul juridic sau în activitatea științifică.
85. Există o varietate de mecanisme de numire a judecătorilor în regiunea OSCE.⁸³ În general, se subliniază că trebuie evitată influența politică nejustificată asupra procesului de numire și că candidații sunt selectați pe baza meritelor lor și niciodată pe baza considerentelor politice.⁸⁴ Selectarea unui anumit număr de judecători de către Parlament este un model acceptabil, întrucât „*numirea judecătorilor constituționali de către diferite instituții ale statului are avantajul de a proteja numirea unei părți a membrilor de actorii politici*".⁸⁵ Cu toate acestea, alegerea a doi judecători constituționali cu majoritatea obișnuită „a membrilor Parlamentului prezenți” ridică semne de întrebare. În tradiția constituțională europeană, alegerea judecătorilor constituționali de către Parlament este adesea supusă unei cerințe de majoritate calificată.⁸⁶ Acest lucru garantează că selecția reflectă un consens politic larg, în loc să

80 A se vedea [Comentariul general nr. 32, Comitetul pentru drepturile omului al Organizației Națiunilor Unite](#), 9-27 iulie 2007 (CCPR/C/GC/32). A se vedea, de asemenea, [Recomandarea CM/Rec\(2010\)12 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind judecătorii: independență, eficiență și responsabilități](#), paragraful 49, (adoptată de Comitetul de Miniștri la 17 noiembrie 2010, în cadrul celei de-a 1098-a reuniuni a delegaților miniștrilor).

81 A se vedea [Avizul nr. 1\(2001\) al CCJE în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind standardele referitoare la independența sistemului judiciar și inamovibilitatea judecătorilor](#), paragraful 49.

82 Conform Constituției, doi membri sunt numiți de Parlament, doi de Guvern și doi de Consiliul Superior al Magistraturii (articolul 136 alineatul (2)).

83 În cadrul OSCE, numirile judiciare în curțile constituționale variază foarte mult, incluzând sisteme mixte de numire care implică mai multe ramuri ale guvernului (Franța, Italia, Rusia, Turcia, România, Portugalia, Republica Cehă, Bulgaria), aprobarea legislativă bipartidă (Germania, Austria, Țările de Jos) și nominalizări prezidențiale cu confirmare parlamentară (Georgia, Ucraina, Serbia).

84 A se vedea [Recomandarea CM/Rec\(2010\)12 a Consiliului Europei din 2010](#), punctul 46. [Avizul nr. 10 al CCJE](#), punctul 8. A se vedea, de asemenea, [Raportul Comisiei de la Veneția din 2007 privind numirile în funcții judiciare](#), punctele 25-32.

85 A se vedea [Avizul Comisiei de la Veneția privind proiectul de modificare a trei dispoziții constituționale referitoare la Curtea Constituțională, Procurorul General al Statului și Consiliul Judiciar din Muntenegru](#), paragraful 21.

86 De exemplu, în Polonia, judecătorii Tribunalului Constituțional sunt aleși cu o majoritate de trei cincimi în Sejm; în Spania, numirile necesită o majoritate de trei cincimi în camerele respective ale Parlamentului. În Germania, ambele camere (Bundestag și Bundesrat) selectează judecătorii cu o majoritate de două treimi; în Georgia, Parlamentul confirmă candidații cu o majoritate de trei cincimi din voturi. În avizul său privind modificările aduse Legii din 25 iunie 2015 privind Tribunalul Constituțional al Poloniei, Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2016\)001](#), Comisia de la Veneția a recomandat ca „Constituția să fie modificată pe termen lung pentru a introduce o majoritate calificată pentru alegerea judecătorilor Tribunalului Constituțional de către Sejm, combinată cu un mecanism eficient de combatere a blocajelor”, propunând, de asemenea, ca alternativă, „un sistem prin care o treime din judecătorii Tribunalului Constituțional să fie numiți/aleși de fiecare dintre cele trei puteri ale statului – Președintele Poloniei, Parlamentul și puterea judecătorească” (paragrafele 140-141). A se vedea, de asemenea, de exemplu, [Avizul privind aspecte legate de numirea judecătorilor](#)

fie dominați de o singură majoritate. O astfel de garanție este deosebit de importantă atunci când Președintele și Parlamentul au aceeași afiliere politică, deoarece îi împiedică să numească judecătorii în mod simultan fără sprijinul tuturor partidelor.⁸⁷

86. După cum a remarcat anterior și ODIHR, „atunci când numirea judecătorilor la cel mai înalt nivel face obiectul unui vot în Parlament, așa cum se întâmplă adesea în statele participante la OSCE, nu poate fi exclus riscul ca considerentele politice să prevaleze asupra meritelor obiective ale unui candidat. [...] În orice caz, consiliile judiciare sau alte organisme independente ar trebui să aibă rolul decisiv în numirea judecătorilor, și nu organismele politice, care, dacă sunt implicate, ar trebui să poată prezenta obiecții numai din motive procedurale.”⁸⁸ Deși recunoaște responsabilitatea Parlamentului în numirea judecătorilor, Proiectul de cod nu asigură garanții împotriva prejudecăților politice în procesul de selecție. Cel puțin, ar trebui să se ia în considerare revizuirea majorității necesare pentru alegerea membrilor Curții Constituționale. În avizul său recent, Comisia de la Veneția a menționat, de asemenea, că „numirea judecătorilor Curții Constituționale este o prerogativă suverană a organelor de numire și reflectă încrederea acordată candidaților. Prin urmare, acest proces nu poate fi asimilat procesului de selecție birocratic, bazat exclusiv pe merite, aplicabil funcționarilor publici.”⁸⁹ **Se recomandă introducerea unei dispoziții care să impună votul majorității calificate pentru alegerea judecătorilor Curții Constituționale, împreună cu un mecanism eficient de deblocare a situațiilor de impas. Acest lucru ar contribui la asigurarea unui consens mai larg și la reducerea riscului de politizare a procesului. Prin introducerea unei astfel de cerințe, selecția acestor judecători ar asigura în mod mai cert o abordare echilibrată și imparțială, garantând independența Curții Constituționale și menținând în același timp integritatea rolului parlamentar în acest proces.**
87. În același timp, în unele cazuri poate fi dificil să se obțină o majoritate calificată, ceea ce poate rezulta ocazional în blocaje, având drept rezultat imposibilitatea Curții Constituționale de a se întruni și de a emite decizii din cauza lipsei cvorumului. Pentru a evita această situație, mai multe țări din regiunea OSCE au elaborat soluții implicite și/sau mecanisme anti-blocaj, pe lângă asigurarea faptului că titularul poate rămâne în funcție până la numirea unui succesor.⁹⁰ Un mecanism de ieșire din impas utilizat în unele țări implică reducerea majorității necesare după mai multe voturi fără rezultat.⁹¹ Cu toate acestea, prevederea unor majorități diferite, descrescătoare, în runde de vot ulterioare are dezavantajul că poate să nu constituie un stimulent eficient pentru majoritate să ajungă la un compromis în prima rundă de vot, știind că în rundele ulterioare pragul de vot va scădea pur și simplu; în principiu, un mecanism anti-impas ar trebui să fie neatractiv atât pentru majoritate, cât și pentru minoritate, pentru a

Curții Constituționale a Republicii Slovace, Comisia de la Veneția, [CDL-AD \(2017\)001](#), paragrafele 57-58, în care se menționează că „alegerea judecătorilor constituționali cu majoritate calificată permite depolitizarea procesului de alegere a judecătorilor, deoarece impune ca opoziția să aibă, de asemenea, o poziție semnificativă în procesul de selecție”, deși acest lucru „poate duce la un impas între majoritate și opoziție, dar acesta poate fi depășit prin mecanisme specifice de combatere a blocajelor”.

87 A se vedea [Avizul final al Comisiei de la Veneția privind proiectul revizuit de amendamente constituționale referitoare la sistemul judiciar din Albania](#), paragraful 37.

88 A se vedea [Opinia ODIHR privind legile referitoare la instanțe, administrația judiciară și statutul juridic al judecătorilor din Mongolia](#), 3 martie 2020, punctele 125-128.

89 A se vedea [Avizul Comisiei de la Veneția privind proiectul de lege privind Curtea Constituțională din Moldova](#), 17 martie 2025, punctele 64 și 65.

90 A se vedea [Compilația avizelor și rapoartelor Comisiei de la Veneția referitoare la majoritățile calificate și mecanismele anti-blocaj în legătură cu alegerea de către Parlament a judecătorilor Curții Constituționale, a procurorilor generali, a membrilor Consiliilor Supreme Judiciare și Procurorale și a Ombudsmanului](#), Comisia de la Veneția, 27 iunie 2018, pp. 4-8;

91 *Ibid.* În Italia, de exemplu, pentru judecătorii Curții Constituționale care urmează să fie aleși de Parlament, cerința majorității de două treimi este redusă la trei cincimi după trei tururi de scrutin fără rezultat; a se vedea [Legge Costituzionale 22 Novembre 1967](#), Republica Italia, articolul 3.

- încuraja compromisul de ambele părți.⁹² Prin urmare, este esențial ca pragul redus să necesite în continuare un vot cu majoritate calificată și un cvorum minim pentru a se asigura că judecătorii aleși beneficiază de sprijinul unui spectru politic larg. Un alt mecanism potențial de ieșire din impas ar putea consta în numirea de noi candidați de către un organism neutru, cum ar fi consiliul judiciar sau instituția națională pentru drepturile omului. **În cazul în care se are în vedere o majoritate calificată, aceasta ar trebui să fie însoțită de un mecanism eficient și adaptat de ieșire din impas, care să nu pună în pericol independența și imparțialitatea Curții Constituționale.**
88. În plus, Proiectul de cod nu este suficient de clar în ceea ce privește procesul de selecție a judecătorilor Curții Constituționale, bazându-se în schimb pe norme generale aplicabile funcțiilor publice. **Deși unele elemente conturează un cadru general pentru selecția parlamentară, mai multe detalii esențiale rămân nedefinite, cum ar fi componența comitetului de selecție – care ar trebui să reflecte paritatea de gen, urmărind în același timp să implice reprezentanți ai societății civile sau ai profesiei juridice, garanțiile solicitate candidaților și dacă candidaturile ar trebui desemnate prin depunere de cereri spontane sau pe bază de invitație.**
89. Această lacună ar putea fi remediată printr-un proiect de lege specific adoptat de Parlament, care să introducă norme suplimentare sau excepții pentru procesul de selecție. De asemenea, este esențial ca **normele privind componența și selecția/numirea în Curtea Constituțională să fie concepute astfel încât să prevină discriminarea în procesul de selecție, să asigure accesibilitatea procesului și echilibrul de gen, precum și o componență pluralistă în Curtea Constituțională.**⁹³ Reflectând compoziția societății, o compoziție pluralistă poate spori legitimitatea unei curți constituționale de a anula legislația adoptată de un Parlament ca reprezentant al poporului⁹⁴ și, în general, poate favoriza o mai mare încredere a publicului în imparțialitatea curții.⁹⁵ **De asemenea, ar trebui să existe dispoziții care să consacre principiul deschiderii, transparenței și accesibilității în procesul de nominalizare, selecție și numire a judecătorilor Curții Constituționale.**
90. De asemenea, este de remarcat faptul că Constituția nu interzice reînnoirea mandatului judecătorilor Curții Constituționale după expirarea mandatului de șase ani, ceea ce pune în pericol principiul independenței și imparțialității. Acest fapt ridică întrebarea dacă judecătorii în funcție trebuie să treacă prin același proces de selecție dacă doresc să fie reînnoit mandatul lor. Posibilitatea reînnoirii mandatului ar putea compromite imparțialitatea judiciară, deoarece judecătorii ar putea fi influențați de perspectiva obținerii unui nou mandat.

92 A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, *Avizul privind proiectul de modificare a trei dispoziții constituționale referitoare la Curtea Constituțională, Procurorul General al Statului și Consiliul Judiciar din Muntenegru*, [CDL-AD\(2013\)028](#), punctele 5-8.

93 A se vedea Comisia de la Veneția, *Avizul privind propunerile de norme de vot pentru Curtea Constituțională din Bosnia și Herțegovina*, 8 noiembrie 2005, punctul 13; și *Avizul privind modificările aduse Legii din 25 iunie 2015 privind Tribunalul Constituțional din Polonia*, 11 martie 2016, punctul 119.

94 A se vedea, de exemplu, OSCE/ODIHR, *Opinia ODIHR privind două proiecte de lege ale Republicii Polone privind Tribunalul Constituțional (din 24 iulie 2024)*, punctul 62; a se vedea, de asemenea, de exemplu, Comisia de la Veneția, *Avizul privind propunerile de reguli de vot pentru Curtea Constituțională din Bosnia și Herțegovina*, CDL-AD(2005)039, 14 noiembrie 2005, punctul 3.

95 A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, *Avizul privind Legea privind Curtea Constituțională Supremă a Autorității Naționale Palestiniene*, CDL-AD(2009)014, 20 martie 2009, punctul 48.

RECOMANDAREA D.

1. Pentru a soluționa potențialele litigii, în special în ceea ce privește eliberările, proiectul de lege ar trebui să specifice în mod clar care funcționari publici pot fi eliberați, subliniind inamovibilitatea membrilor organelor independente ale statului.
2. Pentru a consolida legitimitatea, deciziile privind numirea și eliberarea funcționarilor publici ar trebui să necesite o majoritate calificată a tuturor deputaților, nu doar a celor prezenți, asigurându-se în același timp existența unor mecanisme eficiente de deblocare a situațiilor de impas.
3. Pentru a crește reprezentarea femeilor în funcțiile publice, Proiectul de cod ar trebui să includă dispoziții care să asigure paritatea de gen în numiri, respectând în același timp meritele.
4. Pentru a asigura un consens mai larg și a reduce politizarea, ar trebui să fie necesară o majoritate calificată și pentru alegerea judecătorilor Curții Constituționale, împreună cu un mecanism eficient de ieșire din impas.
5. Pentru a remedia lacunele din procesul de selecție parlamentară, un proiect de lege special ar putea defini detalii precum componența comisiei de selecție – care ar trebui să reflecte paritatea de gen, urmărind în același timp implicarea reprezentanților societății civile sau ai profesiei juridice, garanțiile candidaților și procesul de candidatură. De asemenea, acesta ar trebui să asigure transparența în numirea judecătorilor Curții Constituționale.
6. Pentru a se asigura că normele privind componența și selecția/numirea în Curtea Constituțională sunt concepute astfel încât să prevină discriminarea în procesul de selecție, să se asigure accesibilitatea procesului și echilibrul de gen, precum și o componență pluralistă în Curtea Constituțională.

5. RAPORTURILE CU CURTEA CONSTITUȚIONALĂ (ARTICOLELE 190-193)

91. În ansamblu, articolele 192-194 din Proiectul de cod servesc în primul rând ca o reafirmare a separării puterilor și a supremației statului de drept. Cu toate acestea, în ceea ce privește obligațiile concrete, ele rămân în mare parte generale, lipsite de cerințe procedurale sau substanțiale specifice, și funcționează preponderent ca o reiterare și o extindere a principiilor constituționale existente.
92. De exemplu, articolul 192 prevede obligația Curții Constituționale de a prezenta un raport anual privind activitățile sale și subliniază obligația Parlamentului de a aborda problemele constituționale nerezolvate. Cu toate acestea, această dispoziție pare oarecum redundantă, întrucât articolul 190 prevede deja obligația Parlamentului de a lua măsuri în cazul situațiilor de neconstituționalitate. În mod similar, articolul 193 consolidează principiul separării puterilor, subliniind în același timp necesitatea colaborării între Parlament și puterea judecătorească. Deși ambele puteri funcționează în mod independent, Parlamentul are obligația constituțională de a apăra independența și imparțialitatea puterii judecătorești prin rolul său legislativ și prin acțiunile sale

privind puterea judecătorească. În plus, articolul 194 impune Parlamentului să coopereze cu instituțiile judiciare, inclusiv cu instanțele judecătorești și procuratura, având obligația să se abțină în același timp de la imixtiunea în activitățile funcționale ale acestora, ceea ce reprezintă o reafirmare concretă a separării puterilor. În același timp, Parlamentul are dreptul să primească informații cu privire la funcționarea administrativă a puterii judecătorești prin intermediul unui raport anual și poate solicita rapoarte sau date suplimentare cu privire la chestiuni legate de justiție. **Pentru a spori claritatea și eficacitatea, dispoziții precum acestea ar trebui să fie însoțite de cerințe procedurale și de fond mai specifice, pentru a se asigura aplicabilitatea și impactul lor practic, cu respectarea independenței puterii judecătorești.**

93. În plus, articolul 190 din Proiectul de cod obligă Parlamentul să acorde prioritate legilor care abordează lacunele juridice identificate de Curtea Constituțională, asigurându-se că dispozițiile neconstituționale sunt corectate. Cu toate acestea, termenul „adresele” este vag: ar putea face referire la recomandări fără caracter obligatoriu sau la directive obligatorii care necesită acțiuni legislative. **Pentru a asigura claritatea și aplicabilitatea, Proiectul de cod ar trebui să facă o distincție clară între „abordări” și „recomandări”.**
94. Articolul 191 din Proiectul de cod se referă la controlul constituțional al tratatelor și acordurilor internaționale semnate de Moldova înainte de finalizarea procesului de ratificare. Această dispoziție acordă deputaților și partidelor politice reprezentate în Parlament dreptul de a sesiza Curtea Constituțională cu privire la un tratat sau acord internațional semnat înainte de ratificarea acestuia. Sesizarea trebuie făcută din momentul înregistrării tratatului în Parlament până la acordarea autorizației de ratificare. În mod special, tratatul nu poate fi ratificat înainte ca Curtea să fi emis decizia sa, iar orice neconstituționalitate identificată trebuie rezolvată înainte ca procesul de ratificare să poată continua, fie prin formularea de rezerve la tratat, fie prin modificarea Constituției, dacă este necesar.
95. Deși mecanismul urmează o abordare dualistă clasică similară cu cea a țărilor cu un sistem de incorporare a dreptului internațional, unele aspecte ar necesita clarificări suplimentare.⁹⁶ În primul rând, se pare că termenul „tratate internaționale” se limitează la acele acorduri clasificate în mod explicit ca atare, excluzând potențial alte acorduri internaționale care ar putea afecta, de asemenea, constituționalitatea. Articolul 11 din Legea privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova enumeră tratatele aplicabile.⁹⁷ **Pentru claritate, astfel de tratate ar putea fi enumerate în mod explicit în Cod, de exemplu, tratatele privind statutul persoanelor, drepturile și libertățile fundamentale ale omului, a căror denunțare necesită o decizie parlamentară, fie ar trebui să se facă referire la Legea privind tratatele internaționale a Republicii Moldova.**
96. În al doilea rând, în cazul în care tratatul este considerat neconstituțional, articolul 191 alineatul (4) din Proiectul de cod prezintă doar două opțiuni: aprobarea de rezerve la tratat (dacă este permis) sau modificarea Constituției pentru a alinia tratatul la cerințele

96 Această practică reflectă procedurile din alte state participante la OSCE, în care curțile constituționale examinează tratatele internaționale înainte de ratificare pentru a se asigura că acestea sunt conforme cu constituțiile naționale. De exemplu, în Bulgaria, Curtea Constituțională are competența de a efectua examinări a priori ale tratatelor. În mod similar, în Franța, Consiliului Constituțional i se poate solicita să examineze un tratat internațional înainte de ratificare pentru a determina compatibilitatea acestuia cu Constituția. În Georgia, Curtea Constituțională are autoritatea de a examina tratatele internaționale la cerere, pentru a se asigura că acestea sunt conforme cu normele constituționale. În Ucraina, Curtea Constituțională poate emite un avis cu privire la conformitatea unui tratat internațional cu Constituția înainte de ratificarea acestuia de către Parlament.

97 A se vedea Legea nr. 595-XIV din 24.09.1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, N 24-26/137 din 02.03.2000.

constituționale. Cu toate acestea, respingerea tratatului ca potențială soluție nu este abordată. În cele din urmă, Președintele Republicii Moldova joacă un rol în ratificarea tratatelor prin prezentarea acestora Parlamentului, dar această funcție specifică nu este menționată în mod explicit la articolul 86 alineatul (1), ceea ce poate crea neconcordanțe cu Constituția și cu Legea privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova. **Aceste aspecte ar putea fi clarificate mai detaliat.**

RECOMANDAREA E.

1. Pentru a asigura claritatea și aplicabilitatea, Curtea Constituțională ar trebui să definească în mod explicit termenul „adresele” în hotărârile sale, făcând distincția între recomandări și directive obligatorii.
2. Pentru claritate, Proiectul de cod ar putea fie să enumere tratatele relevante, cum ar fi cele privind statutul personal și drepturile fundamentale, fie să facă referire la Legea privind tratatele internaționale a Moldovei.

6. RAPORTURILE PARLAMENTULUI CU ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ (ARTICOLELE 194-196)

97. În conformitate cu articolul 109 alineatul (1) din Constituție, administrația publică locală se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Aceste principii sunt reflectate în Proiectul de cod, completate de cerința de transparență și cooperare instituțională.
98. Conform articolului 194, relația Parlamentului cu administrația publică locală (inclusiv Unitatea Autonomă Teritorială Găgăuzia și malul stâng al râului Nistru) se bazează pe principiile autonomiei locale, legalității, transparenței, responsabilității și colaborării instituționale. Comisia permanentă este însărcinată cu abordarea colaborării și a provocărilor dintre nivelurile național și local. Parlamentului i se acordă dreptul de a solicita informații și decizii luate de administrațiile publice locale, subliniind relația ierarhică dintre cele două niveluri de guvernare. Având în vedere că obiectul supravegherii prevăzute de Proiectul de cod este funcționarea acestor organe publice în conformitate cu cerințele legale, aceste dispoziții sunt în conformitate cu principiul autonomiei, chiar și în cazul teritoriilor cu statut juridic special.⁹⁸
99. Cu toate acestea, deși mecanismele de supraveghere sunt esențiale, ele trebuie exercitate într-un mod echitabil, obiectiv și nediscriminatoriu, asigurându-se că nu servesc ca instrumente de intimidare. Cu condiția ca solicitările comisiei permanente să fie specifice și însoțite de garanții juridice adecvate, o astfel de supraveghere este proporțională și nu reprezintă o sarcină excesivă. În același timp, permiterea oricărei puteri a statului să dețină o autoritate necontrolată și absolută ar contrazice principiile fundamentale ale statului de drept ca fundament constituțional. Autoritatea are la dispoziție un termen de 30 de zile pentru a furniza informațiile solicitate, fără posibilitatea prelungirii, cu excepția cazului în care există un motiv imperios pentru

⁹⁸ Conform [Cartei europene a autonomiei locale](#), supravegherea administrativă a activităților autorităților locale are ca scop exclusiv asigurarea respectării legii. (Articolul 8 alineatul (2))

aceasta. Cu toate acestea, nu există reglementări **care să specifice consecințele în cazul în care un organ de administrație locală nu respectă această cerință**, ceea ce poate duce la o aplicare inconsecventă sau arbitrară. **Pentru a asigura claritatea juridică și o aplicare uniformă, astfel de consecințe sau sancțiuni ar trebui incluse în articolul 194 alineatul (6) din Proiectul de cod.**

100. Articolul 194 stabilește că autoritățile de administrație locală au obligația să activeze în cadrul legal stabilit de Constituția Republicii Moldova și de legi și nu pot adopta decizii care pun în pericol integritatea teritorială, securitatea națională ori ordinea de drept. Acest aspect este în conformitate cu dreptul internațional, în special cu Carta ONU, care interzice orice amenințare sau utilizare a forței împotriva integrității teritoriale sau a independenței politice a oricărui stat (articolul 2 alineatul (4)). Acțiunile autorităților locale care urmăresc să submineze suveranitatea națională, cum ar fi declarațiile neconstituționale de independență, mișcările secesioniste sau încercările de a modifica frontierele naționale, sunt considerate o amenințare atât la adresa securității naționale, cât și a integrității teritoriale. Cu toate acestea, în general, se consideră că acest lucru se aplică situațiilor în care există o amenințare iminentă la adresa suveranității sau integrității teritoriale a statului. În practică, pentru ca o acțiune să fie considerată o amenințare, aceasta trebuie să implice adesea un pericol clar și prezent sau o încercare explicită de a submina securitatea națională.
101. În plus, chiar dacă legiuitorii pot avea un interes legitim în asigurarea securității naționale și a integrității teritoriale, domeniul de aplicare al acestui cod ar trebui să fie limitat în mod corespunzător pentru a proteja dezbaterea politică. Atunci când restricția se bazează pe protejarea securității naționale sau a ordinii publice, Comitetul ONU pentru Drepturile Omului avertizează că nu este compatibil „să se suprimă sau să se ascundă de public informații de interes public legitim care nu dăunează securității naționale sau să se urmărească penal jurnaliști, cercetători, activiști de mediu, apărători ai drepturilor omului sau alți reprezentanți, pentru că au difuzat astfel de informații”.⁹⁹ **Se recomandă revizuirea articolului 194 pentru a specifica că amenințarea trebuie să fie iminentă, astfel cum este definită de principiile suveranității și neintervenției în conformitate cu dreptul internațional. Această revizuire ar susține înțelegerea că nu toate acțiunile autorităților de administrație locală reprezintă automat o amenințare; doar acțiunile care pun în pericol în mod direct integritatea teritorială a statului sau securitatea națională ar fi considerate amenințări.**
102. Acest lucru este deosebit de important deoarece, în conformitate cu articolul 196, dacă autoritățile administrației publice locale încalcă în mod deliberat dispozițiile Constituției sau ale legislației sau dacă acțiunile lor pun în pericol integritatea teritorială, securitatea națională sau ordinea de drept, activitatea lor poate fi suspendată de Parlament. Acest lucru este parțial garantat de faptul că Codul prevede ca circumstanțele care justifică suspendarea să fie examinate de instanțele administrative (articolul 196 alineatul (2)), ceea ce este binevenit.
103. Articolul 195 din Proiectul de cod prezintă dispoziții privind dialogul instituțional între Parlament și autoritățile publice locale, punând accentul pe consultare și participare. Ca regulă generală, comisiile de profil sunt obligate să informeze și să consulte autoritățile publice locale cu privire la chestiuni care le afectează în mod direct, în conformitate cu principiile participării¹⁰⁰ și subsidiarității.¹⁰¹ În plus, în ceea ce privește proiectele de

99 A se vedea [Observațiile finale](#) ale Comitetului pentru drepturile omului [privind Federația Rusă \(CCPR/CO/79/RUS\)](#).

100 A se vedea [Orientările democratice](#) ale OSCE/ODIHR [privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), alineatul (25).

101 A se vedea [Carta europeană a autonomiei locale](#), articolul 4.3.

acte normative care privesc statutul Unității Teritoriale Autonome Găgăuze sau competențele autorităților sale, articolul 195.5 prevede că aceste acte trebuie să fie vizate de Adunarea Populară a Găgăuziei, în conformitate cu dispozițiile specifice ale Constituției (articolul 111). Acest fapt asigură respectarea statutului unic și a autonomiei Găgăuziei, consolidând cadrul constituțional care reglementează relația acesteia cu guvernul central, în conformitate cu Constituția.

RECOMANDAREA F.

Revizuirea articolului 194 din Proiectul de cod, potrivit căruia autoritățile administrației publice locale nu pot lua măsuri care să amenințe integritatea teritorială, securitatea națională sau legalitatea statului, astfel încât amenințarea să fie definită ca iminentă, în conformitate cu principiile suveranității și neintervenției, asigurându-se că numai acțiunile care pun în pericol direct integritatea teritorială sau securitatea națională sunt considerate amenințări, și nu toate deciziile administrative locale.

7. AUTONOMIA BUGETARĂ (ARTICOLELE 210-211)

104. Constituția conferă Parlamentului autoritatea de a aproba bugetul de stat, inclusiv bugetul Secretariatului său și al organelor independente, și de a supraveghea executarea dispozițiilor privind acest buget (articolul 66 litera (h)). Articolul 210 din Proiectul de cod confirmă acest lucru, recunoscând autonomia bugetară a Parlamentului, cu resursele sale financiare prevăzute în bugetul Secretariatului, aprobat de Parlament. Întrucât Parlamentul aprobă în ultimă instanță bugetul de stat, asigurarea autonomiei sale depinde mai mult de procedurile bugetare independente și de gestionarea financiară eficientă decât de procesul de aprobare în sine. Pentru a menține această autonomie, Proiectul de cod încredințează Secretariatului Parlamentului supravegherea proceselor bugetare și gestionarea independentă a resurselor financiare. Articolul 211 din Proiectul de cod consolidează și mai mult independența financiară a autorităților publice independente, acordându-le dreptul de a-și elabora propriile bugete, de a le prezenta Guvernului și de a urma procedurile parlamentare în caz de divergențe, în conformitate cu Constituția. Aceste dispoziții consolidează în mod eficient autonomia bugetară a Parlamentului și întăresc independența financiară a autorităților publice, în conformitate cu principiile constituționale și promovând o gestionare financiară mai transparentă și mai responsabilă.

8. PROCESUL LEGISLATIV

105. Statele participante la OSCE s-au angajat să se asigure că legislația va fi „*adoptată la sfârșitul unei proceduri publice și [că] reglementările vor fi publicate, aceasta fiind condiția pentru aplicabilitatea lor*” (Documentul de la Copenhaga din 1990, paragraful 5.8).¹⁰² În plus, angajamentele cheie specifică *faptul că „legislația va fi formulată și adoptată ca rezultat al unui proces deschis care reflectă voința poporului, fie direct, fie prin intermediul reprezentanților săi aleși”* (Documentul de la Moscova din 1991,

102 A se vedea [Documentul de la Copenhaga al OSCE din 1990](#).

paragraful 18.1).¹⁰³ Orientările Biroului ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune (2024) subliniază că „toate părțile interesate și actorii implicați ar trebui să aibă posibilitatea de a accesa procesul legislativ, de a fi informați cu privire la acesta și de a putea participa și contribui în mod semnificativ”.¹⁰⁴ Lista de verificare a Comisiei de la Veneția privind statul de drept subliniază, de asemenea, că publicul ar trebui să aibă o posibilitate semnificativă de a-și exprima opinia și poate constitui o sursă utilă de bune practici.¹⁰⁵

106. Astfel, consultările publice constituie un mijloc de guvernare deschisă și democratică, deoarece conduc la o mai mare transparență și responsabilitate a instituțiilor publice și contribuie la identificarea potențialelor controverse înainte de adoptarea unei legi. Pentru a fi eficiente, consultările privind proiectele de legi și politici trebuie să fie incluzive și să ofere părților interesate relevante suficient timp pentru a pregăti și a prezenta recomandări cu privire la proiectele de legi.¹⁰⁶ Pentru a garanta o participare eficientă, mecanismele de consultare ar trebui să permită contribuții pe tot parcursul procesului, adică nu numai în momentul elaborării proiectului, ci și în momentul discutării acestuia în Parlament, fie în cadrul audierilor publice, fie în cadrul reuniunilor comisiilor parlamentare.
107. **Prin urmare, Biroul ODIHR recomandă ca Proiectul de cod să facă obiectul unor consultări transparente, incluzive și ample pe tot parcursul procesului de adoptare.**

[SFÂRȘITUL TEXTULUI]

103 A se vedea [Documentul OSCE de la Moscova din 1991](#).

104 A se vedea [Orientările privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), OSCE/ODIHR, 16 ianuarie 2024, Principiul 7.

105 A se vedea [Lista de verificare privind statul de drept](#), Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)007, partea II.A.5.

106 Conform recomandărilor emise de organele internaționale și regionale și bunelor practici din zona OSCE, consultările publice durează, în general, de la minimum 15 zile la două sau trei luni, deși această perioadă ar trebui prelungită, dacă este necesar, ținând seama, printre altele, de natura, complexitatea și dimensiunea proiectului de act propus și de datele/informațiile justificative. A se vedea ODIHR, [Opinia privind proiectul de lege al Ucrainei „Cu privire la consultările publice”](#) (1 septembrie 2016), punctele 40-41.