

OPINIE

privind proiectul Codului cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova

Analiza proiectului Codului cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova evidențiază existența unor probleme conceptuale și procedurale care pot afecta echilibrul democratic, caracterul deliberativ al Parlamentului, transparența procesului legislativ, participarea efectivă a opoziției parlamentare și dialogul instituțional cu societatea civilă.

În ansamblu, proiectul urmărește consolidarea cadrului normativ privind organizarea internă a Parlamentului și sistematizarea procedurilor parlamentare. Totodată, în forma actuală, proiectul acordă un accent predominant dimensiunii administrative și procedurale a activității parlamentare, în detrimentul consolidării mecanismelor efective de pluralism parlamentar, transparență și participare democratică.

Deși proiectul consacră la nivel de principii legalitatea, pluralismul politic, transparența activității parlamentare și protecția drepturilor opoziției parlamentare, o parte importantă a mecanismelor procedurale prevăzute de proiect riscă să conducă, în practică, la concentrarea disproporționată a controlului procedural în mâinile majorității parlamentare și ale Biroului permanent.

În acest context este relevant să fie prezentate constatările și preocupările organismelor internaționale privind standardele democratice și parlamentare din Republica Moldova.

În ultimii ani, activitatea Parlamentului Republicii Moldova a fost monitorizată atent de către Comisia Europeană, Comisia de la Veneție, OSCE și alte organizații europene și internaționale, care au formulat o serie de critici și preocupări privind funcționarea procesului legislativ, transparența și echilibrul democratic.

Una dintre cele mai frecvente critici vizează utilizarea excesivă a procedurilor accelerate și adoptarea rapidă a unor proiecte legislative fără consultări suficiente și fără dezbateri parlamentară adecvată. Comisia de la Veneția a atras în repetate rânduri atenția asupra necesității respectării caracterului

deliberativ al Parlamentului și asupra riscurilor generate de adoptarea rapidă a reformelor sensibile fără consultări largi și fără transparență suficientă.

În același timp, Comisia Europeană a subliniat în Raportul privind Republica Moldova pentru anul 2025 necesitatea consolidării controlului parlamentar asupra executivului și îmbunătățirii funcției de supraveghere democratică exercitate de Parlament. Raportul evidențiază importanța consolidării instituțiilor democratice și a mecanismelor de accountability în contextul procesului de aderare la Uniunea Europeană.

O altă critică importantă formulată de organizațiile europene și de societatea civilă internațională privește caracterul formal și insuficient al consultărilor publice. Raportul CSO Meter 2025 arată că anumite acte normative au fost adoptate fără participare publică semnificativă și fără consultări adecvate cu societatea civilă și actorii afectați.

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights a accentuat în mai multe documente necesitatea consolidării transparenței și incluziunii procesului parlamentar și legislativ din Republica Moldova. ODIHR a recomandat: îmbunătățirea consultărilor publice; consolidarea transparenței legislative; garantarea participării efective a actorilor interesați; respectarea standardelor privind dezbaterile democratice și pluralismul politic.

De asemenea, în diferite opinii și recomandări formulate de Comisia de la Veneția se regăsesc preocupări privind: concentrarea excesivă a controlului procedural; lipsa unor garanții suficiente pentru opoziția parlamentară; utilizarea accelerată a procedurilor legislative; necesitatea consolidării mecanismelor de transparență și participare democratică.

În context electoral și parlamentar, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights și Parliamentary Assembly of the Council of Europe au subliniat inclusiv necesitatea consolidării pluralismului politic și a unui cadru parlamentar echilibrat și incluziv.

În ansamblu, principalele critici formulate de instituțiile europene și organismele internaționale față de activitatea Parlamentului Republicii Moldova vizează:

- utilizarea excesivă a procedurilor accelerate;
- consultările publice insuficiente sau formale;
- transparența limitată a procesului legislativ;
- slaba instituționalizare a dialogului cu societatea civilă;
- insuficiente garanții pentru opoziția parlamentară;
- necesitatea consolidării funcției de control parlamentar asupra Guvernului;
- riscul concentrării excesive a controlului procedural în mâinile majorității parlamentare.

Documente și surse relevante:

European Commission – Moldova Report 2025:
https://enlargement.ec.europa.eu/moldova-report-2025_en

Venice Commission Report on Imperative Mandate and Similar Practices
<https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/opinion-488>

Venice Commission: Parameters on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy
https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-10/Relationship-b-parliamentary-majority-v-opposition-in-democracy_0.pdf

Venice Commission – Opinions concerning Republic of Moldova -
<https://www.coe.int/en/web/venice-commission/moldova-republic-of>

ODIHR – Final Report on Moldova Parliamentary Elections 2025 -
<https://odihr.osce.org/odihr/662251>

ODIHR – Opinion on the Draft Code on the Organization and Functioning of Parliament -
<https://odihr.osce.org/sites/default/files/f/documents/c/5/596060.pdf>

CSO	Meter	Moldova	2025	Country	Report	-
https://csometer.info/sites/default/files/2026-03/ENG%20Moldova%202025%20Country%20Report%20final_0.pdf						
PACE	Election	Observation	Report	-	Moldova	2025 -
https://pace.coe.int/en/files/35722/html						

Prin urmare, analiza proiectului evidențiază existența unor probleme și riscuri semnificative în redacția actuală a Codului. În loc să răspundă într-o măsură suficientă criticilor și recomandărilor formulate de organismele europene și internaționale prin consolidarea garanțiilor democratice, a transparenței și a echilibrului procedural parlamentar, anumite mecanisme propuse riscă să accentueze vulnerabilitățile existente ale procesului legislativ și ale funcționării parlamentare. Mai jos sunt prezentate problemele cheie identificate:

Bloc 1: Transparență și participare publică

1.1. Publicarea ordinii de zi a ședințelor plenare

Problema identificată: Art. 57 alin. (3) din proiect prevede că Biroul permanent întocmește proiectul ordinii de zi *cel târziu în ziua premergătoare ședinței* — regresie față de Regulamentul actual (art. 39 alin. (3)), care impune publicarea *în prima jumătate a săptămânii premergătoare*.

Propunere de text normativ:

Art. 57 alin. (3) se modifică și va avea următorul cuprins:

„Biroul permanent întocmește proiectul ordinii de zi a ședinței plenare cel târziu joi în săptămâna premergătoare săptămânii în care este planificată ședința. Proiectul ordinii de zi se publică pe site-ul web oficial al Parlamentului imediat după întocmire, cu indicarea proiectelor de acte normative incluse, a inițiatorilor și a stadiului de examinare. Modificările ulterioare ale ordinii de zi aprobate se publică de îndată și se motivează.”

Justificare: Un termen de minimum 5-7 zile calendaristice înainte de ședință permite societății civile, mass-mediei, experților și cetățenilor să analizeze subiectele incluse, să formuleze poziții și să le transmită deputaților sau

comisiilor. Publicarea cu o zi înainte face participarea publică formală, nu reală. Această abordare este standard în parlamentele europene — Bundestagul publică agenda cu minim o săptămână înainte, iar Parlamentul European cu două săptămâni.

1.2. Convocarea și publicarea agendei ședințelor comisiilor permanente

Problema identificată: Art. 79 alin. (1) reglementează *cine* convoacă ședința comisiei, dar nu prevede *cu cât timp înainte* trebuie convocată și publicată agenda. În practică, ședințele sunt frecvent anunțate în seara dinaintea lor.

Propunere de text normativ:

La art. 79, după alineatul (1) se introduce un alineat nou, (1¹), cu următorul cuprins:

„Convocarea ședinței comisiei permanente, însoțită de ordinea de zi provizorie și de proiectele de acte normative sau documentele ce urmează a fi examinate, se publică pe site-ul web oficial al Parlamentului cu cel puțin 72 de ore înainte de desfășurarea ședinței. În situații excepționale, temeinic motivate, acest termen poate fi redus la 24 de ore, cu notificarea obligatorie a publicului prin mijloacele de comunicare ale Parlamentului. Reducerea termenului se consemnează în procesul-verbal al ședinței, cu indicarea motivului.”

Justificare: Termenul de 72 de ore reprezintă un minim rezonabil, adoptat și în practica comisiilor din Parlamentul European și recomandat de Uniunea Interparlamentară. El permite atât deputaților membri ai comisiei, cât și reprezentanților societății civile și mass-mediei să se pregătească și, dacă este cazul, să solicite participarea sau să transmită poziții în scris.

1.3. Caracterul public al ședințelor comisiilor permanente

Problema identificată: Regulamentul actual garantează explicit caracterul public al ședințelor comisiilor. Proiectul noului Cod elimină această garanție, înlocuind-o cu o normă permisivă (art. 83 alin. (1) — comisia *poate* invita reprezentanți), iar art. 9 alin. (5) condiționează accesul de regulile aprobate de Biroul permanent — organism controlat de majoritate.

Propunere de text normativ:

Art. 83 se completează cu un alineat nou, (1¹), cu următorul cuprins:

„Ședințele comisiilor permanente sunt publice. Accesul reprezentanților mass-mediei și al persoanelor interesate la ședințele comisiilor permanente este garantat, în condițiile prezentului cod, și nu poate fi restricționat prin norme aprobate de Biroul permanent. Comisia poate decide, cu votul majorității membrilor săi și cu indicarea expresă a motivului, desfășurarea unei ședințe sau a unui punct de pe ordinea de zi în regim închis, exclusiv în cazul în care subiectul examinat conține informații clasificate potrivit legii. Decizia de închidere a ședinței se consemnează în procesul-verbal și se publică pe site-ul Parlamentului.”

Totodată, art. 9 alin. (5) se modifică după cum urmează:

„La ședințele organelor de lucru ale Parlamentului și ale plenului Parlamentului au acces reprezentanții mass-mediei și persoanele interesate, în conformitate cu prezentul cod. Biroul permanent aprobă norme tehnice și organizatorice privind accesul fizic în incinta Parlamentului, fără a putea restricționa dreptul de acces la ședințele publice ale comisiilor și ale plenului.”

Justificare: Caracterul public al ședințelor comisiilor este un standard minim al transparenței parlamentare, consacrat în Rezoluția APCE 1601/2008 și în Ghidul privind transparența parlamentară al Uniunii Interparlamentare. Delegarea necondiționată a reglementării accesului către Biroul permanent creează riscul restricționării arbitrare a publicului, ceea ce este incompatibil cu angajamentele de aderare la UE asumate de Republica Moldova.

De asemenea, caracterul public al ședințelor comisiilor este expres menționat în Opinia preliminară a OSCE/ODIHR cu privire la proiectul Codului procedurilor parlamentare, și anume: *”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]”*

1.4. Termenul pentru prezentarea recomandărilor de către societatea civilă

Problema identificată: Art. 175 alin. (8) stabilește un termen de 10 zile lucrătoare pentru recomandări — reductibil la 3 zile în caz de urgență — în timp

ce termenul pentru amendamentele deputaților este de 30 de zile. Această asimetrie lipsește de conținut real participarea publică la procesul legislativ.

Propunere de text normativ:

Art. 175 alin. (8) se modifică și va avea următorul cuprins:

„Termenul de prezentare a recomandărilor de către părțile interesate este de 30 de zile lucrătoare de la data publicării proiectului de act normativ pe site-ul web oficial al Parlamentului. Comisia permanentă poate stabili un termen mai lung în funcție de complexitatea proiectului. În cazul aplicării procedurii de urgență în condițiile art. 71-72 din prezentul cod, termenul de prezentare a recomandărilor nu poate fi mai mic de 10 zile lucrătoare. Prin excepție, în situații de forță majoră, expres declarate prin hotărârea Biroului permanent, termenul minim poate fi redus la 5 zile lucrătoare, cu obligația motivării publice a urgenței. Recomandările primite se publică integral pe site-ul Parlamentului și se includ în sinteza prevăzută la art. 176, cu indicarea expresă a modului în care au fost luate în considerare sau a motivelor respingerii.”

Justificare: Alinierea termenului pentru recomandările societății civile la termenul pentru amendamentele deputaților (30 de zile) elimină o discriminare procedurală nejustificată. Standardele Better Regulation ale Comisiei Europene prevăd minimum 12 săptămâni pentru consultări publice la nivel european, iar Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional din RM prevede deja 15 zile lucrătoare ca standard minim — noul Cod ar trebui cel puțin să respecte și să depășească acest standard, nu să îl reducă.

1.5. Intervalul minim între aprobarea în comisie (lectura a doua) și votul în plen

Problema identificată: Proiectul nu reglementează nicio perioadă minimă între aprobarea proiectului de lege pentru lectura a doua în comisia de bază și votarea acestuia în plenul Parlamentului. În practică, votul în plen are loc uneori în aceeași zi sau a doua zi, fără ca deputații și publicul să aibă acces la versiunea finală redactată a proiectului.

Propunere de text normativ:

La art. 88 (sau articolul care reglementează lectura a doua în plen), se introduce un alineat nou, cu următorul cuprins:

„Votarea în plenul Parlamentului a proiectului de lege examinat în lectura a doua nu poate avea loc înainte de expirarea unui termen de 5 zile lucrătoare de la data aprobării raportului pentru lectura a doua de către comisia permanentă sesizată în fond. În acest interval, comisia publică pe site-ul web oficial al Parlamentului versiunea consolidată a proiectului de lege, astfel cum a fost aprobat pentru lectura a doua, împreună cu sinteza recomandărilor și amendamentelor examinate. Termenul de 5 zile poate fi redus la 2 zile lucrătoare exclusiv în cazul proiectelor examinate în procedură de urgență, în condițiile art. 71-72. În nicio situație versiunea finală a proiectului supus votului nu poate fi pusă la dispoziția deputaților și a publicului cu mai puțin de 24 de ore înainte de ședința plenară.”

Justificare: Intervalul de 5 zile lucrătoare servește mai multor scopuri simultane: permite deputaților din afara comisiei să citească versiunea finală a proiectului și să decidă în cunoștință de cauză; permite societății civile și mass-mediei să verifice dacă amendamentele aprobate corespund cu cele publicate în sinteză; previne introducerea de modificări de ultimă oră între votul în comisie și cel în plen, practică semnalată ca risc de Comisia de la Veneția în mai multe opinii privind procesele legislative accelerate. Această regulă este standard în parlamentele nordice (Finlanda, Suedia) și în Parlamentul European, unde între votul în comisie și votul în plen există întotdeauna un interval reglementat.

Utilizarea procedurilor accelerate și simplificate

Articolele 72, 73 și 74 ale proiectului reglementează procedurile de examinare în regim de urgență, examinarea prioritară și procedura simplificată.

Proiectul permite: reducerea termenelor pentru examinarea proiectelor de acte normative; depunerea amendamentelor într-un termen redus; examinarea proiectelor în două lecturi în aceeași ședință; examinarea unor proiecte în procedură simplificată fără parcurgerea tuturor etapelor procedurale ordinare.

Problema conceptuală constă în faptul că procedurile excepționale sunt formulate într-o manieră relativ largă și nu sunt însoțite de suficiente garanții procedurale pentru prevenirea utilizării excesive a acestora.

Într-un sistem parlamentar democratic, procedurile accelerate trebuie să reprezinte mecanisme excepționale, aplicabile doar în situații obiective, bine motivate și strict justificate de necesitatea intervenției legislative urgente.

În forma actuală, proiectul nu definește suficient de clar: criteriile concrete pentru aplicarea procedurii accelerate; limitele utilizării procedurilor simplificate; categoriile de proiecte care nu ar trebui examinate în asemenea regimuri; garanțiile procedurale suplimentare pentru protejarea caracterului deliberativ al Parlamentului.

Există riscul ca aplicarea frecventă a acestor proceduri să conducă la limitarea timpului destinat dezbatelor parlamentare, reducerea posibilităților de formulare și analizare a amendamentelor, diminuarea participării societății civile și a actorilor interesați, afectarea calității procesului legislativ, diminuarea transparenței legislative, reducerea posibilităților de expertizare juridică și tehnică a proiectelor.

În mod special, examinarea proiectelor în două lecturi în aceeași ședință poate reduce semnificativ posibilitatea unei analize aprofundate a proiectelor legislative și poate limita capacitatea deputaților de a examina impactul real al amendamentelor propuse.

Totodată, utilizarea frecventă a procedurilor accelerate poate afecta caracterul deliberativ al Parlamentului și poate transforma dezbaterile parlamentare într-o formalitate procedurală, în detrimentul dialogului democratic și al calității actului legislativ.

De asemenea, termenele reduse pentru depunerea și examinarea amendamentelor pot afecta în mod disproporționat capacitatea opoziției parlamentare și a societății civile de a participa efectiv la procesul legislativ.

În lipsa unor garanții suplimentare și a unor criterii restrictive clare, există riscul transformării mecanismelor excepționale în practici frecvente de funcționare parlamentară, ceea ce ar putea afecta echilibrul democratic și încrederea publică în procesul legislativ.

1. 6. Lipsa criteriilor obiective pentru declanșarea procedurii de urgență (art. 71)

Problema: Art. 71 nu definește ce constituie o situație care justifică procedura de urgență. Declanșarea depinde exclusiv de voința Guvernului sau a

Președintelui Republicii, fără nicio condiție de fond verificabilă. Președintele Parlamentului dispune procedura prin simplă rezoluție, fără obligație de motivare și fără niciun control parlamentar al oportunității.

Propunere:

Art. 71 se completează cu un alineat nou, (5), cu următorul cuprins:

„Procedura de urgență poate fi solicitată exclusiv în cazul existenței uneia dintre următoarele situații obiective, care se menționează expres în solicitarea adresată Parlamentului: a) risc iminent pentru securitatea națională, ordinea publică sau sănătatea populației; b) obligație juridică internațională cu termen cert de transpunere imediat; c) situație de forță majoră cu impact direct asupra funcționării statului. Solicitarea de aplicare a procedurii de urgență se supune aprobării plenului Parlamentului cu votul majorității deputaților aleși, înainte de declanșarea procedurii. Rezoluția Președintelui Parlamentului de dispunere a procedurii de urgență se publică pe site-ul web oficial al Parlamentului și cuprinde motivarea detaliată a urgenței.”

1.7. Absența oricărei consultări publice minime în procedura de urgență (art. 72 coroborat cu art. 175)

Problema: Art. 72 nu conține nicio referire la obligația de consultare publică. Art. 175 alin. (8) prevede că în caz de urgență termenul pentru recomandările societății civile se reduce la minim 3 zile lucrătoare — ceea ce este acceptabil ca regulă generală — însă codul nu obligă comisia să aplice măcar acest termen minim în procedura de urgență. Combinat cu posibilitatea ca prima și a doua lectură să aibă loc în aceeași ședință (art. 72 alin. (4)), există riscul real că societatea civilă să fie complet exclusă din proces.

Propunere:

La art. 72 se introduce un alineat nou, (6), cu următorul cuprins:

„Chiar și în cadrul procedurii de urgență, comisia permanentă sesizată în fond asigură publicarea proiectului de act normativ pe site-ul web oficial al Parlamentului imediat după declanșarea procedurii și acordă un termen de minim 5 zile lucrătoare pentru prezentarea recomandărilor de către

societatea civilă și alte părți interesate. Prin excepție, în situațiile prevăzute la art. 71 alin. (5) lit. a), termenul poate fi redus la 24 de ore, cu obligația organizării, în aceeași perioadă, a cel puțin unei audieri publice online. Recomandările primite, inclusiv cele prezentate după expirarea termenului, dar înainte de votul în plen, se includ în sinteza prevăzută la art. 91."

1.8. Posibilitatea examinării în prima și a doua lectură în aceeași ședință, fără garanții (art. 72 alin. (4))

Problema: Art. 72 alin. (4) permite ca prima și a doua lectură să aibă loc în aceeași ședință plenară, fără nicio condiție suplimentară și fără nicio dezbatere obligatorie între lecturi. Aceasta înseamnă că un proiect de lege poate fi adoptat definitiv în câteva ore de la intrarea în procedură, fără ca deputații din afara comisiei să fi putut examina textul.

În Germania, Marea Britanie, Franța și la nivelul Parlamentului European, chiar și în procedurile cele mai accelerate există o separare temporală minimă între lecturi — regulile procedurale ale Bundestagului impun minimum o zi între prima și a doua lectură chiar și în situații de urgență; Regulamentul PE prevede că comprimarea procedurilor necesită acordul explicit al plenului cu majoritate calificată.

Propunere:

Art. 72 alin. (4) se modifică și va avea următorul cuprins:

„Proiectul de act normativ examinat în regim de urgență poate fi examinat în prima și a doua lectură în cadrul aceleiași ședințe plenare exclusiv cu aprobarea prealabilă a Parlamentului prin votul majorității deputaților aleși și numai în situațiile prevăzute la art. 71 alin. (5) lit. a). În toate celelalte cazuri de urgență, între prima lectură și a doua lectură trebuie să existe un interval de cel puțin o zi lucrătoare, în care textul adoptat în prima lectură se publică pe site-ul Parlamentului.”

1.9. Absența unui plafon anual sau a unui mecanism de control al frecvenței utilizării procedurii de urgență (art. 71-72)

Problema: Codul nu conține niciun mecanism de limitare a frecvenței cu care Guvernul poate solicita procedura de urgență. În practica parlamentară a RM, procedura de urgență a ajuns să fie aplicată sistematic, devenind regulă, nu excepție. Codul nou nu remediază această disfuncție.

Propunere:

La art. 71 se introduce un alineat nou, (6), cu următorul cuprins:

„Secretariatul Parlamentului întocmește trimestrial un raport privind utilizarea procedurii de urgență și a examinării în mod prioritar, care se publică pe site-ul web oficial al Parlamentului și se prezintă Biroului permanent. Raportul include: numărul proiectelor examinate în urgență, inițiatorul solicitării, motivele invocate, durata procedurii și actele normative adoptate. Biroul permanent prezintă un raport anual consolidat plenului Parlamentului. În cazul în care mai mult de 30% din proiectele de legi adoptate într-un an parlamentar au urmat procedura de urgență, comisia permanentă responsabilă de proceduri parlamentare efectuează o analiză și prezintă recomandări plenului.”

1.10. Procedura simplificată (art. 74) — extindere nejustificată și fără garanții

Problema: Art. 74 alin. (3) permite adoptarea unor hotărâri „rezultate din dezbaterile parlamentare sau inițiate în cadrul ședințelor plenare” în procedură simplificată, fără raportul comisiei. Această normă este extrem de vagă — practic orice hotărâre poate fi „inițiată în cadrul ședinței plenare” — și deschide calea adoptării de acte normative fără niciun fel de examinare preliminară, avizare sau participare publică.

Propunere:

Art. 74 alin. (3) se modifică și va avea următorul cuprins:

„Prin excepție, hotărârile cu caracter strict procedural sau de organizare internă a Parlamentului, rezultate nemijlocit din desfășurarea ședinței plenare, pot fi adoptate fără raportul comisiei, cu condiția că acestea nu produc efecte juridice față de terți și nu implică angajarea unor resurse bugetare. Lista categoriilor de hotărâri care pot fi adoptate în această modalitate se aprobă de Biroul permanent și se publică pe site-ul Parlamentului.”

Art. 74 se completează cu un alineat nou, (5), cu următorul cuprins:

„Procedura simplificată nu se aplică proiectelor de legi organice, proiectelor cu impact bugetar sau proiectelor care restrâng drepturi și libertăți fundamentale ale cetățenilor, indiferent de forma actului normativ.”

Caracterul insuficient instituționalizat al consultărilor publice

Deși proiectul consacră principiul transparenței activității parlamentare și caracterul public al activității Parlamentului prin articolele 9 și 11, prevederile privind consultările publice și participarea societății civile rămân insuficient dezvoltate și insuficient instituționalizate.

Articolul 9 stabilește caracterul public al activității Parlamentului și consacră principiul transparenței decizionale, inclusiv accesul la informațiile de interes public și accesul persoanelor interesate la ședințele organelor de lucru ale Parlamentului. Totodată, aceste prevederi au un caracter predominant general și declarativ și nu instituie mecanisme procedurale detaliate privind organizarea și desfășurarea consultărilor publice.

În același timp, articolul 43 alin. (1) prevede că comisiile permanente contribuie la efectuarea consultărilor publice în procesul examinării proiectelor de acte normative. Totuși, articolul nu stabilește:

- termene minime pentru desfășurarea consultărilor;
- proceduri clare privind participarea actorilor interesați;
- publicarea calendarului consultărilor și a audierilor parlamentare;
- obligații privind publicarea contribuțiilor recepționate și a rezultatelor consultărilor.

De asemenea, articolul 41 lit. g) acordă Biroului permanent competența de a propune modul de dezbatere publică a proiectelor de acte normative, însă proiectul nu stabilește criterii clare și uniforme privind aplicarea acestor mecanisme.

Problema principală constă în faptul că mecanismele de participare publică rămân formulate predominant într-o manieră facultativă și dependentă de practica administrativă sau de voința politică a majorității parlamentare și a conducerii comisiilor.

În lipsa unor obligații procedurale clare și uniforme, există riscul ca:

- consultările publice să fie organizate selectiv;
- participarea societății civile să rămână formală;
- anumite proiecte importante să fie examinate fără dialog public suficient;
- contribuțiile formulate de actorii interesați să nu fie analizate într-o manieră transparentă și predictibilă.

Totodată, proiectul nu instituie obligații clare privind: publicarea sintezelor recomandărilor recepționate; motivarea acceptării sau respingerii propunerilor formulate în cadrul consultărilor; publicarea proceselor-verbale ale consultărilor și audierilor; mecanisme de feedback instituțional față de actorii participanți la consultări.

Această situație poate afecta transparența procesului legislative, încrederea publicului în activitatea Parlamentului, calitatea procesului de elaborare a politicilor publice și caracterul participativ al procesului parlamentar.

Totodată, lipsa unor mecanisme clare de feedback instituțional reduce nivelul de accountability procedural și poate crea percepția că participarea publică are un caracter pur formal, fără impact real asupra procesului decizional.

În contextul standardelor europene privind buna guvernare și parlamentarismul participativ, consultările publice trebuie să reprezinte nu doar un instrument opțional de dialog, ci un mecanism instituționalizat și predictibil de participare democratică.

Propuneri de îmbunătățire

În vederea consolidării transparenței și participării democratice, se recomandă completarea articolelor 9, 41 și 43 cu prevederi suplimentare privind:

- stabilirea unor termene minime clare pentru desfășurarea consultărilor publice;
- publicarea obligatorie a contribuțiilor recepționate și a sintezei acestora;
- instituirea obligației de prezentare a modului în care recomandările formulate au fost analizate;

- motivarea respingerii propunerilor formulate de actorii interesați;
- consolidarea mecanismelor de dialog instituționalizat cu societatea civilă, mediul academic, autoritățile publice locale și organizațiile profesionale;
- publicarea calendarului consultărilor și audierilor parlamentare;

Implementarea unor asemenea mecanisme ar contribui la creșterea transparenței legislative, la consolidarea încrederii publice în Parlament și la apropierea procesului parlamentar de standardele europene privind buna guvernare și participarea democratică.

BLOC 2: Drepturile opoziției

2.1. Concentrarea disproporționată a controlului procedural asupra agendei parlamentare (art. 41 lit. e), art. 59, art. 60)

Analiza problemei

Articolul 41 lit. e), precum și articolele 59 și 60 din proiect acordă Biroului permanent și conducerii ședințelor plenare competențe extinse privind elaborarea, modificarea și gestionarea ordinii de zi a Parlamentului.

Potrivit proiectului, Biroul permanent deține un rol central în stabilirea priorităților legislative, a ritmului examinării proiectelor și a cadrului dezbaterilor parlamentare. Totodată, mecanismele privind modificarea ordinii de zi permit intervenții procedurale inclusiv în timpul desfășurării ședințelor plenare.

Problema conceptuală constă în faptul că proiectul nu instituie suficiente garanții procedurale pentru asigurarea unui echilibru efectiv între majoritatea parlamentară și opoziție în procesul de stabilire și gestionare a agendei parlamentare.

Proiectul instituie un model în care Biroul permanent controlează practic integral agenda Parlamentului, prin trei pârguri cumulate:

- **Art. 41 lit. e)** — Biroul permanent *întocmește* proiectul ordinii de zi (chiar dacă textul adaugă sintagma „de comun acord cu președinții fracțiunilor”);
- **Art. 59 alin. (2)** — ordinea de zi poate fi *modificată* la cererea Biroului permanent — adică același organ care o elaborează poate și să o modifice, fără constrângeri de procedură;
- **Art. 60** — Președintele ședinței poate propune modificarea ordinii de zi *în orice ședință, din proprie inițiativă*, fără limită de aplicare.

Problema structurală este că sintagma „de comun acord” din art. 41 lit. e) nu este însoțită de niciun mecanism de aplicare — ce se întâmplă dacă nu există acord? Cine decide? În absența unui răspuns explicit, puterea rămâne la Biroul permanent, adică la majoritate.

Modelul european consolidat — Bundestag (Ältestenrat), Parlamentul European (Conferința Președinților), Adunarea Națională franceză (Conférence des présidents) — separă clar elaborarea agendei (organ colegial cu reprezentare proporțională a tuturor grupurilor) de modificarea ei ad-hoc (restricționată procedural, cu drepturi egale ale opoziției).

Propuneri de text normativ

Art. 41 lit. e) se modifică și va avea următorul cuprins:

„e) prezintă Parlamentului spre aprobare proiectul ordinii de zi, elaborate de comun acord cu președinții fracțiunilor parlamentare, cu respectarea principiului reprezentării proporționale. În cazul în care nu se ajunge la un acord în cadrul Conferinței, fiecare fracțiune parlamentară are dreptul să înscrie cel puțin un subiect pe ordinea de zi a fiecărei săptămâni de ședințe plenare, proporțional cu ponderea sa în Parlament;”

Art. 59 se completează cu un alineat nou, (6), cu următorul cuprins:

„Modificările ordinii de zi aprobate pot fi propuse cel târziu cu 24 de ore înainte de ședința la care se aplică, cu excepția situațiilor de urgență prevăzute la art. 71-72. Fiecare propunere de modificare se supune votului plenului separat, cu dreptul fiecărei fracțiuni parlamentare de a lua cuvântul o dată, timp de un minut, înainte de vot. Nu se pot introduce pe ordinea de zi, în ziua ședinței, proiecte de legi organice sau constituționale.”

Art. 60 se modifică și va avea următorul cuprins:

„Președintele ședinței poate propune modificarea ordinii de zi în cursul ședinței exclusiv în cazul proiectelor declarate urgente în condițiile art. 71-72 din prezentul cod sau în cazul unor situații excepționale de forță majoră. Propunerea se supune imediat votului plenului, fără dezbateri, cu majoritate simplă a deputaților prezenți. Modificările aduse ordinii de zi în cursul ședinței se consemnează în stenogramă cu indicarea motivului invocat.”

Justificare: Limitarea modificărilor ad-hoc ale agendei și instituirea unui mecanism colegial de elaborare a acesteia transformă ordinea de zi dintr-un instrument al majorității într-un instrument al întregului Parlament. Această reformă este recomandată explicit de Rezoluția APCE 1601/2008 și constituie standardul în toate parlamentele membre ale UE cu tradiție democratică consolidată.

2.2. Subcomisiile permanente — absența garanțiilor pentru opoziție (art. 42 alin. (7))

Analiza problemei

Art. 42 alin. (7) prevede că comisiile permanente pot constitui subcomisii, stabilindu-le atribuțiile, componența și conducerea prin decizie proprie. Norma este laconică și complet lipsită de garanții procedurale.

Problema identificată este că în practica actuală există două subcomisii permanente notabile — ambele prezidate de opoziție — ceea ce reprezintă o practică bună de echilibrare a puterii procedurale. Proiectul noului Cod nu preia această practică și nici nu o instituționalizează în nicio formă. Prin urmare, odată Codul adoptat, componența și conducerea subcomisiilor vor putea fi stabilite exclusiv de majoritățile din interiorul fiecărei comisii, eliminând de facto prezența opoziției în funcții de conducere la acest nivel.

O normă care permite totul fără a garanta nimic este, în practică, o normă care permite majorității să decidă totul.

Propunere de text normativ

Art. 42 alin. (7) se modifică și va avea următorul cuprins:

„Comisiile permanente sunt în drept să constituie subcomisii, desemnându-le atribuțiile, componența și conducerea prin decizie adoptată cu votul majorității membrilor comisiei. Componența subcomisiilor respectă principiul reprezentării proporționale a fracțiunilor parlamentare în comisie. Conducerea subcomisiilor se distribuie între fracțiunile parlamentare reprezentate în comisie, cu prioritate pentru fracțiunile din opoziție, în cel puțin jumătate dintre subcomisiile constituite în cadrul aceleiași comisii permanente. Președintele comisiei permanente informează Biroul permanent și plenul Parlamentului cu privire la formarea subcomisiei, componența și conducerea acesteia, în termen de 5 zile lucrătoare de la constituire. Lista subcomisiilor active și componența lor se publică pe site-ul web oficial al Parlamentului.”

Justificare: Subcomisiile exercită funcții de lucru specializat cu impact direct asupra conținutului proiectelor de lege și al rapoartelor de control parlamentar. Excluderea opoziției din conducerea acestora goleşte de conținut real dreptul minorității parlamentare de a influența procesul legislativ la nivelul tehnic, nu doar politic. Practica consacrată deja în Parlamentul RM merită instituționalizată, nu abandonată.

2.3. Inversarea logicii dezbaterilor și blocarea extinderii timpului (art. 101 alin. (4))

Analiza problemei

Art. 101 alin. (4) instituie un plafon de 60 de minute pentru sesiunea de întrebări și răspunsuri în prima lectură și permite extinderea timpului „cu votul majorității deputaților prezenți”.

Sunt două probleme distincte și grave:

Prima problemă — inversarea logicii procedurale. Regulamentul actual (art. 108) funcționează pe principiul *finalizării dezbaterilor* — dezbaterile continuă până când este propusă și votată încheierea ei. Proiectul nou inversează această logică: dezbaterile se *oprește automat* la 60 de minute, cu posibilitate de prelungire. Aceasta înseamnă că plafonul devine regulă, iar dezbaterile — excepție dependentă de acordul majorității. Pe proiecte de lege complexe sau controversate, tocmai când opoziția ar avea cel mai mult nevoie de timp, prelungirea va putea fi blocată de majoritate.

A doua problemă — prelungirea cu votul majorității prezente. Votul majorității prezente pentru a extinde dezbaterile înseamnă că majoritatea decide când opoziția mai poate vorbi și când nu. Aceasta este o configurație incompatibilă cu standardele minimale ale parlamentarismului democratic, unde tocmai dreptul la dezbateri al minorității este protejat procedural *împotriva* majorității, nu *prin* ea.

Același mecanism apare și la art. 110 alin. (3) pentru lectura a treia — aceeași problemă structurală.

Propunere de text normativ

Art. 101 alin. (4) se modifică și va avea următorul cuprins:

„Sesiunea de întrebări și răspunsuri în cadrul dezbaterii în primă lectură se desfășoară fără limită de timp prestabilită. Președintele ședinței poate propune încheierea sesiunii de întrebări și răspunsuri după ce toți deputații înscriși la cuvânt au epuizat dreptul la maximum două întrebări fiecare, potrivit alin. (3). Propunerea de încheiere a dezbaterilor se adoptă cu votul majorității deputaților prezenți, în condițiile art. 109. Prin excepție, pentru proiectele incluse pe ordinea de zi în cadrul ședințelor cu un număr mare de subiecte, Biroul permanent poate stabili, anterior ședinței, un cadru de dezbateri pe subiecte, conform art. 57 alin. (11), cu acordul fracțiunilor parlamentare, inclusiv al celor din opoziție.”

Art. 110 alin. (3) se modifică corespunzător:

„Dezbateri în lectura a treia se desfășoară fără limită de timp prestabilită. Încheierea dezbaterilor se propune și se votează în condițiile art. 109 din prezentul cod.”

BLOC 3: Alte aspecte importante ale activității parlamentare

3.1 Normele privind traseismul ridică întrebări de constituționalitate

Art. 10 alin. (2) interzice expres modificarea configurației politice a Parlamentului pe durata mandatului. Art. 21 interzice trecerea dintr-o fracțiune în alta sau crearea de noi fracțiuni ale partidelor fără mandate parlamentare. Art. 21 alin. (2) prevede ca deputatul care își pierde calitatea de membru al

fracțiunii devine 'deputat neafiliat' și poate activa doar în afara fracțiunilor parlamentare.

Această reglementare ridică serioase semne de întrebare constituționale. Art. 68 din Constituția RM proclamă mandatul reprezentativ: „În exercitarea mandatului, deputații sunt în serviciul poporului. Orice mandat imperativ este nul.” Curtea Constituțională a statuat consecvent că această normă protejează independența deputatului față de orice constrângere externă — inclusiv față de partidul care l-a propulsat. O interdicție absolută de schimbare a afilierii, combinată cu degradarea statutului celui care o încalcă la rang de „deputat neafiliat care poate activa doar în afara fracțiunilor”, transformă în fapt mandatul reprezentativ într-un mandat imperativ față de partid — tocmai ceea ce Constituția interzice. În acest sens a se vedea și Raportul Comisiei de la Veneția privind mandatul imperativ și practici similare (<https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/opinion-488>).

În forma actuală, prevederile respective pot genera limitarea excesivă a autonomiei deputatului, consolidarea controlului politic exercitat de fracțiuni asupra deputaților, afectarea libertății de opinie și de exprimare politică în interiorul Parlamentului, riscul utilizării presiunilor politice interne asupra deputaților.

Comisia de la Veneția a subliniat în mod constant că mandatul parlamentar trebuie să rămână liber și reprezentativ, iar măsurile anti-traseism nu trebuie să conducă la limitarea excesivă a independenței deputaților.

Propunere de text normativ

Art. 21 alin. (2) se modifică și va avea următorul cuprins:

„Deputatul care își pierde calitatea de membru al fracțiunii, indiferent de cauza prevăzută la alin. (1), devine deputat neafiliat. Deputatul neafiliat își exercită integral mandatul parlamentar liber și conform Constituției și beneficiază de toate drepturile individuale ale deputatului prevăzute de prezentul cod, inclusiv dreptul de a lua cuvântul în plen, de a depune amendamente, de a adresa întrebări și interpelări, de a face parte din comisii permanente ca membru supleant și de a accesa toate informațiile și resursele instituționale ale Parlamentului. Deputatul neafiliat nu beneficiază de

resursele colective alocate fracțiunilor parlamentare și nu este reprezentat prin fracțiune în organele colegiale ale Parlamentului."

Art. 21 alin. (3) se modifică și va avea următorul cuprins:

„Trecerea unui deputat dintr-o fracțiune parlamentară în alta, precum și crearea de noi fracțiuni parlamentare de către deputați care nu fac parte din partide ce au obținut mandate în Parlament în urma alegerilor nu sunt permise pe durata aceleiași sesiuni parlamentare în care a avut loc modificarea.

3.2. Procedura insuficient reglementată a sancțiunii pentru refuzul depunerii jurământului

Articolul 18 alin. (4) prevede că refuzul depunerii jurământului duce la încetarea de drept a mandatului deputatului.

Deși depunerea jurământului reprezintă un act solemn și o condiție importantă pentru exercitarea mandatului parlamentar, formularea actuală a articolului ridică semne de întrebare privind garanțiile procedurale aplicabile.

În timp ce art. 18 alin. (4) prevede că „refuzul depunerii jurământului duce la ridicarea mandatului” — nicăieri în cod nu există o procedură pentru această ridicare: cine o constată formal, cine o decide, există o cale de contestare, ce se întâmplă dacă refuzul este echivoc (tăcere, absență, formulare modificată a jurământului)? Sancțiunea există, mecanismul de aplicare — nu. Aceasta este o lacună tehnico-juridică.

Propunere de text normativ

Art. 18 alin. (3) și (4) se modifică și se completează după cum urmează:

„(3) Refuzul explicit, inclusiv absența nejustificată de la toate ședințele la care deputatul a fost convocat pentru depunerea jurământului în termen de 30 de zile de la validarea mandatului — se constată de către președintele ședinței, se consemnează în procesul-verbal și se publică pe site-ul web oficial al Parlamentului. Constituie refuz explicit declarația verbală sau în scris prin care deputatul indică că nu intenționează să depună jurământul, sau depunerea unui jurământ cu conținut substanțial diferit de cel prevăzut la alin. (1).

(3¹) Simpla absență de la ședința de constituire nu echivalează cu refuzul depunerii jurământului. Deputatul absent din motive obiective — boală dovedită prin act medical, situație de forță majoră sau absență în misiune parlamentară oficială — depune jurământul conform alin. (5), fără nicio sancțiune.

(4) Constatarea refuzului explicit al depunerii jurământului în condițiile alin (1) se supune confirmării Parlamentului în plenul ședinței imediat următoare, prin vot deschis, cu majoritate simplă a deputaților aleși. Ridicarea mandatului ca urmare a refuzului depunerii jurământului produce efecte de la data confirmării de către Curtea Constituțională.

„(5) Deputatul care nu a fost prezent la ședința de constituire depune jurământul la prima ședință plenară la care participă și, în orice caz, nu mai târziu de 30 de zile calendaristice de la data ședinței de constituire.

Deputatul care nu depune jurământul în termenul de 30 de zile din motive nejustificate nu poate exercita niciun drept parlamentar până la depunerea efectivă a jurământului: nu participă la vot, nu ia cuvântul în plen sau în comisii și nu este inclus în calculul cvorumului. Această interdicție se aplică de drept, fără a fi necesară o hotărâre a Parlamentului, și se ridică automat la data depunerii jurământului.

Dacă deputatul nu depune jurământul în termen de 60 de zile calendaristice de la data ședinței de constituire, fără o justificare acceptată de Biroul permanent, președintele ședinței constată situația în plenul Parlamentului, iar Parlamentul decide cu privire la ridicarea mandatului, prin votul majorității deputaților aleși, cu garantarea dreptului deputatului în cauză de a prezenta o declarație înainte de vot. Hotărârea parlamentului privind ridicarea mandatului produce efecte din momentul confirmării acesteia de către Curtea Constituțională."

3.3. Concentrarea excesivă a atribuțiilor procedurale în mâinile Președintelui Parlamentului

Articolul 37 al proiectului acordă Președintelui Parlamentului un număr foarte larg de competențe procedurale și administrative, inclusiv: coordonarea activității Parlamentului și a organelor de lucru; introducerea proiectelor în procedura legislativă; desemnarea comisiilor sesizate în fond; coordonarea Secretariatului Parlamentului; emiterea dispozițiilor și ordinelor administrative.

Problema conceptuală constă în faptul că proiectul concentrează un volum foarte mare de control procedural și administrativ în mâinile unei singure funcții politice, fără instituirea unor suficiente mecanisme de echilibru și control procedural.

Într-un sistem parlamentar democratic, funcția Președintelui Parlamentului trebuie să combine rolul de coordonare instituțională cu obligația de neutralitate procedurală și garantare a drepturilor tuturor fracțiunilor parlamentare.

În forma actuală, proiectul nu prevede suficiente garanții privind:

- posibilitatea contestării unor decizii procedurale;
- limitarea caracterului discreționar al anumitor atribuții;
- protejarea egalității de tratament între majoritate și opoziție.

În practică, această concentrare de competențe poate conduce la influențarea disproporționată a agendei parlamentare, control excesiv asupra fluxului procedural al proiectelor legislative, diminuarea autonomiei organelor de lucru ale Parlamentului.

Totodată, combinarea atribuțiilor politice și administrative poate afecta percepția privind neutralitatea Secretariatului Parlamentului și a aparatului administrativ parlamentar.

Propuneri de modificare:

Propunerea cu privire la limitarea atribuțiilor administrative asupra Secretariatului

Text actual art. 37 alin. (4)

„Președintele Parlamentului coordonează activitatea Secretariatului Parlamentului...”

Problemă:

Formularea este prea largă și poate sugera control politic direct asupra aparatului administrativ.

Propunere de îmbunătățire:

Articolul 37 alin. (4) se modifică și va avea un cuprins nou: „Președintele Parlamentului exercită coordonarea administrativă generală a Secretariatului Parlamentului, cu respectarea principiilor neutralității politice, profesionalismului și autonomiei funcționale a funcției publice parlamentare.”

Se propune un alineat nou în articolul 37:

„În exercitarea atribuțiilor sale procedurale, Președintele Parlamentului acționează cu imparțialitate și asigură respectarea drepturilor majorității și opoziției parlamentare.”

Altă propunere ține de limitarea formulării „alte drepturi”

Text actual art. 37 alin. (1) lit. k)

„alte drepturi prevăzute (...) sau conform deciziilor Parlamentului.”

Problemă:

Formulare prea largă și deschisă, ceea ce permite extinderea foarte largă și imprevizibilă a competențelor.

Se propune eliminarea sintagmei: „sau conform deciziilor Parlamentului”.

Este necesară introducerea unui mecanism minim de contestare procedural, care acum lipsește

Se propune completarea art.37 cu alineat nou:

„Exercitarea atribuțiilor Președintelui Parlamentului nu poate conduce la limitarea nejustificată a drepturilor opoziției parlamentare prevăzute de prezentul cod.”

Concluzii

Proiectul Codului privind organizarea și funcționarea Parlamentului reprezintă un demers important de sistematizare și modernizare a cadrului normativ parlamentar.

Totodată, analiza proiectului evidențiază necesitatea consolidării semnificative a garanțiilor privind: pluralismul parlamentar; caracterul deliberativ al Parlamentului; echilibrul procedural între majoritate și opoziție; transparența procesului legislativ; participarea efectivă a societății civile; limitarea utilizării excesive a procedurilor accelerate și simplificate; consolidarea funcției de control parlamentar asupra executivului.

În forma actuală, anumite mecanisme procedurale riscă să conducă la concentrarea disproporționată a controlului parlamentar în mâinile majorității parlamentare și ale Biroului permanent, precum și la diminuarea caracterului participativ și deliberativ al procesului legislativ.

În același timp, insuficienta instituționalizare a consultărilor publice și utilizarea larg formulată a procedurilor accelerate pot afecta transparența, predictibilitatea și calitatea actului legislativ.

Consolidarea caracterului democratic, participativ și deliberativ al Parlamentului reprezintă o condiție esențială pentru funcționarea statului de drept și pentru apropierea Republicii Moldova de standardele europene privind parlamentarismul democratic, pluralismul politic și buna guvernare instituțională.

Totodată, considerăm important de menționat că proiectul Codului nu reglementează o serie de aspecte instituționale și procedurale esențiale pentru buna funcționare a Parlamentului și pentru consolidarea garanțiilor democratice ale exercitării mandatului parlamentar.

În special, proiectul nu conține reglementări suficiente privind:

- regimul imunității parlamentare și garanțiile aferente exercitării mandatului deputatului;

- mecanismele de contestare și control al măsurilor sau sancțiunilor aplicate deputaților în cadrul activității parlamentare;
- existența unui mecanism sau organ intern independent competent să examineze contestațiile privind sancțiunile disciplinare și alte măsuri procedurale dispuse împotriva deputaților.

În context, menționăm că standardele europene în materie parlamentară, inclusiv recomandările Comisiei de la Veneția și ale GRECO, subliniază importanța existenței unor mecanisme clare, imparțiale și eficiente de contestare a măsurilor disciplinare aplicate deputaților, în special a celor dispuse de către Președintele Parlamentului sau alte organe parlamentare în cadrul ședințelor plenare.

Lipsa unor asemenea garanții poate genera riscuri privind caracterul disproporționat sau arbitrar al anumitor sancțiuni, insuficiența protecției drepturilor opoziției parlamentare, lipsa unui control procedural efectiv asupra măsurilor restrictive aplicate deputaților.

În acest context, ne exprimăm speranța că aceste aspecte importante vor face obiectul unor reglementări distincte și detaliate într-un cadru normativ separat sau prin completarea ulterioară a cadrului parlamentar, în conformitate cu standardele europene privind protecția mandatului parlamentar, pluralismul politic și buna funcționare a instituțiilor democratice.