

Strasbourg, 13 octombrie 2026

CDL-AD(2026)028

Or. engl.

(traducere neoficială)

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
A CONSILIULUI EUROPEI
(COMISIA DE LA VENEȚIA)

REPUBLICA MOLDOVA

OPINIE

**PRIVIND PROIECTUL DE COD
CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA
PARLAMENTULUI**

**Adoptată de Comisia de la Veneția
în cadrul celei de-a 148-a sesiuni plenare
(Veneția, 9-10 octombrie 2026)**

Pe baza comentariilor prezentate de

**dl Rafael BUSTOS GISBERT (membru supleant, Spania)
dna Etilda GJONAJ (membră, Albania)
dl Vladimir VARDANYAN (membru, Armenia)**

Cuprins

I. Introducere	3
II. Contextul și domeniul de aplicare al Opiniei	3
A. Cadrul juridic	3
1. Prezentare generală a proiectului de Cod și domeniul de aplicare al Opiniei	3
2. Cadrul juridic intern	5
B. Standarde internaționale aplicabile	6
III. Analiză	9
A. Natura juridică a Codului care reglementează procedurile parlamentare și structura internă a Parlamentului	9
B. Principii generale și dispoziții generale	14
C. Statutul și drepturile deputatilor	15
1. Deputații în Parlament: statutul, drepturile și temeiurile de încetare a mandatului	15
2. Frațiunile politice și participarea în cadrul fracțiunilor	16
D. Organizarea internă a Parlamentului și funcționarea acestuia	20
1. Organizarea internă a Parlamentului	20
2. Procedurile legislative	25
a. Prezentarea generală a procedurilor	25
b. Fundamentarea legislației și avizele consultative	35
c. Participarea societății civile	35
E. Rolul Parlamentului în contextul mai larg al controlului reciproc și echilibrului puterilor	36
1. Relația Parlamentului cu celelalte puteri	36
a. Relațiile cu puterea executivă: Președintele și Guvernul	36
b. Curtea Constituțională și autoritățile din domeniul justiției	37
2. Controlul parlamentar	42
IV. Concluzii	45

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 20 mai 2026, Președintele Parlamentului Republicii Moldova a solicitat Comisiei de la Veneția a Consiliului Europei o opinie privind proiectul Codului cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului (denumit în continuare „proiectul de Cod”) (CDL-REF(2026)024).
2. Dl Rafael Bustos Gisbert, dna Etilda Gjonaj și dl Vladimir Vardanyan au îndeplinit funcția de raportori pentru prezenta Opinie.
3. La 16 și 17 iulie 2026, o delegație a Comisiei, alcătuită din raportori și însoțită de dl Adrià Rodríguez-Pérez din cadrul Secretariatului, s-a deplasat la Chișinău și a avut întrevederi cu reprezentanți ai majorității și ai opoziției din Parlament, ai Ministerului Justiției, ai Biroului pentru Integrare Europeană din cadrul Cancelariei de Stat, ai Curții Constituționale, ai Consiliului Superior al Magistraturii și ai Consiliului Superior al Procurorilor, precum și cu organizații ale societății civile și parteneri internaționali prezenți în Republica Moldova. Comisia de la Veneția mulțumește autorităților Republicii Moldova și Oficiului Consiliului Europei de la Chișinău pentru excelenta organizare a vizitei.
4. La 24 august 2026, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat proiectul de Cod în a doua lectură. La 17 septembrie 2026, Președintele Parlamentului a solicitat Comisiei să examineze, în cadrul prezentei Opinii, principalele amendamente aduse proiectului de Cod în cursul lecturii a doua (CDL-REF(2026)034).
5. La 17 și 18 septembrie 2026, raportorii, împreună cu dl Khagani Guliev și dl Adrià Rodríguez-Pérez din cadrul Secretariatului, au avut întrevederi online cu interlocutori moldoveni, în contextul pregătirii unei opinii conexe privind proiectul de Lege cu privire la statutul, conduita și etica deputaților (denumit în continuare „proiectul de Lege”). Proiectul de Lege face obiectul unei opinii separate (CDL-AD(2026)032).
6. Prezenta Opinie a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a proiectului de Cod și a amendamentelor la acesta. Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu exactitate versiunea originală în toate privințele.
7. Prezenta Opinie a fost elaborată pe baza comentariilor raportorilor și a rezultatelor întrevederilor din 16 și 17 iulie 2026. Opinia a fost examinată în cadrul reuniunii comune a Subcomisiilor pentru instituțiile democratice, pentru justiția constituțională și pentru statul de drept din 8 octombrie 2026. În urma unui schimb de opinii cu dl Igor Talmazan, secretar al Comisiei juridice, numiri și imunități din cadrul Parlamentului Republicii Moldova, și cu dna Ana Calinici, vicepreședintă a Comisiei pentru integrare europeană din cadrul Parlamentului Republicii Moldova, Opinia a fost adoptată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 148-a sesiuni plenare (Veneția, 9-10 octombrie 2026).

II. Contextul și domeniul de aplicare al Opiniei

A. Cadrul juridic

1. *Prezentare generală a proiectului de Cod și domeniul de aplicare al Opiniei*

8. Proiectul de Cod este un act legislativ de amploare, care cuprinde peste 240 de articole. Acesta este structurat în VI titluri și XIX capitole. Titlul I, privind organizarea și funcționarea Parlamentului, cuprinde capitolele I-III: Dispoziții generale; Funcționarea Parlamentului; Procedura legislativă. Titlul II, referitor la procedurile parlamentare speciale, cuprinde capitolele IV-X: Procedura de revizuire a Constituției Republicii Moldova; Relațiile dintre Parlament și Președintele Republicii Moldova; Relațiile Parlamentului cu Guvernul; Cooperarea Parlamentului cu societatea civilă; Numirea și eliberarea din funcție publică; Autonomia bugetară a Parlamentului și a altor autorități. Titlul III, privind controlul

parlamentar, cuprinde capitolele XI-XVI: Dispoziții generale privind controlul parlamentar; Sesizarea Parlamentului, întrebări, interpelări și petiții; Executarea legilor; Audieri și rapoarte; Comisii speciale și comisii de anchetă; Moțiuni simple și moțiuni de cenzură. Titlul IV, referitor la relațiile internaționale ale Parlamentului Republicii Moldova, cuprinde capitolele XVII și XVIII: Relațiile internaționale ale Parlamentului Republicii Moldova; Delegațiile parlamentare. Titlul V privește Secretariatul Parlamentului, iar Titlul VI conține dispozițiile finale și tranzitorii. Amendamentele adoptate în lectura a doua au introdus un nou Capitol VIII, privind relațiile Parlamentului cu administrația publică locală.

9. Potrivit Notei de fundamentare, proiectul de Cod a fost elaborat pe parcursul mai multor legislaturi, începând cu anul 2016. La 14 martie 2022, prin decizia Președintelui Parlamentului, a fost constituit un grup de lucru oficial. Acesta a inclus membri ai comisiilor parlamentare și funcționari din cadrul Secretariatului Parlamentului, având mandatul de a examina legislația existentă și cele mai bune practici internaționale în materia dreptului parlamentar. Elaborarea Codului urmărește „necesitatea de a asigura predictibilitatea și transparența procesului legislativ, implementarea standardelor europene în materia fundamentării legislației și a exercitării controlului parlamentar, consolidarea procedurii legislative, eliminarea neajunsurilor și a lacunelor din practica legislativă, precum și necesitatea de a reglementa raporturile juridice dintre Parlament și alte subiecte de drept”.¹ Totodată, proiectul a fost elaborat pentru a da curs recomandărilor Comisiei Europene, formulate în Rapoartele privind extinderea.²
10. Proiectul de Cod a fost adoptat în prima lectură la 7 mai 2026. Astfel cum s-a menționat mai sus, la 24 august, într-o sesiune extraordinară a Parlamentului, proiectul de Cod a fost adoptat în a doua lectură. Comisia regretă că Parlamentul nu a așteptat opinia sa înainte de a introduce amendamente suplimentare în proiectul de Cod. Cu toate acestea, în cursul întrevederilor online din 17-18 septembrie și în comentariile scrise prezentate la 8 octombrie, autoritățile au subliniat că există posibilitatea reală ca Opinia Comisiei să fie luată în considerare înainte de adoptarea finală a Codului.
11. Anterior primirii solicitării de opinie din partea Președintelui Parlamentului, Comisia de la Veneția a primit o scrisoare de la unul dintre vicepreședinții săi (care reprezintă opoziția parlamentară), în care erau exprimate mai multe preocupări cu privire la proiectul de Cod. La scurt timp după aceea, la 6 aprilie, opoziția parlamentară a adresat o declarație comună Consiliului Europei, Uniunii Europene și Comisiei de la Veneția, în care a împărtășit preocupări similare și suplimentare și a solicitat intervenția acestora.
12. Opinia este solicitată cu privire la întregul proiect de Cod. În loc de a întreprinde o analiză articol cu articol, Comisia de la Veneția a ales să examineze proiectul de Cod dintr-o perspectivă tematică și structurală, concentrându-se asupra domeniilor-cheie care stau la baza funcționării Parlamentului într-un sistem democratic. Această abordare permite o evaluare cuprinzătoare a măsurii în care Codul reflectă în mod adecvat principiile fundamentale precum autonomia parlamentară, pluralismul și protecția drepturilor minorității, precum și echilibrul adecvat între eficiență și controlul efectiv. Prin urmare, absența

¹ A se vedea CDL-REF(2026)024, p. 90.

² În Raportul său pe 2025 privind Republica Moldova, Comisia Europeană a menționat că „Parlamentul își poate exercita, în ansamblu, atribuțiile în mod eficace. Sunt necesare eforturi suplimentare pentru a spori transparența, responsabilitatea, integritatea și eficacitatea generală a Parlamentului. Aceasta include consolidarea utilizării instrumentelor de control și asigurarea publicării la timp și în mod exhaustiv a activităților, deciziilor, proiectelor de legi și a documentelor însoțitoare. Republica Moldova ar trebui să accelereze adoptarea Codului cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului și a Legii privind statutul, conduita și etica deputaților. Republica Moldova ar trebui să instituie o comisie permanentă specializată în domeniul integrării europene și să adopte planuri legislative anuale. Este necesară o reglementare mai amplă a responsabilităților Parlamentului în ceea ce privește eforturile de integrare europeană, în special în raport cu controlul exercitat asupra Guvernului” (p. 4). Comisia Europeană a menționat, de asemenea, că „[e]ficiența controlului parlamentar asupra gestionării fondurilor publice trebuie îmbunătățită” (p. 10). A se vedea Comisia Europeană, Raportul 2025 privind Republica Moldova, paginile 4 și 10.

comentariilor cu privire la anumite dispoziții ale proiectului de Cod nu trebuie interpretată ca o aprobare tacită a acestora. În plus, întrucât relațiile cu administrațiile publice locale nu au putut fi discutate în cursul întrevederilor cu interlocutorii moldoveni, noul Capitol VIII, introdus în lectura a doua, nu intră în domeniul de aplicare al prezentei Opinii. Cu excepția cazului în care se indică altfel, trimiterea la articolele proiectului de Cod din prezenta Opinie vizează numerotarea textului adoptat în prima lectură, astfel cum a fost transmis odată cu solicitarea de opinie; numerotarea textului adoptat în a doua lectură poate diferi.

13. Mai mult, la 18 august 2026, Președintele Parlamentului Republicii Moldova a solicitat Comisiei de la Veneția și o opinie privind proiectul de Lege, care conține dispoziții privind încetarea mandatului de deputat, incompatibilitățile, conduita parlamentară și mecanismele de răspundere disponibile. În timpul vizitei la Chișinău și al întrevederilor online din septembrie, delegația Comisiei a aflat, de asemenea, că Parlamentul ar putea lua în considerare fuzionarea proiectului de Lege cu proiectul de Cod. Având în vedere caracterul conex al materiilor celor două opinii și posibila lor fuzionare, prezenta Opinie trebuie citită în coroborare cu Opinia privind proiectul de Lege (CDL-AD(2026)032).

2. Cadrul juridic intern

14. Potrivit Constituției Republicii Moldova, Parlamentul este un organ legislativ unicameral. Acesta este organul reprezentativ suprem al poporului și unica autoritate legislativă a statului în Republica Moldova (articolul 60 alineatul (1) din Constituție). Parlamentul este alcătuit din 101 deputați (articolul 60 alineatul (1)), aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat (articolul 61 alineatul (1)), pentru un mandat de 4 ani (articolul 63 alineatul (1)).
15. Articolul 64 din Constituție prevede că structura, organizarea și funcționarea Parlamentului se stabilesc prin regulament (alineatul (1)), precum și alegerea și revocarea Președintelui Parlamentului (alineatul (2)) și alegerea vicepreședinților (alineatul (3)). Articolul 66 definește atribuțiile de bază ale Parlamentului, printre care adoptarea legilor, exercitarea controlului parlamentar asupra puterii executive, inițierea de anchete și audieri, suspendarea activității organelor administrației publice locale etc. Articolul 68 și următoarele reglementează statutul deputaților, care exclude mandatul imperativ și reglementează încetarea mandatului, incompatibilitățile și imunitățile. Articolul 72 și următoarele reglementează procedurile legislative, inclusiv inițiativa legislativă (articolul 73), adoptarea legilor (articolul 74), precum și publicarea acestora (articolul 76). Potrivit articolului 63 alineatul (4), proiectele de legi sau inițiativele legislative înscrise pe ordinea de zi a Parlamentului anterior sunt examinate de noua componentă a Parlamentului. Atribuțiile Parlamentului de a investi Guvernul sunt prevăzute la articolul 98, iar raporturile dintre Parlament și Guvern sunt stabilite la articolul 104 și următoarele.
16. În prezent, funcționarea Parlamentului Republicii Moldova este reglementată de dispozițiile Regulamentului Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797 din 2 aprilie 1996 și modificat în mod repetat. Regulamentul a fost completat de Instrucțiunea privind circulația proiectelor de acte normative în Parlament, aprobată prin Hotărârea nr. 30 a Biroului Permanent al Parlamentului din 7 noiembrie 2012 (denumită în continuare „Instrucțiunea”), care stabilește regulile și procedurile privind înregistrarea, distribuirea, examinarea și pregătirea proiectelor de acte normative pe parcursul procesului legislativ. Regulamentul în vigoare va fi abrogat la data intrării în vigoare a proiectului de Cod. Proiectul de Cod nu precizează dacă Instrucțiunea va fi, de asemenea, abrogată.
17. Statutul deputaților în Parlament este reglementat printr-un alt act legislativ: Legea nr. 39 din 7 aprilie 1994, anterioară Regulamentului în vigoare. Această lege reglementează statutul deputaților, incompatibilitățile acestora, imunitatea parlamentară, drepturile deputaților și alte garanții. Legea nr. 39 din 7 aprilie 1994 este, de asemenea, în curs de modificare, iar proiectul de Lege nr. 448 din 2023 a fost aprobat în prima lectură la 7 decembrie 2023.

18. Dispoziții privind procedurile legislative se regăsesc și în Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative. Printre altele, Legea nr. 100/2017 stabilește categoriile și ierarhia actelor legislative, etapele procesului legislativ, precum și regulile privind elaborarea, adoptarea, promulgarea și publicarea acestora. Aceasta impune, de asemenea, consultarea publică și diverse expertize juridice, de compatibilitate cu dreptul Uniunii Europene și anticorupție în cursul procesului de elaborare, stabilind totodată cerințe privind structura, conținutul și formularea tehnică a actelor legislative.
19. Curtea Constituțională a Republicii Moldova a declarat neconstituționale mai multe legi ca urmare a nerespectării de către Parlament a dispozițiilor privind procedurile legislative stabilite prin Constituție. În jurisprudența sa, Curtea a subliniat, printre altele, necesitatea de a verifica condițiile constituționale pentru inițierea procedurii legislative;³ de a asigura deputaților accesul prompt și efectiv la proiectele legislative și o posibilitate reală de a examina și a amenda proiectele legislative, garantând o dezbatere parlamentară semnificativă, inclusiv pentru membrii opoziției;⁴ de a obține avizul pozitiv al Guvernului – atunci când acesta este cerut constituțional – pentru măsurile bugetare;⁵ și de a respecta cerința adoptării în două lecturi a modificărilor de substanță aduse legilor organice.⁶ Mai recent, Curtea a statuat, în plus, că modificările de substanță trebuie ele însele să fie înregistrate și să urmeze procedura legislativă constituțională și că Parlamentul nu poate adopta soluții normative lipsite de o inițiativă legislativă valabilă.⁷

B. Standarde internaționale aplicabile

20. Potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare „CtEDO”), „Parlamentul este un forum unic de dezbatere într-o societate democratică, are o importanță fundamentală. Există o legătură strânsă între o democrație politică efectivă și funcționarea efectivă a Parlamentului. Normele privind funcționarea internă a Parlamentului constituie exemplificarea principiului bine stabilit al autonomiei parlamentare. În conformitate cu acest principiu, Parlamentul este îndreptățit, cu excluderea altor puteri și în limitele cadrului constituțional, să își reglementeze propriile afaceri interne, de exemplu componența organelor sale. Aceasta face parte din „autonomia jurisdicțională a Parlamentului”.⁸
21. Deși recunoaște această autonomie și deși limitările aduse drepturilor prevăzute în Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „CEDO”) pot decurge din autonomia parlamentară, Curtea a statuat că parlamentele nu se bucură de o putere discreționară absolută în această materie.⁹ În special,

³ Hotărârea nr. 17 din 10.06.2021 privind controlul constituționalității Legii nr. 193 din 20 decembrie 2019 pentru modificarea unor acte legislative și a Hotărârii Parlamentului privind numirea membrilor Consiliului Superior al Magistraturii nr. 53 din 17 martie 2020 (modificarea componenței Consiliului Superior al Magistraturii). Disponibilă la: <https://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=773&l=ro>

⁴ Hotărârea nr. 21 din 27 iulie 2021 privind controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului nr. 219 din 3 decembrie 2020 pentru modificarea Hotărârii Parlamentului nr. 149 din 29 noiembrie 2019 privind componența numerică și nominală a Biroului Permanent al Parlamentului (sesizarea nr. 200a/2020). Disponibilă la: <https://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=777&l=ro>

⁵ Hotărârea nr. 14 din 20 iunie 2024 privind controlul constituționalității articolului II din Legea nr. 116 din 16 mai 2024 pentru modificarea unor acte normative (adoptarea legilor organice de către Parlament) (sesizarea nr. 131a/2024). Disponibilă la: <https://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=856&l=ro>

⁶ Ibid.

⁷ Hotărârea nr. 10 din 24 iulie 2025 privind controlul constituționalității articolului I punctul 4 din Legea nr. 74 din 31 martie 2022, a articolului II din Legea nr. 247 din 29 iulie 2022 și a articolului VII din Legea nr. 316 din 17 noiembrie 2022 (amnistia deținuților condamnați la detenție pe viață) (sesizarea nr. 90a/2025). Disponibilă la: <https://constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=hotariri&docid=878>

⁸ CtEDO, cauza Mugemangango c. Belgiei [MC], nr. 310/15, 10 iulie 2020, par. 74. A se vedea, de asemenea, CtEDO, cauza Ždanoka c. Letoniei [MC], cererea nr. 58278/00, 16 martie 2006, par. 98 și 103; și CtEDO, cauza Karácsony și alții c. Ungariei [MC], cererile nr. 42461/13 și 44357/13, 17 mai 2026, par. 141 și urm.

⁹ CtEDO, cauza Karácsony și alții c. Ungariei [MC], cererile nr. 42461/13 și 44357/13, 17 mai 2026, par. 147.

trebuie avute în vedere principiile democrației politice efective și ale statului de drept, care se aplică diferit în funcție de diferitele tipuri de litigii survenite în temeiul articolului 6 § 1, al articolului 8 și al articolului 10 din Convenție sau al articolului 3 din Protocolul nr. 1 la aceasta.¹⁰

22. Autonomia parlamentară este unul dintre principiile separației puterilor și, prin urmare, ale statului de drept. În acest sens, Lista actualizată de verificare privind statul de drept a Comisiei de la Veneția arată că „[p]uterile nelimitate ale executivului sunt, de jure sau de facto, o trăsătură centrală a sistemelor absolutiste și dictatoriale. Constituționalismul modern a fost dezvoltat pentru a proteja împotriva unor asemenea sisteme și, prin urmare, asigură supremația constituției, conferind legislativului controlul asupra puterilor executivului. Democrația impune ca reglementarea chestiunilor considerate importante pentru societate să fie, în mod normal, cuprinsă într-o lege adoptată de reprezentanții poporului, legislativul.”¹¹ Totodată, Comisia a reținut că

„[...] separația puterilor nu este un simplu concept teoretic, ci un instrument practic de realizare a premisei „puterea să oprească puterea”, și anume de a institui un sistem de control reciproc și echilibru între puterile statului. Prin urmare, nicio „autonomie” nu poate fi absolută. Ca orice principiu general, limitele sale sunt stabilite de logică și de bunul-simț în fiecare situație concretă, precum și de documentele constituționale specifice prin care principiul este concretizat în contextul național particular. Parlamentele își stabilesc în mod autonom regulamentele de procedură; totuși, dacă aceste regulamente se abat de la principiile constituționale, ele pot face, fără îndoială, obiectul controlului de constituționalitate, cel puțin indirect.

[...] Interpretarea autonomiei parlamentare ca fiind absolută poate conduce la situația în care Parlamentul devine „judecător în propria cauză”. Aceasta poate fi dăunătoare pentru drepturile minorităților parlamentare. Comisia a remarcat acest paradox într-o opinie privind România (2012): „Dacă numai majoritatea poate decide asupra respectării regulilor parlamentare, minoritatea nu are la cine să apeleze pentru ajutor în cazul în care aceste reguli sunt încălcate”.¹²

23. Lista actualizată de verificare privind statul de drept cuprinde, de asemenea, o serie de dispoziții privind procedurile de legiferare și afirmă că „[s]tatul de drept este strâns legat de democrație, în măsura în care promovează responsabilitatea și protejează interesul public, asigurând totodată protecția drepturilor tuturor persoanelor și limitând, astfel, în mod necesar, puterile majorității. Calitatea legii depinde în mare măsură de calitatea procesului legislativ.”¹³ Lista actualizată dezvoltă apoi puterea parlamentului de a determina conținutul legilor, stabilește cerințe privind timpul adecvat și transparența dezbaterilor legislative (inclusiv implicarea opoziției și a părților interesate), garanții pentru deliberarea democratică (chiar și prin intermediul instrumentelor tehnologice) și pledează pentru consultări publice cu privire la reformele semnificative.¹⁴ De asemenea, aceasta limitează procedurile accelerate la circumstanțe excepționale, cu excluderi clare.¹⁵
24. Comisia de la Veneția a abordat o gamă largă de aspecte relevante pentru activitatea și organizarea parlamentelor, elaborând rapoarte comparative privind teme precum inițiativa

¹⁰ Ibid., par. 147; și CtEDO, cauza Grande Oriente d'Italia c. Italiei [MC], cererea nr. 29550/17, 7 iulie 2026, par. 165.

¹¹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)002, Lista actualizată de verificare privind statul de drept, par. 33.

¹² Comisia de la Veneția, CDL-AD(2021)016, Republica Moldova – Memoriu amicus curiae privind trei chestiuni juridice referitoare la controlul constituționalității procedurilor de legiferare în Parlament, par. 24-25. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2012)026, România – Opinie privind compatibilitatea cu principiile constituționale și cu statul de drept a acțiunilor Guvernului și Parlamentului României în raport cu alte instituții ale statului, precum și privind ordonanța de urgență a Guvernului de modificare a Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și ordonanța de urgență a Guvernului de modificare și completare a Legii nr. 3/2000 privind organizarea unui referendum, par. 22.

¹³ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)002, Lista actualizată de verificare privind statul de drept, par. 34.

¹⁴ Ibid., par. 33 și 34.

¹⁵ Ibid., par. 34 și criteriul de referință A.7.

legislativă, relația dintre puteri într-un sistem de control reciproc și echilibru, precum și drepturile deputatilor și rolul opoziției, pentru a menționa doar câteva exemple.¹⁶ În special, Comisia de la Veneția a adoptat încă din 2010 un raport „privind rolul opoziției într-un parlament democratic”¹⁷ și, câțiva ani mai târziu, Secretarul General al Consiliului Europei a solicitat Comisiei să elaboreze orientări privind relația dintre majoritate și opoziție, ceea ce a condus la adoptarea Parametrilor sub forma unei liste de verificare.¹⁸ Comisia a abordat, de asemenea, comisiile parlamentare de anchetă, în contextul a două memorii amicus curiae adresate Curții Europene a Drepturilor Omului: *Rywin c. Poloniei* și *Grande Oriente d'Italia c. Italiei*.¹⁹ Aceasta a adoptat, de asemenea, câteva opinii privind regulamentele de procedură parlamentare, în special cu privire la Republica Moldova în 2002²⁰, Macedonia de Nord în 2002 și 2009²¹ și Ucraina în 2017 și 2023²².

25. Deși Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei nu a dezvoltat standarde care să abordeze funcționarea și organizarea parlamentelor ca atare, o serie de recomandări ale acestuia conțin dispoziții relevante pentru viața parlamentară. Acestea includ, în special, standarde privind participarea echilibrată a femeilor și bărbaților la procesul decizional politic și public, precum și privind standardele și mecanismele în materie de egalitate de gen.²³
26. Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (denumită în continuare „APCE”) a adoptat, de asemenea, mai multe standarde internaționale relevante pentru funcționarea unui parlament. La 23 ianuarie 2008, aceasta a adoptat Rezoluția 1601 (2008) privind „Orientări procedurale cu privire la drepturile și responsabilitățile opoziției într-un parlament democratic”.²⁴ În Rezoluția 1601 (2008), APCE a afirmat că existența unei „opoziții politice în interiorul și în afara parlamentului este o componentă esențială a unei democrații care funcționează bine”.²⁵ În 2024, APCE a actualizat, de asemenea, rezoluția inițială, în vederea susținerii parametrilor Comisiei de la Veneția, și a îndemnat parlamentele naționale să adopte aceste orientări

¹⁶ În plus, deși acestea nu intră în domeniul de aplicare al proiectului de Cod examinat, Comisia a adoptat, de asemenea, rapoarte privind democrația, limitarea mandatelor și incompatibilitatea funcțiilor politice; domeniul de aplicare și ridicarea imunităților parlamentare; și excluderea infractorilor din Parlament. A se vedea Comisia de la Veneția, CDL-AD(2012)027, Raport privind democrația, limitarea mandatelor și incompatibilitatea funcțiilor politice; Comisia de la Veneția, CDL-AD(2014)011, Raport privind domeniul de aplicare și ridicarea imunităților parlamentare; și Comisia de la Veneția, CDL-AD(2015)036cor, Raport privind excluderea infractorilor din Parlament.

¹⁷ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2010)025, Raport privind rolul opoziției într-un parlament democratic.

¹⁸ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: lista de verificare.

¹⁹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2014)013, Memoriu amicus curiae în cauza *Rywin c. Poloniei* (cererile nr. 6091/06, 4047/07, 4070/07), pendinte la Curtea Europeană a Drepturilor Omului (privind comisiile parlamentare de anchetă) și Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)033, Memoriu urgent amicus curiae pentru Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza *Grande Oriente d'Italia c. Italiei* privind garanțiile procedurale în exercitarea atribuțiilor de către comisiile parlamentare de anchetă.

²⁰ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2002)025, Republica Moldova – Opinie privind Legea cu privire la statutul deputaților în Parlament.

²¹ A se vedea, respectiv, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2002)011, Macedonia de Nord – Opinie privind proiectul de propunere de Regulament de procedură al Adunării; și Comisia de la Veneția, CDL-AD(2009)025, Macedonia de Nord – Opinie privind Regulamentul de procedură al Adunării.

²² A se vedea, respectiv, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2017)026, Ucraina – Opinie privind amendamentele la Regulamentul de procedură al Radei Supreme a Ucrainei; și Comisia de la Veneția, CDL-AD(2023)026, Ucraina – Opinie privind proiectul de lege de modificare a articolului 51 din Regulamentul de procedură al Radei Supreme privind răspunderea politică a deputaților Ucrainei asociați partidelor politice a căror activitate a fost suspendată.

²³ Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, Recomandarea CM/Rec(2003)3 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind participarea echilibrată a femeilor și bărbaților la procesul decizional politic și public; Comitetul de Miniștri, Recomandarea CM/Rec(2007)17 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind standardele și mecanismele în materie de egalitate de gen; și Comitetul de Miniștri, Recomandarea CM/Rec(2019)1 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind prevenirea și combaterea sexismului.

²⁴ Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE), Rezoluția 1601 (2008) privind „Orientări procedurale cu privire la drepturile și responsabilitățile opoziției într-un parlament democratic”.

²⁵ Ibid., par. 3.

pentru a promova integritatea democratică și cooperarea.²⁶ Mai recent, în iunie 2025, APCE a adoptat Rezoluția 2615 (2025) privind „Promovarea participării incluzive la viața parlamentară: egalitatea de gen, accesibilitatea și politicile incluzive”, subliniind că participarea și reprezentarea egală în viața parlamentară sunt esențiale pentru democrații care funcționează bine și pentru buna guvernare.²⁷

27. De asemenea, se poate face trimitere la activitatea Uniunii Interparlamentare (UIP), în special la Ghidul său de bune practici și la setul de instrumente de autoevaluare bazat pe criteriile stabilite în acest ghid.²⁸

III. Analiză

A. Natura juridică a Codului care reglementează procedurile parlamentare și structura internă a Parlamentului

28. Nu există standarde cu privire la forma de reglementare a materiilor parlamentare. Cu toate acestea, standardele internaționale arată fără echivoc că Parlamentul nu este doar un organ responsabil de adoptarea legilor, ci principalul sediu al democrației reprezentative și, în această calitate, principalul forum de dezbatere publică. Parlamentul este sursa principală de legitimitate democratică pentru deciziile legislative și, prin funcțiile sale de control și de angajare a răspunderii, constituie o componentă centrală și legitimatoare a sistemului de control reciproc și echilibru al puterilor. După cum subliniază Uniunea Interparlamentară, Parlamentul este „instituția prin intermediul căreia se exprimă voința poporului și prin care autoguvernarea populară se realizează în practică” într-un sistem de guvernare reprezentativ și responsabil.²⁹ Prin urmare, la stabilirea organizării și funcționării sale, așa cum își propune Codul examinat, este necesar să se găsească un echilibru între eficiență (un Parlament trebuie să poată lua decizii, iar majoritatea trebuie să poată legifera) și pluralism (minoritatea trebuie să poată prezenta propuneri, să critice deciziile majorității alese democratic și ale celorlalte puteri, precum și să asigure angajarea răspunderii acestora).
29. Pentru Comisie, eficiența și respectarea pluralismului, împreună cu respectarea drepturilor omului și a statului de drept, constituie temeliile poziției parlamentului în sistemul de control reciproc și echilibru al puterilor. În exercitarea funcției sale legislative, parlamentul trebuie să poată adopta legi prin regula majorității, dar trebuie să expună motivele care stau la baza deciziilor legislative, să agrege diferite interese legitime și să integreze, pe cât posibil, diferitele poziții politice reprezentate în cameră. În exercitarea funcțiilor sale de control, parlamentul răspunde de controlul celorlalte puteri, în special al celei executive, iar minoritatea sau opoziția răspunde de controlul majorității parlamentare și al puterii executive, cu condiția ca acestea să fie aliniate politic. În sfârșit, dar nu în ultimul rând, în exercitarea competențelor sale de numire, parlamentele nu trebuie să reflecte pur și simplu majoritatea momentului, ci să selecteze candidați în cadrul unor proceduri echitabile, pentru a garanta nu doar obiectivitatea și imparțialitatea, ci și componenta pluralistă a societății pe care o reprezintă. Prin urmare, necesitatea de a echilibra eficiența și pluralismul are implicații clare atât pentru activitatea internă a Parlamentului, cât și pentru contribuția acestuia la un sistem de control reciproc și echilibru care fundamentează și susține statul de drept într-o anumită țară. Democrația pluralistă poate exista numai în mediul unui echilibru adecvat al puterilor și al controlului reciproc între majoritatea parlamentară și opoziție: dacă opoziția parlamentară

²⁶ APCE, Rezoluția 2537 (2024) privind „Relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație”.

²⁷ APCE, Rezoluția 2615 (2025) privind „Promovarea participării incluzive la viața parlamentară: egalitatea de gen, accesibilitatea și politicile incluzive”.

²⁸ UIP, Parlamentul și democrația în secolul XXI; Ghid de bune practici (2006); UIP, Evaluarea parlamentului: set de instrumente de autoevaluare pentru parlamente (2008).

²⁹ A se vedea UIP (2006), Parlamentul și democrația în secolul XXI; Ghid de bune practici, pp. 5-6.

este minimalizată în cadrul procedurilor parlamentare, este puțin probabil ca Parlamentul să asigure controlul reciproc și echilibrul adecvat față de celelalte puteri.

30. În Republica Moldova, în temeiul articolului 64 din Constituție, „structura, organizarea și funcționarea Parlamentului se stabilesc prin regulament”, iar articolul 72 alineatul (3) litera (c) din Constituție prevede că organizarea și funcționarea Parlamentului se reglementează prin lege organică. Comisia constată că aceste dispoziții constituționale impun reglementarea structurii, organizării și funcționării Parlamentului atât prin regulament, cât și prin lege organică. Potrivit articolului 74 din Constituție, legile organice se adoptă cu votul majorității deputaților aleși, după cel puțin două lecturi.
31. Autoritățile moldovene au decis să adopte normele privind organizarea și funcționarea Parlamentului sub forma unui cod. Potrivit articolului 69 alineatul (1) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, codul este „un act legislativ adoptat de Parlament prin lege organică, care reunește, într-un sistem unitar, cele mai importante norme juridice dintr-o anumită ramură a dreptului”. Conform acestei legi, un cod trebuie să aibă următoarele caracteristici calitative: a) precizie; b) claritate; c) logică; d) caracter complet; e) caracter practic (articolul 60 alineatul (3)).
32. Potrivit Notei de fundamentare, normele privind organizarea Parlamentului sunt adoptate printr-un cod pentru a „sistematiza [...]” normele juridice privind regulile și procedurile parlamentare într-un sistem unitar, pentru a facilita aplicarea și utilizarea lor uniformă. Aceste reglementări vizează, în principal, relațiile Parlamentului cu Guvernul și cu autoritățile autonome constituite de Parlament, exercitarea funcției de control parlamentar asupra executării legilor, rolul opoziției parlamentare, instituția angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului, precum și alte mecanisme menite să modernizeze și să consolideze procesul legislativ.”³⁰
33. Comisia reamintește că regulamentele de procedură ale parlamentului sunt, în general, concepute ca un ansamblu de norme interne pe care parlamentul le adoptă în mod autonom pentru a-și reglementa propria organizare și propriile lucrări. Ca atare, și în măsura în care reglementează regimul intern al parlamentului, regulamentele de procedură reprezintă o manifestare a autonomiei parlamentare.³¹ În acest sens, Comisia de la Veneția a considerat că:

„În cazul reglementării interne a parlamentului, reglementarea printr-o lege limitează, de fapt, autonomia Parlamentului însuși. Aceasta se întâmplă deoarece o lege este elaborată cu un anumit grad de participare a altor „actori legislativi”, în special a Președintelui și a Cabinetului de Miniștri. În cadrul general al Constituției, Parlamentul ar trebui să aibă un drept exclusiv de a-și reglementa organizarea internă, rolul deputaților, propria procedură internă și structura. Legea nu poate și nu ar trebui să reglementeze toate aspectele activității parlamentare. Dacă parlamentul dorește să fie mai eficient, mai flexibil și mai puțin rigid în adoptarea reglementării sale interne, autoritățile [...] ar trebui să ia în considerare un sistem diferențiat de reglementări. Unele aspecte care privesc drepturile subiectelor externe ar trebui reglementate printr-o lege, dar întreaga procedură internă a [Parlamentului] ar trebui reglementată printr-un act intern al Parlamentului (regulament).”³²

34. Prin urmare, Comisia a făcut distincție între reglementarea chestiunilor pur interne, în care participarea altor actori constituționali nu este justificată – de unde preferința pentru regulamente de procedură interne –, și reglementarea chestiunilor care afectează drepturile unor subiecte externe, care ar trebui reglementate cu participarea acestor alți actori, deci prin lege. Comisia constată de la început că adoptarea normelor privind funcționarea

³⁰ A se vedea CDL-REF(2026)024, p. 91.

³¹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: lista de verificare, par. 37.

³² Comisia de la Veneția, CDL-AD(2017)026, Ucraina – Opinie privind amendamentele la Regulamentul de procedură al Radei Supreme a Ucrainei, par. 23.

parlamentului sub forma unui cod nu permite rezervarea reglementării chestiunilor pur interne exclusiv parlamentului (dar, în mod important, într-un mod incluziv).

35. Comisia a subliniat, de asemenea, anterior că „[e]ste important să se asigure stabilitatea acestor reglementări (legi sau regulamente de procedură) [...] Regulamentele de procedură ar trebui să se bucure de o anumită stabilitate și să nu fie modificate în mod curent, în detrimentul minorității, la începutul fiecărui mandat al legislaturii, prin regulamente permanente sau în alt mod.”³³ Potrivit Comisiei, „[u]nul dintre elementele centrale ale statului de drept este principiul securității juridice. Securitatea juridică nu exclude posibilitatea ca regulile procesului politic să fie modificate, dar orice astfel de modificare trebuie realizată într-un mod transparent și previzibil, nu în mod ad-hoc.”³⁴ Comisia a propus, prin urmare, diferite mecanisme pentru a asigura această stabilitate, în sensul că „se cere o majoritate calificată pentru modificarea acestora sau [...] un control extern al Curții Constituționale asupra modificărilor aduse acestor reglementări. Este posibilă, de asemenea, introducerea unei perioade de amânare a intrării în vigoare a modificărilor, astfel încât majoritatea aflată la guvernare să nu poată fi beneficiarul imediat al măsurilor pe care le propune. Cu toate acestea, este dificil să se excludă complet modificările cu efect imediat.”³⁵ Comisia reamintește, de asemenea, că regulamentele de procedură parlamentare ar trebui, pe cât este posibil, să fie adoptate și modificate pe baza celui mai larg consens interpartinic posibil, în special atunci când afectează drepturile minorității parlamentare.
36. Comisia a recunoscut, de asemenea, că regulamentele de procedură „nu pot și nu ar trebui să reglementeze toate aspectele activității parlamentare. Dacă parlamentul dorește să fie mai eficient, mai flexibil și mai puțin rigid în adoptarea reglementării sale interne, autoritățile [...] ar trebui să ia în considerare un sistem diferențiat de reglementări.”³⁶ Cu toate acestea, Comisia a considerat, de asemenea, că „[e]ste necesar să se asigure că regulamentele de procedură nu sunt modificate implicit, în mod ad-hoc, chiar dacă majoritatea calificată (necesară pentru modificarea regulamentelor de procedură) este în favoarea unei anumite acțiuni într-un caz anume. Orice modificare a regulamentului ar trebui discutată și adoptată în mod corespunzător – de preferință cu majoritate calificată – ca modificare formală a regulamentului, înainte de luarea unei măsuri concrete într-un caz anume.”³⁷ Comisia a concluzionat, prin urmare, că „[r]eprezentarea proporțională va fi inutilă dacă toate deciziile procedurale importante privind funcționarea Parlamentului (stabilirea ordinii de zi, stabilirea răspunderii deputaților individuali etc.) sunt luate de președinte în mod exclusiv [...] sau cu majoritate simplă în Parlament. Prin urmare, reprezentanții opoziției ar trebui să aibă un cuvânt de spus în organele colective ale Parlamentului, care ar trebui să aibă competențe suficiente în astfel de chestiuni procedurale.”³⁸ În ultimii ani, Comisia a observat, de asemenea, o tendință îngrijorătoare în statele membre, descrisă prin formula „învingătorul ia tot”: potrivit acestei tendințe, mecanismele de control reciproc și echilibru care limitează puterea majorității parlamentare sunt demontate, legile sunt adoptate mai frecvent în grabă

³³ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: lista de verificare, par. 35 și 38. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2010)025, Raport privind rolul opoziției într-un parlament democratic, par. 87 și urm.

³⁴ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2021)016, Republica Moldova – Memoriu amicus curiae privind trei chestiuni juridice referitoare la controlul constituționalității procedurilor de legiferare în Parlament, par. 34.

³⁵ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: lista de verificare, par. 35. A se vedea, de asemenea, par. 37.

³⁶ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2017)026, Ucraina – Opinie privind amendamentele la Regulamentul de procedură al Radei Supreme a Ucrainei, par. 23.

³⁷ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: lista de verificare, par. 38.

³⁸ Ibid., par. 88.

- și fără o dezbatere politică autentică, în timp ce judecătorii de rang înalt și funcționarii agențiilor independente sunt numiți sau eliberați din funcție în mod unilateral de majoritate.³⁹
37. Comisia constată că există deja aspecte care nu sunt reglementate suficient în proiectul de Cod și care ar putea necesita modificări ulterioare, precum introducerea noilor tehnologii în procedurile parlamentare.⁴⁰ Prin urmare, Comisia este preocupată de faptul că reglementarea funcționării unui Parlament printr-un Cod poate crea riscul unei rigidități excesive. Pe de altă parte, proiectul de Cod deleagă o serie de aspecte unei „hotărâri a Parlamentului” (a se vedea par. 60, 61, 67 și 71 de mai jos, precum și par. 75) sau, astfel cum a subliniat Parlamentul, le încredințează Biroului Permanent (a se vedea par. 64 și 65, 105, 128, 130 și 132 de mai jos). Comisia remarcă, de asemenea, că, potrivit articolului 11 alineatul (1) din Cod, „Parlamentul își adoptă actele, în prezența cvorumului, cu votul majorității deputaților, în conformitate cu cerințele constituționale și cu prezentul Cod.” În plus, Comisia de la Veneția observă că proiectul actual nu face trimitere la alte surse de drept parlamentar decât cele privind adoptarea Codului însuși.
 38. Comisia remarcă, de asemenea, că proiectul de Cod cuprinde o dispoziție generală potrivit căreia „[o]rice chestiune legată de activitatea Parlamentului și care nu este reglementată de prezentul Cod sau de alte acte normative se soluționează de către Parlament” (articolul 3 alineatul (2)). Comisia observă că, în cursul lecturii a doua a proiectului de Cod, articolul 3 alineatul (2) a fost completat după cum urmează: „[s]oluționarea acestor chestiuni nu are ca efect limitarea mandatului reprezentativ al deputaților, limitarea dreptului deputaților la inițiativă legislativă, de a-și exprima opiniile politice, la controlul parlamentar sau reducerea drepturilor opoziției parlamentare.” Comisia salută această completare, întrucât Parlamentul nu ar trebui să interpreteze și să modifice Codul într-un mod care să limiteze mandatul sau drepturile deputaților, în special ale celor din opoziție. Cu toate acestea, Comisia observă că adoptarea regulamentului de procedură, ca lege organică, necesită „votul majorității deputaților aleși” (articolul 74 din Constituție), în timp ce articolul 11 alineatul (1) din proiectul de Cod prevede că „Parlamentul își adoptă actele, în prezența cvorumului, cu votul majorității deputaților”.
 39. Comisia de la Veneția consideră că adoptarea reglementării funcționării parlamentului sub forma unui cod, împreună cu delegarea unor decizii către Parlament sau către Biroul său Permanent, inclusiv prin articolul 3 alineatul (2), în lipsa unor cerințe explicite privind proceduri incluzive și majorități calificate, creează un risc serios de a conferi puterea decizională majorității, fără participarea semnificativă a opoziției. În special, Comisia este preocupată de faptul că dispozițiile care deleagă anumite chestiuni unei hotărâri a Parlamentului (inclusiv prin articolul 3 alineatul (2) din proiectul de Cod) sau Biroului Permanent permit reglementarea unor aspecte privind funcționarea și organizarea Parlamentului cu o majoritate inferioară celei impuse de Constituție, care este deja sub majoritatea calificată consacrată în standardele menționate mai sus. Prin urmare, Comisia recomandă ca orice modificare a Codului sau reglementare a oricărui subiect ori chestiune legată de activitatea Parlamentului să fie adoptată, dacă nu cu o majoritate calificată, cel puțin cu votul majorității deputaților aleși. De asemenea, Comisia consideră că respectarea mandatului reprezentativ al deputaților, a dreptului acestora la inițiativă legislativă, a libertății lor de a-și exprima opiniile politice, a dreptului la control parlamentar și a drepturilor opoziției parlamentare ar trebui consacrate ca principii generale care să guverneze întreaga activitate parlamentară (a se vedea par. 44 de mai jos). Prin urmare, aceste principii ar trebui

³⁹ Ibid., par. 2-3. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)002, Lista actualizată de verificare privind statul de drept, par. 11.

⁴⁰ A se vedea, în special, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)002, Lista actualizată de verificare privind statul de drept, par. 35 și criteriul de referință A.9. A se vedea, de asemenea: UIP, Orientări privind IA în parlamente (2024).

consacrate în mod larg în cuprinsul Codului și nu limitate exclusiv la domeniul de aplicare al articolului 3 alineatul (2).

40. Comisia reamintește în continuare, astfel cum se subliniază în Lista actualizată de verificare privind statul de drept, că „[p]rincipiul constituționalismului impune existența unei ierarhii a actelor legislative, în vârful căreia se află constituția. [...] Supremația constituției și a legilor ordinare implică faptul că normele de rang inferior sunt supuse controlului conformității lor cu cele de rang superior.”⁴¹ Cu toate acestea, principiul supremației constituționale ridică probleme importante atunci când este aplicat funcționării interne a parlamentelor. Pe de o parte, regulamentele interne de procedură au o legătură strânsă cu normele constituționale. Ele concretizează direct dispozițiile generale privind parlamentul prevăzute în constituție. Pe de altă parte, supremația constituțională trebuie interpretată în conformitate cu principiul autonomiei parlamentului, care cuprinde atât autonomia de autoreglementare, cât și autonomia de autoguvernare.
41. Principiul supremației constituționale implică existența controlului de constituționalitate al oricărei norme de rang infraconstituțional sau al oricărei decizii a autorităților publice. Cu toate acestea, nu există un standard comun în statele membre ale Comisiei de la Veneția cu privire la modul în care acest principiu trebuie aplicat regulamentelor interne de procedură ale parlamentelor. În timp ce în unele state membre regulamentele interne de procedură parlamentare pot face obiectul controlului de constituționalitate în același mod ca alte legi (de exemplu, Spania), în altele posibilitatea controlului de constituționalitate al regulamentelor de procedură parlamentare este foarte limitată sau chiar exclusă (de exemplu, Italia). Același lucru se poate afirma în privința controlului de constituționalitate al deciziilor adoptate de organele de conducere ale parlamentelor. În unele țări, aceste decizii nu pot fi contestate în fața niciunui organ neparlamentar, în timp ce în altele pot fi contestate în fața curții constituționale sau chiar a instanțelor ordinare.
42. Legătura specifică dintre regulamentele de procedură parlamentare și constituție implică faptul că acestea ocupă o poziție specială în sistemul general al izvoarelor dreptului. Deși sunt ierarhic subordonate constituției, regulile procedurale interne ale parlamentelor o completează, în sensul că dau efect practic dispozițiilor acesteia în funcționarea parlamentului. Într-adevăr, în unele sisteme, regulamentele interne de procedură sunt recunoscute drept criteriu de constituționalitate, făcând parte din „blocul de constituționalitate” pe care anumite curți constituționale sunt obligate să îl aplice. Cu toate acestea, o astfel de legătură nu implică faptul că regulamentele de procedură parlamentare pot fi utilizate pentru a contraveni unor dispoziții constituționale sau pentru a introduce noi dispoziții constituționale. Trebuie făcută o distincție între completarea procedurală, perfect acceptabilă, a constituției prin regulile care guvernează funcționarea parlamentului (care reprezintă, de altfel, funcția de bază a unor asemenea reguli) și modificarea substanțială a constituției prin reguli procedurale, care ar fi interzisă de principiul supremației constituției.
43. În ceea ce privește Republica Moldova, Comisia observă că organizarea și funcționarea Parlamentului se reglementează prin lege organică (articolul 72 alineatul (3) litera (c) din Constituție) și că, potrivit articolului 135 alineatul (1) litera (a), Curtea Constituțională „exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului”. În acest context, Comisia subliniază că, deși legea pune, în general, în aplicare și clarifică Constituția, ea ar trebui să o completeze numai dacă este aprobată cu aceeași majoritate.⁴² În această privință, Comisia observă, de asemenea, că proiectul de Cod, ca lege organică, este adoptat cu votul majorității deputaților aleși (articolul 74 din Constituție), în timp ce revizuirea Constituției Republicii Moldova necesită votul a două treimi din membrii Parlamentului

⁴¹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)002, Lista actualizată de verificare privind statul de drept, par. 27.

⁴² A se vedea Comisia de la Veneția, CDL-AD(2022)053, Muntenegru – Opinie urgentă privind Legea de modificare a Legii privind Președintele Muntenegrului, par. 33.

(articolul 143 alineatul (1)). În consecință, Comisia de la Veneția subliniază că prezentul Cod, ca lege organică, nu ar trebui să conțină dispoziții care modifică sau înlătură în mod substanțial Constituția, întrucât orice astfel de măsuri țin, în mod corespunzător, de domeniul revizuirii constituționale. Comisia salută faptul că Curtea Constituțională are competență asupra Codului pentru a asigura constituționalitatea dispozițiilor acestuia. Cu toate acestea, Comisia de la Veneția recomandă în continuare declararea regulamentului de procedură al parlamentului ca izvor specific de drept, care poate fi modificat numai prin procedura specifică prevăzută de acesta, și stabilirea unui cadru mai clar al izvoarelor dreptului parlamentar, care să asigure că regulile suplimentare ale Codului (în special cele care implică efecte generale și permanente, precum precedentele) sunt adoptate prin proceduri care garantează participarea minorității și un anumit grad de consens între toate fracțiunile parlamentare.

B. Principii generale și dispoziții generale

44. Articolul 2 din proiectul de Cod consacră principiul autorității legislative, iar articolul 7 definește autoritatea parlamentară drept autonomie atât normativă, cât și financiară. Secțiunea 2 din Capitolul I definește principiile de activitate ale Parlamentului. Acestea includ legalitatea și securitatea juridică (articolul 5), democrația și pluralismul politic (articolul 6), protecția drepturilor și libertăților juridice, inclusiv stabilitatea raporturilor juridice (articolul 8), precum și caracterul public al activității parlamentului, care generează atât obligații de transparență, cât și drepturi pentru diferite părți interesate, inclusiv accesul la informații de interes public (articolul 9). Comisia observă că unele dintre aceste principii sunt deja prevăzute în Constituție, în special „Democrația și pluralismul politic” (articolul 5) și „Separația și colaborarea puterilor” (articolul 6). În trecut, Comisia a susținut că, pentru a consolida cadrul de parametri și garanții privind interacțiunea dintre majoritate și opoziție, ar trebui respectate anumite principii generale, și anume: pluralismul; controlul reciproc și echilibrul puterilor; cooperarea loială și constructivă între organele statului; responsabilitatea comună a majorității și a opoziției față de societate; posibilitatea alternanței la putere; luarea eficientă a deciziilor.⁴³ Comisia a susținut, de asemenea, că principiul reprezentării proporționale în comisii și al oportunității rezonabile de a face propuneri legislative ar trebui consacrat la nivelul unei legi organice, dacă nu în Constituție.⁴⁴ Comisia consideră, de asemenea, că principiile generale ar trebui să reflecte în mod expres egalitatea de gen (a se vedea par. 70 de mai jos), participarea incluzivă și responsabilitatea (accountability) ca elemente importante ale funcționării parlamentare democratice. Prin urmare, Comisia constată că lista principiilor din proiectul actual este destul de limitată, întrucât pluralismul este singurul principiu menționat din lista de mai sus. Comisia observă, de asemenea, că acest principiu este deja prevăzut în Constituție. În consecință, Comisia recomandă includerea în proiectul de Cod a unei liste mai detaliate cu principiile menționate mai sus, inclusiv egalitatea de gen, participarea incluzivă și responsabilitatea, în conformitate cu dispozițiile constituționale și într-un singur articol sau o singură secțiune.
45. Articolul 5 alineatul (2) din proiectul de Cod prevede, în ceea ce privește calitatea actelor normative adoptate de Parlament, că acestea „trebuie să asigure securitatea raporturilor juridice pentru persoane”. Articolul 8 alineatul (2) se referă la respectarea stabilității raporturilor juridice, înțeleasă ca „posibilitatea recunoscută oricărei persoane de a evolua într-un mediu juridic sigur, evitând modificările permanente ale normelor juridice, asigurându-se astfel stabilitatea raporturilor sociale reglementate juridic”. În opinia Comisiei, formularea

⁴³ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: lista de verificare, par. 22 și urm. A se vedea, de asemenea, APCE, Raport Doc. 15946, „Relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație”, par. 97 și urm.

⁴⁴ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: lista de verificare, par. 31.

principiilor din articolele 5 alineatul (2) și 8 alineatul (2) este neclară și imprecisă. Comisia este îngrijorată în special de faptul că trimiterea la „evitarea modificărilor permanente ale normelor juridice”, deși Parlamentul susține că aceasta urmărește protejarea stabilității și previzibilității raporturilor juridice și nu împiedicarea modificărilor necesare și justificate ale cadrului normativ, este insuficient de precisă și ar putea restrânge în mod nejustificat modificările necesare și justificate ale cadrului juridic, în special în situații de criză sau excepționale. Principiile securității juridice și stabilității raporturilor juridice sunt, totuși, componente legitime și importante ale statului de drept. În acest context, de exemplu, Comisia de la Veneția a oferit deja o definiție standard a „securității juridice” în Lista actualizată de verificare privind statul de drept.⁴⁵ Prin urmare, Comisia recomandă alinierea formulărilor din articolele 5 alineatul (2) și 8 alineatul (2) la definiția acceptată pe plan internațional, păstrând în același timp principiile fundamentale.

C. Statutul și drepturile deputaților

1. Deputații în Parlament: statutul, drepturile și temeiurile de încetare a mandatului

46. Comisia remarcă de la bun început că Secțiunea 2 din Capitolul I reglementează numai unele drepturi ale deputaților, precum libertatea de opinie (articolul 6 alineatul (2)) și neangajarea răspunderii pentru voturile sau opiniile exprimate (articolul 6 alineatul (3)), precum și unele drepturi ale opoziției parlamentare.⁴⁶ Comisia salută includerea acestor dispoziții în proiectul de Cod. Cu toate acestea, ea observă că proiectul nu abordează în mod cuprinzător statutul propriu-zis al deputaților în Parlament, pierderea acestuia, decăderea din acesta, nici obligațiile deputaților. Astfel cum s-a menționat mai sus, aceste aspecte sunt reglementate în prezent printr-un act legislativ distinct, care este, de asemenea, în curs de modificare, iar Parlamentul ar putea lua în considerare fuzionarea acestuia cu proiectul de Cod într-o etapă ulterioară. Proiectul de Lege a fost examinat de Comisie într-o opinie separată (CDL-AD(2026)032).
47. În ceea ce privește imunitatea deputaților, Comisia remarcă faptul că, deși articolul 6 alineatul (3) din proiectul de Cod reproduce fidel neangajarea răspunderii pentru voturi și opinii prevăzută la articolul 71 din Constituție, proiectul nu conține nicio mențiune cu privire la inviolabilitatea, consacrată la articolul 70 alineatul (3) din Constituție. Mai mult, articolul 80 alineatul (2) litera (a) din proiectul de Cod prevede majoritatea cu care o comisie adoptă o decizie privind „ridicarea imunității deputatului”. Comisia subliniază că neangajarea răspunderii și inviolabilitatea sunt distincte prin natura, sfera și durata lor: neangajarea răspunderii ar trebui să fie absolută, permanentă, limitată la opiniile exprimate și voturile exprimate în exercitarea atribuțiilor parlamentare și nesusceptibilă de ridicare; în timp ce inviolabilitatea ar trebui să fie procedurală, temporară și supusă consimțământului Parlamentului (în cadrul căruia, dacă cererea se întemeiază pe motive sincere și serioase și nu există niciun motiv de a bănui că acuzațiile au o motivație politică, există o prezumție puternică în favoarea ridicării inviolabilității).⁴⁷ În opinia Comisiei, omiterea inviolabilității din Cod, împreună cu un anumit grad de reglementare paralelă, creează loc pentru incertitudine. Prin urmare, Comisia consideră că este important ca Codul să distingă în mod expres între

⁴⁵ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)002, Lista actualizată de verificare privind statul de drept, criteriul de referință B.

⁴⁶ În special, potrivit articolului 30 din proiectul de Cod: „Articolul 30. Drepturile opoziției parlamentare (1) Opoziția parlamentară are dreptul: a) să fie reprezentată în organele de lucru ale Parlamentului și în structurile în care sunt prezenți deputații majorității parlamentare [textul din versiunea în limba engleză este alterat]; b) să discute problemele și să informeze publicul despre neajunsurile din activitatea majorității parlamentare; c) să abordeze în mod activ, constructiv și chibzuit toate problemele cu care se confruntă cetățenii și, în același timp, să ofere soluții alternative acceptabile din punctul de vedere al capacităților economice și financiare ale statului; d) să exprime oficial, de la tribuna Parlamentului, critici la adresa programului Guvernului și a proiectelor de acte normative examinate de Parlament și să își prezinte propriul punct de vedere asupra problemelor de politică internă și externă a statului.”

⁴⁷ A se vedea Comisia de la Veneția, CDL-AD(2014)011, Raport privind domeniul de aplicare și ridicarea imunităților parlamentare, par. 8 și urm. A se vedea, de asemenea, pentru criteriile de ridicare a inviolabilității, par. 189.

neangajarea răspunderii și inviolabilitate și să prevadă o reglementare procedurală specifică și distinctă cu privire la modul în care inviolabilitatea poate fi ridicată de Parlament. Comisia de la Veneția recomandă, așadar, ca, indiferent dacă proiectul de Cod și proiectul de Lege sunt fuzionate sau nu, să fie introdus în regulamentul de procedură un capitol dedicat imunității parlamentare, care să distingă clar între neangajarea răspunderii și inviolabilitate și să asigure o reglementare suficient de detaliată a aspectelor procedurale privind ridicarea inviolabilității. Competențele Parlamentului potrivit actualului articol 80 alineatul (2) litera (a) din proiectul de Cod, ar trebui apoi limitate la ridicarea inviolabilității deputatului, și nu a imunității în general.

48. Articolele 18 alineatele (3) și (4) introduc temeuri de pierdere a mandatului parlamentar, și anume refuzul de a depune jurământul. Retragera mandatului ca urmare a refuzului de a depune jurământul, chiar și după ce mandatul parlamentar a fost validat de Curtea Constituțională, este analizată în Opinia conexă privind proiectul de Lege (CDL-AD(2026)032, par. 20 și urm.), dar chestiunea necesită în continuare examinare sub aspectul garanțiilor procedurale. Comisia înțelege că, în contextul actual, în care există două legi care reglementează aspecte similare, și anume Codul și Legea, unele dintre temeiurile relevante de pierdere a mandatului parlamentar pot fi reglementate în aceasta din urmă, precum catalogul îndatoririlor și al abaterilor disciplinare, atât timp cât privesc statutul substanțial al deputatilor. În schimb, procedura prin care se formulează și se examinează o cerere, termenele aplicabile, dreptul de a fi audiat, pregătirea raportului comisiei, modalitatea de vot, obligația de motivare și calea de control ar trebui reglementate în prezentul Cod, în măsura în care sunt chestiuni de procedură parlamentară, indiferent de locul în care se află dispozițiile de fond. Acest lucru este deosebit de important, deoarece posibila fuzionare cu proiectul de Lege ar putea să nu aibă loc. Mai mult, proiectul de Cod însuși presupune proceduri pentru deciziile privind ridicarea imunității și face trimitere la o decizie a unei comisii permanente (articolul 80 alineatul (2) litera (a)), fără a stabili procedura corespunzătoare. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă cu fermitate fuzionarea proiectului de Cod cu proiectul de Lege, astfel încât toate aspectele privind statutul, drepturile, obligațiile, imunitățile, garanțiile procedurale și temeiurile de pierdere a mandatului deputaților să fie stabilite în mod cuprinzător și coerent într-un singur instrument legislativ. Comisia se pune la dispoziția autorităților moldovene pentru a examina în continuare inițiativa legislativă după fuzionare.
49. La Chișinău, delegația a aflat, de asemenea, că Curtea Constituțională nu are competență în privința încălcărilor drepturilor deputatilor. Unii interlocutori au sugerat că astfel de încălcări ar putea fi examinate de instanțele de contencios administrativ, dar nu pare că această posibilitate a fost vreodată explorată. Comisia reamintește că CtEDO a subliniat că restrângerile drepturilor consacrate de CEDO în contextul autonomiei parlamentare necesită anumite garanții procedurale, fie că se întemeiază pe un control ex ante, fie pe un control ex post.⁴⁸ În lipsa unui control judiciar clar și, astfel cum s-a menționat în Opinia conexă (CDL-AD(2026)032, par. 58 și urm.), Comisia de la Veneția recomandă instituirea unor garanții procedurale solide pentru pierderea mandatului.

2. Frațiunile politice și participarea în cadrul fracțiunilor

50. Secțiunea 5 din proiectul de Cod reglementează constituirea fracțiunilor. Frațiunile parlamentare sunt asociații voluntare ale deputatilor (articolul 20 alineatul (2)). Articolul 20 prevede că acestea trebuie să includă cel puțin cinci deputați. Comisia este de acord că un prag minim de deputati poate fi justificat pentru constituirea unei fracțiuni, întrucât înființarea acestora poate afecta atribuirea sau reatribuirea funcțiilor parlamentare. În trecut, Comisia a

⁴⁸ A se vedea, pentru diferite categorii de drepturi vizate, CtEDO, cauza Mugemangango c. Belgiei [MC], nr. 310/15, 10 iulie 2020, par. 93; CtEDO, cauza Karácsony și alții c. Ungariei [MC], cererile nr. 42461/13 și 44357/13, 17 mai 2026, par. 161-159; CtEDO, cauza Grande Oriente d'Italia c. Italiei [MC], cererea nr. 29550/17, 7 iulie 2026, par. 185 și urm.

considerat important să se definească numărul de deputati care pot forma un asemenea grup, concluzionând că este posibilă introducerea unui prag minim de membri pentru acordarea unui statut instituționalizat.⁴⁹ Comisia constată că un prag de cinci membri într-un Parlament de 101 locuri corespunde aproximativ unui procent de cinci la sută și se încadrează în limitele acceptate în practica europeană. Comisia remarcă, totuși, că nu este clar cum s-ar aplica regula în cazul unui partid politic care a intrat în Parlament pe baza unei liste electorale, dar a obținut mai puțin de cinci mandate. La Chișinău, delegația a fost informată că numărul de cinci deputați pentru constituirea unei fracțiuni este în concordanță cu pragul minim de obținere a reprezentării în parlament pentru partidele politice, care, potrivit articolului 122 alineatul (2) din Codul electoral, este stabilit la 5%, ceea ce înseamnă că orice partid care obține reprezentare peste prag va avea cel puțin cinci deputați și va putea, astfel, să constituie o fracțiune. Fără a aduce atingere celor de mai sus, și deși Comisia nu consideră că pragul în sine este problematic, aceasta este preocupată de tehnica stipulării numărului printr-o cifră fixă în Cod. Prin urmare, Comisia recomandă clarificarea relației dintre cele două praguri. Dacă orice partid politic care a obținut reprezentare parlamentară ar trebui să poată constitui o fracțiune, acest lucru ar putea fi prevăzut ca atare în Cod, în timp ce pragul minim de cinci deputați s-ar aplica în alte cazuri, precum blocurile electorale sau candidații independenți și neafiliați.

51. Articolele 21 și 22 reglementează, respectiv, modificările în structura fracțiunilor parlamentare și încetarea acestora. Articolul 21 alineatul (3) din proiectul de Cod interzice deputatilor trecerea de la o fracțiune parlamentară la alta, precum și crearea de noi fracțiuni parlamentare de către partide care nu au obținut mandate în Parlament în urma alegerilor. Orice deputat care pierde calitatea de membru al unei fracțiuni devine neafiliat (articolul 21 alineatul (2)). Această dispoziție trebuie privită în lumina articolului 10 alineatul (2) din proiectul de Cod, potrivit căruia, pentru a asigura realizarea programelor electorale ale partidelor politice și ale blocurilor electorale și pentru a preveni migrațiile politice parlamentare, configurația politică a Parlamentului nu poate fi modificată pe durata mandatului acestuia. Temeiurile de pierdere a calității de membru al unei fracțiuni sunt enumerate la articolul 21 alineatul (1):

„Articolul 21. Modificări în structura fracțiunilor parlamentare

(1) Deputatul pierde calitatea de membru al unei fracțiuni în cazul:

- a) depunerii cererii de a părăsi fracțiunea sau anunțării acestei decizii în ședința plenară a Parlamentului;
- b) încetării calității de deputat;
- c) excluderii din calitatea de membru în baza deciziei fracțiunii;
- d) încetării existenței fracțiunii parlamentare;
- e) declarării ca neconstituțional sau interzicerii partidului politic din care face parte.”

52. În trecut, Comisia de la Veneția a constatat că nu există un consens european cu privire la modul de a răspunde schimbării afilierii politice („crossing the floor”), și anume practicii prin care reprezentanții aleși părăsesc partidele pe ale căror liste au fost aleși.⁵⁰ Comisia a concluzionat că această practică nu a dus la apariția unor mecanisme constituționale sau juridice de control al acesteia.⁵¹ Comisia a subliniat totuși că „[o]dată aleși, deputații ar trebui să răspundă în primul rând în fața alegătorilor care i-au ales, nu în fața partidului lor politic. [...] Faptul că un deputat a demisionat din partid sau a fost exclus din partid nu ar trebui, prin

⁴⁹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: lista de verificare, par. 46.

⁵⁰ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2009)027, Raport privind mandatul imperativ și practicile similare, par. 17.

⁵¹ Ibid., par. 17.

urmare, să atragă excluderea sa din parlament.”⁵² Comisia și-a exprimat, de asemenea, preferința pentru „menținerea disciplinei de partid prin mijloace politice, și nu exclusiv juridice.”⁵³

53. La Chișinău, interlocutorii au relatat că schimbarea afilierii politice a devenit o problemă reală în Parlamentul Republicii Moldova și și-au exprimat îngrijorarea cu privire la posibilitatea ca deputații să „vândă” mandate. Recunoscând că „vânzarea” mandatelor este o problemă gravă, incompatibilă cu principiile democratice, și că este legitim să fie prevenită, Comisia salută faptul că, în cazul schimbării afilierii politice, consecințele nu merg până la pierderea calității de deputat.⁵⁴
54. Comisia remarcă totuși că, deși statutul de neafiliat nu conduce la pierderea statutului de deputat, acesta are implicații asupra participării deputaților la organele de conducere ale Parlamentului și la anumite proceduri, în temeiul articolelor 24 și 26 din proiectul de Cod:

„Articolul 24. Drepturile fracțiunilor parlamentare

Fracțiunile parlamentare au dreptul:

- a) să prezinte propuneri privind numirea sau revocarea reprezentanților lor în organele de lucru ale Parlamentului și în delegațiile parlamentare permanente, ținând seama de reprezentarea lor proporțională în Parlament;
- b) să propună candidați pentru alegerea/numirea lor în funcții publice, în conformitate cu legislația;
- c) să propună puncte pentru ordinea de zi a ședințelor Parlamentului și ale Biroului Permanent al Parlamentului;
- d) să prezinte propuneri privind programul de activitate al Parlamentului;
- e) să propună constituirea comisiilor speciale și a comisiilor de anchetă ale Parlamentului;
- f) să prezinte avize consultative asupra proiectelor de acte normative, inclusiv să recomande returnarea proiectelor autorului sau comisiei, în condițiile prezentului Cod;
- g) să inițieze proiecte de acte cu caracter exclusiv politic ale Parlamentului;
- h) să-și exprime poziția politică cu privire la chestiunile examinate de Parlament;
- i) să se asocieze cu alte fracțiuni parlamentare în alianțe/coaliții;
- j) să delege un reprezentant al fracțiunii pentru discursuri, declarații, anunțuri și propuneri în numele fracțiunii;
- k) să fie consultate de experți și specialiști, să invite persoane interesate de subiectul în discuție la ședințele fracțiunii;
- l) să propună constituirea unor grupuri de lucru și a unor grupuri de experți în diverse domenii de activitate;
- m) să inițieze audieri parlamentare;
- n) să inițieze moțiuni, în condițiile prezentului Cod;
- o) alte drepturi prevăzute de Constituția Republicii Moldova, de prezentul Cod și de alte acte normative.

[...] Articolul 26. Asigurarea activității fracțiunilor parlamentare

⁵² Ibid., par. 21. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: lista de verificare, par. 51; Comisia de la Veneția, CDL-AD(2017)026, Ucraina – Opinie privind amendamentele la Regulamentul de procedură al Radei Supreme a Ucrainei, par. 30.

⁵³ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: lista de verificare, par. 53.

⁵⁴ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: lista de verificare, par. 52. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2017)026, Ucraina – Opinie privind amendamentele la Regulamentul de procedură al Radei Supreme a Ucrainei, par. 33.

(1) Secretariatul Parlamentului asigură activitatea fracțiunilor parlamentare, punându-le la dispoziție încăperi, rechizite de birou și alte servicii necesare desfășurării unei activități eficiente.

(2) Fracțiunea parlamentară este asistată în activitatea sa de propriul cabinet, în funcție de reprezentarea sa numerică în Parlament.

(3) Încheierea și încetarea contractelor individuale de muncă cu personalul cabinetului fracțiunii parlamentare se fac de către Președintele Parlamentului, la propunerea șefului fracțiunii.

(4) Pentru asigurarea activității parlamentare, fracțiunile dispun de un buget anual, aprobat de Parlament în funcție de reprezentarea lor numerică în Parlament.

(5) Modul de utilizare a mijloacelor financiare ale fracțiunilor se stabilește de fiecare fracțiune în mod autonom.”

55. De asemenea, potrivit amendamentelor introduse în cursul lecturii a doua, „fracțiunile își pot exprima opiniile politice cu privire la chestiunile dezbătute de Parlament, inclusiv în limba unei minorități naționale” (articolul 24 litera (h)).
56. Comisia observă, pe baza articolelor 24 și 26, că statutul de neafiliat are consecințe substanțiale pentru deputat, inclusiv asupra capacității sale de a participa la procedurile legislative și la mecanismele de control ale Parlamentului, precum și de a-și exprima opiniile în limba unei minorități naționale, și că, în temeiul articolului 21, aceste consecințe se produc indiferent dacă deputatul a devenit neafiliat în mod voluntar sau nu (adică statutul de neafiliat poate rezulta și din excluderea din calitatea de membru în baza deciziei fracțiunii, din încetarea existenței fracțiunii parlamentare sau din declararea ca neconstituțional ori interzicerea partidului politic din care face parte).
57. În opinia Comisiei, consecințele automate pentru deputați al căror partid este interzis sau declarat neconstituțional ridică îngrijorări suplimentare. În trecut, Comisia a subliniat că trebuie făcută o distincție clară între partidele politice care au fost interzise și dizolvate și drepturile persoanelor care activează sau au activat în cadrul aceluși partid politic, iar interzicerea partidului nu ar trebui să afecteze direct drepturile tuturor acestor persoane.⁵⁵ În special, orice consecințe pentru persoane ar trebui să se întemeieze pe o decizie individualizată, adoptată în urma unei proceduri cu garanții suficiente. Comisia a cerut chiar ca aceste garanții să fie respectate și atunci când deputații legați de partidele politice interzise își păstrează mandatul, dar drepturile lor sunt cumva restrânse, în special dacă o asemenea privare de dreptul de a participa la anumite activități ale Parlamentului ar echivala cu o retragere *de facto* de mandat.⁵⁶ Prin urmare, în lipsa unei decizii individualizate în temeiul căreia un deputat pierde calitatea de membru al unei fracțiuni în cazul declarării ca neconstituțional sau al interzicerii partidului politic din care face parte, aceste temeuri ar trebui reconsiderate.
58. Comisia consideră că asigurarea stabilității configurației politice a Parlamentului pe durata întregii legislaturi, care interzice crearea de noi fracțiuni și face permanent statutul deputatilor neafiliați, combinată cu absența oricărei distincții între plecarea voluntară și excludere,

⁵⁵ A se vedea Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO, CDL-AD(2023)025, Ucraina – Opinie comună privind proiectul de lege de modificare a unor acte legislative ale Ucrainei care restrâng participarea la exercitarea puterii de stat a persoanelor asociate partidelor politice a căror activitate este interzisă prin lege, par. 40; Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO, CDL-AD(2023)031, Republica Moldova – Opinie comună privind amendamentele la Codul electoral și la alte legi conexe privind inegibilitatea persoanelor legate de partide politice declarate neconstituționale, par. 44; Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO, CDL-AD(2023)048, Republica Moldova – Opinie comună de follow-up la Opinia comună privind amendamentele la Codul electoral și la alte legi conexe privind inegibilitatea persoanelor legate de partide politice declarate neconstituționale, par. 36; Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO, CDL-AD(2023)048, Republica Moldova – Memoriu comun amicus curiae privind inegibilitatea persoanelor legate de partide politice declarate neconstituționale, par. 29.

⁵⁶ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2023)026, Ucraina – Opinie privind proiectul de lege de modificare a articolului 51 din Regulamentul de procedură al Radei Supreme privind răspunderea politică a deputaților Ucrainei asociați partidelor politice a căror activitate a fost suspendată, par. 31-33.

precum și cu consecințele statutului de deputat neafiliat, ridică îngrijorări. Deși urmărește un scop legitim, soluția propusă creează o tensiune reală cu mandatul reprezentativ liber și, întrucât excluderea din calitatea de membru este decisă de fracțiune, poate fi chiar utilizată pentru a elimina disidența internă. Comisia recomandă, prin urmare, ca proiectul de Cod să distingă între plecarea voluntară și excludere. Comisia salută disponibilitatea Parlamentului de a distinge între cazurile de excludere și cele de plecare voluntară, astfel încât să se excludă posibilitatea utilizării mecanismului ca mijloc de sancționare a disidenței politice interne. Ar putea fi luate în considerare și măsuri suplimentare, precum o perioadă de așteptare înainte de a putea adera la un alt grup sau crearea automată a unui grup pentru cei care nu îndeplinesc pragurile minime (așa-numitul „grup mixt”).⁵⁷ În toate circumstanțele, drepturile fiecărui deputat în parte ar trebui protejate, inclusiv dreptul de a-și exprima opiniile în limba unei minorități naționale. De asemenea, ar trebui să existe decizii individualizate cu privire la drepturile unui deputat al cărui partid este interzis sau declarat neconstituțional.

D. Organizarea internă a Parlamentului și funcționarea acestuia

1. Organizarea internă a Parlamentului

59. Articolul 33 alineatul (1) din proiectul de Cod prevede că „[c]andidaturile pentru funcția de Președinte al Parlamentului pot fi depuse de fracțiunile parlamentare sau de cel puțin 1/3 dintre deputații aleși.” Președintele este apoi ales cu votul majorității deputaților (articolul 33 alineatele (7) și (8)). Comisia remarcă faptul că proiectul de Cod permite constituirea unei fracțiuni parlamentare de către doar cinci deputați și consideră că solicitarea a aproximativ 34 de deputați pentru a propune un candidat din afara fracțiunilor pare disproporționată. Prin urmare, Comisia recomandă reducerea pragului de deputați aleși care pot propune un candidat la funcția de Președinte.
60. Potrivit articolului 35 alineatul (1), „[f]uncția de Președinte al Parlamentului devine vacantă în caz de: a) demisie; b) revocare; c) imposibilitate permanentă de exercitare a atribuțiilor pe o perioadă de patru luni; d) retragere a mandatului de deputat; e) deces.” Articolul 35 alineatul (2) prevede că: „[v]acanța funcției de Președinte al Parlamentului se constată prin hotărârea Parlamentului.” Comisia consideră că, cu excepția imposibilității permanente de exercitare a atribuțiilor, care necesită o apreciere, vacanța ar trebui să rezulte dintr-un eveniment juridic sau faptic obiectiv și, prin urmare, nu este clar de ce este necesară aprobarea Parlamentului. Comisia este preocupată de faptul că această cerință ar putea împiedica alegerea unui nou Președinte, potrivit articolului 35 alineatul (3) din proiectul de Cod, și recomandă, prin urmare, ca ea să fie limitată la cazul imposibilității de exercitare a atribuțiilor.
61. Potrivit articolului 38 alineatul (3), „[u]nul dintre vicepreședinți reprezintă opoziția. Dacă opoziția nu depune nicio candidatură, funcția rămâne vacantă.” În același timp, articolul 38 alineatul (2) prevede că „[n]umărul vicepreședinților Parlamentului se stabilește de către Parlament.” Comisia consideră că cerința ca un vicepreședinte să reprezinte opoziția este o garanție democratică importantă și ar trebui privită ca o trăsătură pozitivă a proiectului de Cod. În același timp, Comisia remarcă faptul că, deși stabilirea numărului de vicepreședinți ține în mod corespunzător de autonomia Parlamentului, dacă numai unul dintre ei urmează să reprezinte opoziția, este posibil ca majoritatea parlamentară să dețină un număr disproporționat de vicepreședinți. Prin urmare, Comisia recomandă stabilirea unui număr maxim sau a unui interval admisibil de vicepreședinți, ceea ce ar spori stabilitatea

⁵⁷ În trecut, Comisia a constatat că „[u]n grup „mixt” alcătuit din parlamentari neafiliați poate fi o soluție pentru acei parlamentari care nu aparțin niciunui partid important, dar care doresc să acceadă la drepturile colective suplimentare de care se bucură grupurile [...] Legea (sau altă reglementare) nu ar trebui să împiedice alianțele între parlamentari neafiliați sau parlamentari aparținând unor partide politice mici și ar trebui, de asemenea, să permită parlamentarilor să își continue activitatea ca independenți.” Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: lista de verificare, par. 47. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2009)027, Raport privind mandatul imperativ și practicile similare, par. 44.

instituțională și ar reduce incertitudinea juridică. De asemenea, recomandă ca articolul 38 alineatul (3) să prevadă că vicepreședinții provin în mod proporțional din majoritate și din opoziție sau din fracțiunile parlamentare.

62. Comisia consideră că dispoziția de la articolul 38 alineatul (3), potrivit căreia „dacă opoziția nu depune nicio candidatură, funcția [de vicepreședinte care reprezintă opoziția] rămâne vacantă”, poate fi înțeleasă ca impunând ca întreaga opoziție să sprijine un singur candidat. Dacă opoziția este fragmentată, este puțin probabil ca aceasta să propună un candidat unic la funcția de vicepreședinte, ceea ce ar lăsa-o fără această reprezentare importantă. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă clarificarea acestei dispoziții, împuternicind în mod expres fracțiunile de opoziție, și nu opoziția în ansamblu, să depună candidaturi.

63. Potrivit articolului 40:

„Articolul 40. Biroul Permanent al Parlamentului

(1) Biroul Permanent al Parlamentului (denumit în continuare – Biroul Permanent) este organul de lucru care contribuie la îndeplinirea funcțiilor Parlamentului și la asigurarea organizării activității acestuia, în limitele atribuțiilor stabilite de prezentul Cod și de alte acte normative.

(2) Biroul Permanent este un organ colegial, deliberativ, fără personalitate juridică, care funcționează permanent pentru exercitarea funcțiilor sale.

(3) Biroul Permanent funcționează în baza prezentului Cod, a propriului regulament și se călăuzește în activitatea sa de prevederile constituționale și de alte acte normative.

(4) Biroul Permanent se formează ținând cont de reprezentarea proporțională a fracțiunilor în Parlament și asigurând funcționalitatea acestuia. Biroul Permanent este alcătuit din Președintele Parlamentului și vicepreședinții Parlamentului, din oficiu.

(5) Componenta numerică și nominală a Biroului Permanent se stabilește prin hotărârea Parlamentului, la propunerea fracțiunilor parlamentare.

[...]

(11) Ședințele Biroului Permanent sunt deliberative dacă la ele participă mai mult de jumătate dintre membrii săi.

(12) Ședințele Biroului Permanent sunt prezidate de Președintele Parlamentului sau de unul dintre vicepreședinții Parlamentului și se consemnează în procese-verbale, semnate de președintele ședinței și publicate pe pagina web oficială a Parlamentului.

(13) Procesul-verbal cuprinde lista persoanelor prezente la ședința Biroului Permanent, vorbitorii, subiectele examinate, rezultatele votului și deciziile adoptate.

(14) Dacă fracțiunile parlamentare nu ajung la un acord cu privire la orice chestiune legată de formarea organelor de lucru ale Parlamentului, a altor structuri colegiale și a delegațiilor parlamentare, Biroul Permanent face propuneri, iar Parlamentul decide asupra chestiunii, cu votul majorității deputaților prezenți, ținând cont de opțiunea personală a deputatului.

(15) Actele Biroului Permanent se adoptă sub formă de hotărâri, cu votul majorității membrilor prezenți.

(16) Hotărârile Biroului Permanent se publică pe pagina web oficială a Parlamentului.”

64. Comisia remarcă faptul că componenta Biroului Permanent nu este prevăzută în proiectul de Cod, ci este încredințată unei hotărâri a Parlamentului (articolul 40 alineatul (5)), „ținând cont de reprezentarea proporțională a fracțiunilor în Parlament și asigurând funcționalitatea acestuia” (articolul 40 alineatul (4)). Comisia subliniază că, deși principiul reprezentării proporționale este deja relevant în privința vicepreședinților, el capătă o importanță sporită în ceea ce privește componenta Biroului.⁵⁸ Comisia este preocupată de faptul că dispoziția relevantă din proiectul de Cod nu impune Parlamentului o obligație de a respecta principiul

⁵⁸ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2010)026, Raport privind rolul opoziției într-un parlament democratic, par. 63 și 113. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: listă de verificare, par. 41.

reprezentării proporționale în componența Biroului Permanent, ci îi cere doar să îl ia în considerare, și permite, în continuare, ca acest principiu să fie echilibrat cu o noțiune nedefinită de „funcționalitate”. La Chișinău, delegația a fost informată de diferiți interlocutori că actuala componență a Biroului asigură distribuirea funcțiilor de răspundere ca urmare a unor înțelegeri politice. Cu toate acestea, Comisia consideră că această regulă ar trebui prevăzută în Cod însuși.⁵⁹ Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă ca Codul să prevadă componența Biroului, de exemplu fie cu un număr proporțional de reprezentanți din fiecare fracțiune, fie cu participarea unui reprezentant din fiecare fracțiune, a cărui pondere de vot să fie proporțională cu ponderea generală a fracțiunii respective în Parlament.

65. Potrivit proiectului de Cod, actele Biroului Permanent se adoptă sub formă de hotărâri cu majoritatea voturilor membrilor prezenți (articolul 40 alineatul (15)), cu un cvorum de mai mult de jumătate dintre membrii săi (articolul 40 alineatul (11)). Aceasta înseamnă că Biroul poate adopta decizii fără ca vreun membru al fracțiunilor de opoziție să voteze în favoarea deciziei sau chiar fără ca vreunul dintre ei să fie prezent la ședință. Comisia consideră că reprezentarea proporțională poate deveni inutilă dacă toate deciziile procedurale importante privind funcționarea Parlamentului sunt luate cu majoritate simplă a celor prezenți.⁶⁰ Acest lucru este deosebit de relevant în raport cu atribuțiile importante ale Biroului, enumerate la articolul 41:

„Articolul 41. Atribuțiile Biroului Permanent

Biroul Permanent are următoarele atribuții principale:

- a) decide asupra activității Parlamentului și a organelor sale de lucru, precum și propune Parlamentului durata sesiunilor;
- b) prezintă spre aprobare Parlamentului componența numerică și nominală a comisiilor permanente ale Parlamentului și a delegațiilor parlamentare permanente la organizații internaționale;
- c) pregătește și asigură, cu sprijinul Secretariatului Parlamentului, desfășurarea lucrărilor Parlamentului;
- d) supraveghează și coordonează activitatea comisiilor parlamentare și a Secretariatului Parlamentului;
- e) stabilește, de comun acord cu șefii fracțiunilor parlamentare și ai comisiilor permanente, proiectul ordinii de zi, ora începerii ședințelor Parlamentului, ora votului, precum și cadrul dezbaterilor pentru anumite subiecte de pe ordinea de zi și îl prezintă spre aprobare Parlamentului;
- f) elaborează, la începutul sesiunii de primăvară, de comun acord cu șefii fracțiunilor parlamentare și ai comisiilor permanente, programul legislativ anual și îl prezintă spre aprobare Parlamentului;
- g) propune organizarea de audieri în ședința plenară a Parlamentului și stabilește modul de dezbateri publică a proiectelor de acte normative;
- h) propune constituirea comisiilor de anchetă sau speciale;
- i) aprobă metodologia de realizare a evaluării ex-post a legilor, precum și planurile anuale de control parlamentar;
- j) adoptă regulamente, instrucțiuni, alte acte administrative pentru asigurarea organizării și funcționării Parlamentului și a Secretariatului Parlamentului;
- k) stabilește funcțiile și responsabilitățile membrilor săi;
- l) aprobă structura și numărul maxim de personal al Secretariatului Parlamentului, precum și condițiile specifice de remunerare și de compensare a cheltuielilor aferente exercitării atribuțiilor pentru funcționarii publici și alt personal al Secretariatului;

⁵⁹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: lista de verificare, par. 84 și 86.

⁶⁰ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: lista de verificare, par. 88.

m) aprobă proiectul bugetului Secretariatului Parlamentului și îl prezintă Guvernului pentru includere în proiectul bugetului de stat, care urmează să fie prezentat Parlamentului spre adoptare;

n) reglementează orice altă chestiune legată de buna funcționare a Parlamentului, a Secretariatului Parlamentului și a deputaților Parlamentului;

o) îndeplinește alte atribuții prevăzute de prezentul Cod, de alte acte sau însărcinări ale Parlamentului.”

66. În special, Biroul are atribuția de a stabili, de comun acord cu șefii fracțiunilor parlamentare și ai comisiilor permanente, proiectul ordinii de zi, ora începerii ședințelor Parlamentului, ora votului, precum și cadrul dezbaterilor pentru anumite subiecte de pe ordinea de zi, care este apoi prezentat spre aprobare Parlamentului (litera (e)).⁶¹ În trecut, Comisia a susținut că „[p]rezența puternică a opoziției este cu atât mai importantă în acele structuri ale Parlamentului care au competența de a stabili proceduri și reguli interne sau de a soluționa litigii – precum Biroul, Comisia de etică etc. – și care, în consecință, pot afecta drepturile și privilegiile opoziției înseși. Aici, principiul reprezentării proporționale poate fi completat cu mecanisme suplimentare, precum votul cu o majoritate calificată sau acordarea către opoziție a unei puteri de blocare în privința anumitor decizii procedurale cele mai importante. În plus, în unele țări, deciziile adoptate de asemenea organe ar trebui să beneficieze de sprijin interpartinic (adică sprijinul unui anumit număr de membri care reprezintă opoziția). Dacă o decizie bazată pe consens este imposibilă, reprezentanții opoziției din comisie ar trebui să poată depune un raport al minorității.”⁶² Prin urmare, Comisia a recomandat „ca minoritatea să aibă un cuvânt de spus în stabilirea ordinii de zi – decidând ce cauze ar trebui dezbătute, datele dezbaterii, calendarul și altele. Nu este propice unei democrații parlamentare eficiente și legitime ca majoritatea să poată decide singură ordinea de zi, permițând doar acele dezbateri cu care se simte confortabil și întârziind sau blocând altele.”⁶³ O modalitate de a face acest lucru este de a oferi opoziției posibilitatea de a influența ordinea de zi prin permiterea includerii unor puncte la cererea unei minorități calificate.⁶⁴ Potrivit Comisiei, această putere poate contribui la contrabalansarea mecanismelor decizionale din cadrul Biroului, care ar putea în continuare să adopte un act cu majoritate simplă a celor prezenți, dar nu să respingă includerea punctelor solicitate de o minoritate calificată din opoziție.
67. Componenta numerică și nominală a comisiilor permanente este, de asemenea, stabilită de Parlament, la fel ca repartizarea și numirea președintelui, vicepreședintelui, secretarului, membrilor și membrilor supleanți ai acestora (articolul 42 alineatul (2)). Cel puțin două comisii permanente ar trebui să fie prezidate de opoziție, iar acest număr poate crește proporțional cu numărul de mandate pe care aceasta le deține în Parlament (articolul 42 alineatul (3)). Legea detaliază atribuțiile comisiilor permanente (articolul 43), ale președinților acestora (articolul 44) și ale vicepreședinților și secretarilor lor (articolul 45). Proiectul de Cod prevede că componența comisiilor se stabilește ținând cont de propunerea fracțiunilor parlamentare, în funcție de reprezentarea lor proporțională în Parlament (articolul 42 alineatul (2)), și că opoziția prezidează comisii permanente proporțional cu numărul de mandate obținute, dar nu mai puțin de două (articolul 42 alineatul (3)). Potrivit amendamentelor introduse în lectura a doua, „modificarea componenței nominale a comisiilor permanente se poate realiza în cazurile prevăzute de prezentul Cod, cu respectarea principiului reprezentării proporționale a fracțiunilor parlamentare” (articolul 42 alineatul (7)). Comisia de la Veneția reamintește

⁶¹ Alte atribuții ale Biroului vor fi discutate în alte secțiuni ale Opiniei.

⁶² Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: lista de verificare, par. 89.

⁶³ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2010)025, Raport privind rolul opoziției într-un parlament democratic, par. 108.

⁶⁴ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: lista de verificare, par. 20.

importanța principiului reprezentării proporționale în organele de conducere ale Parlamentului, inclusiv în comisiile permanente.⁶⁵ În trecut, Comisia a susținut chiar că, în cele mai importante comisii (de exemplu, cele responsabile de buget sau de controlul serviciilor de securitate), anumite locuri ar trebui rezervate opoziției, chiar peste reprezentarea sa efectivă în Parlament, sau chiar că opoziției ar trebui să i se acorde președinția.⁶⁶ Cu toate acestea, Comisia consideră că absența unei dispoziții clare privind numărul posibil de comisii sau un interval în acest sens poate îngreuna aplicarea în practică a acestui principiu. Ca în cazul vicepreședinților, Comisia recomandă stabilirea unui număr maxim sau a unui interval admisibil de comisii sau, eventual, a unui număr minim de comisii specifice, ceea ce ar spori stabilitatea instituțională și ar reduce incertitudinea juridică. De asemenea, Comisia remarcă faptul că Codul nu precizează care comisii urmează să fie prezidate de opoziție.

68. Comisia observă, de asemenea, că, în pofida dispozițiilor limitate privind numărul total și componența comisiilor, proiectul de Cod include acum dispoziții privind constituirea și atribuțiile comisiei permanente în domeniul integrării europene (articolul 229). Comisia consideră aceasta o evoluție pozitivă. Cu toate acestea, ea constată că, în absența unor dispoziții mai detaliate privind comisiile suplimentare, aceasta poate crea un anumit dezechilibru, în special întrucât proiectul de Cod reglementează și relațiile comisiei permanente pentru integrare europeană cu alte comisii parlamentare (articolul 230). Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă utilizarea dispozițiilor privind comisia permanentă pentru integrare europeană ca model pentru configurarea celorlalte comisii permanente, și anume: stabilirea numărului și a denumirilor acestora, precizarea numărului de comisii care urmează să fie prezidate de opoziție, stabilirea procedurilor de numire a președinților etc., care ar fi considerate un minim și nu ar exclude posibilitatea constituirii unor comisii permanente suplimentare dacă Parlamentul decide astfel.
69. Vicepreședintele care reprezintă opoziția (articolul 38 alineatul (5)) și președinții de comisii numiți de opoziție (articolul 80 alineatul (2)) pot fi revocați cu o majoritate simplă, inclusiv la cererea majorității parlamentare, respectiv a Parlamentului sau a comisiei relevante. Comisia consideră că aceste dispoziții creează riscul de a eroda chiar garanțiile pe care proiectul de Cod le introduce pentru a asigura reprezentarea proporțională a tuturor forțelor din parlament, întrucât o funcție deținută la discreția majorității nu este un drept veritabil al opoziției.⁶⁷ Comisia de la Veneția observă, de asemenea, că, în cazul membrilor Biroului Permanent, aceștia pot fi revocați prin decizia fracțiunii care i-a desemnat, adoptată cu votul majorității membrilor săi (articolul 40 alineatul (9) din proiectul de Cod). Pentru a evita ca vicepreședintele care reprezintă opoziția și președinții de comisii desemnați de fracțiunile de opoziție să fie revocați în mod discreționar de majoritatea de guvernământ, ar putea fi introduse dispoziții echivalente pentru aceste funcții, astfel încât revocarea lor să poată fi inițiată numai de fracțiunea de opoziție sau de alt subiect din opoziție care a propus numirea, cu excepția cazurilor de abateri disciplinare clar definite și grave, sub rezerva unor garanții procedurale adecvate. În orice caz, revocarea nu ar trebui să afecteze atribuirea funcției, iar fracțiunea de opoziție îndreptățită la aceasta ar trebui să păstreze dreptul de a propune un înlocuitor.

⁶⁵ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2010)025, Raport privind rolul opoziției într-un parlament democratic, par. 63, 65 și 113. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: lista de verificare, par. 41. A se vedea, de asemenea, APCE, Rezoluția 1601 (2008), 2.5.1 și 2.5.2.

⁶⁶ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: lista de verificare, par. 86. A se vedea, de asemenea, APCE, Rezoluția 1601 (2008) privind „Orientări procedurale cu privire la drepturile și responsabilitățile opoziției într-un parlament democratic”, 2.5.1.

⁶⁷ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: lista de verificare, par. 89.

70. De asemenea, Comisia observă că proiectul de Cod include o obligație pentru fracțiuni de a asigura o reprezentare echilibrată a femeilor și bărbaților în organele de conducere, organele de lucru și alte structuri (articolul 20 alineatul (14)); cu toate acestea, această obligație nu pare să se aplice componentei efective a organelor de conducere ale parlamentului sau a delegațiilor parlamentare. Recomandarea Rec(2003)3 a Comitetului de Miniștri privind participarea echilibrată a femeilor și bărbaților la procesul decizional politic și public oferă orientări relevante în această privință, inclusiv obiectivul ca reprezentarea femeilor sau a bărbaților în orice organ decizional din viața politică sau publică să nu scadă sub 40%.⁶⁸ APCE a îndemnat în special statele să asigure participarea echilibrată a femeilor și bărbaților în toate domeniile vieții parlamentare, în special în funcțiile decizionale.⁶⁹ În trecut, Comisia a concluzionat că „subreprezentarea femeilor în multe parlamente [...] naționale din Europa trebuie considerată în continuare problematică din perspectiva democrației și a drepturilor omului.”⁷⁰ Comisia consideră că această constatare este relevantă nu numai în ceea ce privește reprezentarea femeilor în parlamente, ci și în organele lor de conducere. Prin urmare, Comisia consideră că cerințele obligatorii privind reprezentarea echilibrată a femeilor și bărbaților ar trebui să urmărească o reprezentare adecvată a deputatilor de toate genurile și în toată diversitatea lor în diferitele organe de conducere ale Parlamentului. În consecință, Comisia recomandă stabilirea unor cerințe de echilibru de gen în componența organelor de conducere ale Parlamentului și a delegațiilor parlamentare. De asemenea, recomandă ca principiile generale ale Codului să includă în mod expres egalitatea de gen și participarea incluzivă, alături de responsabilitate (accountability), ca principii care guvernează activitatea parlamentară (a se vedea par. 44 de mai sus). Întrucât punerea în aplicare a acestor principii poate fi dificilă, Codul ar trebui să prevadă mecanisme eficiente și practicabile, care să țină seama de modul în care diferite fracțiuni își propun membrii. O soluție ar putea fi consolidarea obligației deja existente la articolul 20 alineatul (4) atunci când aceeași fracțiune propune mai mulți membri pentru același organ sau pentru funcții echivalente (de exemplu, ca membri ai Biroului Permanent sau ca președinți ai comisiilor permanente).

2. Procedurile legislative

a. Prezentarea generală a procedurilor

71. Capitolele II și III reglementează procedurile legislative. Articolul 46 introduce conceptul de program legislativ anual, care privește organizarea audierilor parlamentare, a controlului parlamentar, precum și a altor activități ale Parlamentului. Comisia salută această evoluție, întrucât ea asigură o gestionare eficientă a activității Parlamentului. Proiectul de Cod încredințează acest program Parlamentului (fără a impune vreo majoritate), la propunerea Biroului Permanent (articolele 46 alineatul (1) și 41 litera (f)). Comisia observă că, potrivit articolului 161 alineatul (1) din proiectul de Cod, „Guvernul prezintă Parlamentului programul său de activitate privind armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene pentru anul următor, care se include în programul legislativ al Parlamentului.” Comisia observă, de asemenea, că, potrivit articolului 74 alineatul (3) din Constituție, „[p]roiectele de legi prezentate de Guvern, precum și inițiativele legislative ale deputaților acceptate de Guvern sunt examinate de Parlament în modul și în ordinea de prioritate stabilite de Guvern, inclusiv în procedură de urgență. Celelalte inițiative legislative se examinează în ordinea stabilită.” Potrivit Comisiei, „[p]arlamentul este, în general, stăpân pe

⁶⁸ Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, Recomandarea CM/Rec(2003)3 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind participarea echilibrată a femeilor și bărbaților la procesul decizional politic și public.

⁶⁹ APCE, Rezoluția 2615 (2025) privind „Promovarea participării incluzive la viața parlamentară: egalitatea de gen, accesibilitatea și politicile incluzive”, 10.1.1.

⁷⁰ A se vedea Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)023, Georgia – Opinie privind amendamentele la Codul electoral care abrogă cotele de gen, par. 30.

ordinea sa de lucru.”⁷¹ În trecut, aceasta a constatat că „[În unele țări, proiectele de lege sponsorizate de Guvern au prioritate față de cele introduse de deputații individuali. Atunci când există o asemenea dominație a majorității guvernamentale asupra ordinii de zi a Parlamentului, aceasta poate conduce la o slăbire a inițiativei legislative a Parlamentului.”⁷² Prin urmare, Comisia consideră că programul legislativ al Parlamentului trebuie să rămână o decizie a Parlamentului și nu trebuie să funcționeze ca un filtru de admisibilitate și este, așadar, preocupată de faptul că dispozițiile actuale creează riscul ca Parlamentul să fie nevoit să acorde prioritate programului Guvernului, lăsând puțin sau deloc spațiu legislativului pentru a decide singur. Prin urmare, Comisia recomandă modificarea articolului 161 alineatul (1) pentru a se asigura că programul legislativ al Parlamentului rămâne o decizie a Parlamentului.

72. Potrivit articolului 57 alineatul (5) din proiectul de Cod, „[p]roiectele de acte normative care implică majorarea sau reducerea veniturilor bugetare ori a împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, lipsite de avizul pozitiv al Guvernului, nu pot fi incluse în proiectul ordinii de zi a ședințelor Parlamentului.” Această dispoziție provine din articolul 131 alineatul (4) din Constituție, potrivit căruia „[o]rice inițiativă legislativă sau amendament care atrage majorarea ori reducerea veniturilor bugetare sau a împrumuturilor, precum și majorarea ori reducerea cheltuielilor bugetare se adoptă după acceptarea de către Guvern.” În trecut, Comisia a recunoscut că amendamentele parlamentare care majorează cheltuielile publice sau reduc veniturile publice sunt supuse aprobării prealabile a Guvernului în unele constituții occidentale, dar și-a exprimat rezervele, întrucât „examinarea și modificarea bugetului propus ar trebui să fie una dintre principalele prerogative ale Parlamentului.”⁷³ Comisia a fost informată, de asemenea, că articolele 57 alineatul (5), 90 alineatele (7) și (8), precum și 104 alineatul (8) din proiectul de Cod au fost modificate și nu mai impun un aviz pozitiv al Guvernului, dar Comisia nu a putut examina dispozițiile modificate. Comisia de la Veneția consideră că un veto al Guvernului asupra inițiativelor legislative afectează în mod negativ funcția deliberativă a Parlamentului și, în practică, afectează în mod disproporționat opoziția. De asemenea, consideră că nu este clar cine verifică impactul bugetar pretins și dacă această clasificare poate fi contestată.
73. Prin urmare, Comisia recomandă ca Parlamentul să păstreze dreptul de a include pe ordinea sa de zi toate proiectele de acte normative și amendamentele și de a le dezbate în plen. Cerința aprobării Guvernului, astfel cum este prevăzută de Constituție, ar trebui să se aplice numai în etapa finală, înainte de adoptare (adică la votul privind adoptarea legii), și nu ca o barieră procedurală în calea discuției. În plus, ar trebui stabilită o procedură clară de verificare și, după caz, de contestare a evaluării Guvernului privind impactul bugetar. Clasificarea inițială ar trebui efectuată de comisia permanentă sesizată în fond, pe baza unor criterii obiective și transparente, și ar trebui să poată fi contestată în plen, cu participarea semnificativă a membrilor opoziției la acest proces de verificare. Această garanție ar menține autonomia și funcția deliberativă a Parlamentului, protejând în special drepturile opoziției de a propune și de a dezbate inițiative legislative cu implicații bugetare. Pentru ca această cerință să nu funcționeze ca un veto asupra formulării finale a unui text după încheierea dezbaterii, evaluarea Guvernului ar trebui făcută cunoscută în momentul depunerii inițiativei sau amendamentului și ar trebui să poată fi invocată în etapa adoptării numai dacă a fost ridicată în acea etapă anterioară. Comisia observă, de asemenea, că articolul 131 alineatul (4) din Constituție se referă la orice inițiativă legislativă sau amendament, în timp ce dispozițiile operative ale proiectului de Cod sunt formulate în termeni de proiecte de acte

⁷¹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: lista de verificare, par. 94.

⁷² Ibid., par. 96.

⁷³ Ibid., par. 109. A se vedea, de asemenea, par. 99.

normative; poziția amendamentelor care implică consecințe bugetare ar trebui, în consecință, clarificată.

74. Articolul 100 stabilește procedura de examinare a proiectelor de acte normative pe lecturi:

„Articolul 100. Examinarea proiectului de act normativ pe lecturi

(1) Proiectele de acte normative înscrise pe ordinea de zi a ședinței plenare a Parlamentului se examinează, de regulă, în două lecturi.

(2) Proiectele de legi organice se adoptă numai după examinarea lor în două lecturi.

(3) Proiectele de legi ordinare, prin hotărârea Parlamentului, pot fi adoptate într-o singură lectură, cu votul majorității deputaților prezenți.

(4) Proiectele de legi constituționale, proiectele complexe de legi organice, cele privind probleme bugetare, financiare și economice, care necesită cheltuieli financiare considerabile, precum și proiectele de legi privind alte chestiuni importante, prin hotărârea Parlamentului, pot fi supuse examinării și în lectura a treia.

(5) Proiectul de act normativ, sinteza amendamentelor și materialele conexe se anexează la raportul comisiei permanente sesizate în fond și se prezintă în fața plenului Parlamentului.”

75. Comisia consideră că, din perspectiva securității juridice, articolul 100 din proiectul de Cod nu clarifică suficient modul în care proiectele de acte normative urmează să fie examinate în lecturi succesive. În special, actele normative urmează să fie examinate „de regulă” în două lecturi (articolul 100 alineatul (1)). Comisia consideră că această formulare poate duce la un tratament inegal, interpretări divergente și neînțelegeri, întrucât nu este clar dacă parlamentul poate avea puterea discreționară de a reduce numărul de lecturi la una singură, prin hotărârea sa, în cazul legislației ordinare (articolul 100 alineatul (3)), sau de a-l mări până la trei lecturi atunci când este vorba de proiecte de legi constituționale, proiecte complexe de legi organice, cele privind probleme bugetare, financiare și economice, care necesită cheltuieli financiare considerabile, precum și proiecte de legi privind alte chestiuni importante (articolul 100 alineatul (4)). Mai mult, articolul 111 alineatul (1) prevede că „[p]roiectele de acte normative se consideră definitiv aprobate dacă au fost votate în lectura finală.” În opinia Comisiei, o mai mare certitudine și o putere discreționară parlamentară mai restrânsă în această materie ar fi adecvate. Posibilitatea adoptării legilor ordinare într-o singură lectură poate fi menținută pentru cazuri clar definite, dar legile care afectează drepturile fundamentale ar trebui excluse în mod expres de la adoptarea într-o singură lectură. Prin urmare, Comisia recomandă modificarea în consecință a acestor dispoziții (precum articolul 100).

76. În ceea ce privește votul, articolele 117, 120, 122 și 123 prevăd diferite metode. Potrivit articolului 117 alineatul (4), „[v]otul secret se exprimă prin buletine de vot. Votul este secret dacă Constituția Republicii Moldova prevede astfel sau în cazul în care privește interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor populare și a infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității persoanei, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale, garantării autorității și imparțialității sistemului de justiție.”⁷⁴ Comisia consideră că această listă de temeuri este considerabil de lungă și abstractă și ar permite votul secret cu privire la aproape orice chestiune care urmează să fie decisă de Parlament. În opinia Comisiei, aceasta ridică o problemă de responsabilitate a Parlamentului și a membrilor săi, întrucât ar putea deveni practic imposibil de știut pentru ce au votat aceștia dacă această dispoziție este utilizată în mod abuziv. Din aceste motive, Comisia de la Veneția recomandă limitarea votului secret la cazurile prevăzute în mod expres de Constituție (astfel cum prevede deja articolul 117

⁷⁴ Potrivit articolului 64 alineatul (2) din Constituția Republicii Moldova, „[p]reședintele Parlamentului este ales prin vot secret, cu votul majorității deputaților aleși pentru durata mandatului Parlamentului. Președintele Parlamentului poate fi revocat oricând prin vot secret de către Parlament, cu votul a cel puțin două treimi din numărul total al deputaților.”

alineatul (4) din proiectul de Cod), la voturile privind acte cu caracter personal (adică alegeri, numiri, revocări) și la un set definit în mod restrâns de materii sau circumstanțe.

77. Mai mult, Comisia observă că niciuna dintre aceste metode nu pare să permită deputaților, în anumite circumstanțe justificate (de exemplu, celor spitalizați, bolnavi, care alăptează sau care au grijă de copii ori de persoane în vârstă etc.), să beneficieze de proceduri speciale sau să își poată delega votul. În opinia sa, asemenea dispoziții restrictive pot priva în mod nejustificat de dreptul de participare și pot avea uneori un impact negativ asupra deputaților care sunt deja expuși riscului de discriminare.⁷⁵ Prin urmare, Comisia recomandă să fie avute în vedere opțiuni alternative pentru a asigura că toți deputații pot vota. Comisia observă că proiectul de Cod prevede deja că votul este fixat la o oră anume (articolul 118), ceea ce este binevenit. Cu toate acestea, această opțiune ar putea să nu fie suficientă în toate cazurile, astfel încât o opțiune suplimentară ar putea fi ca Codul să includă o listă de cazuri limitate și justificate în care deputații să poată recurge la metode alternative de vot, cu condiția ca aceste metode să respecte cadrul juridic moldovenesc, jurisprudența Curții Constituționale și să garanteze principiile votului în Parlament. În special, atunci când votul este secret (a se vedea paragraful de mai sus), orice aranjament alternativ trebuie să păstreze această confidențialitate.

78. Delegarea legislativă este reglementată la articolul 157 și următoarele din proiectul de Cod:

„Articolul 157. Dispoziții generale

(1) Delegarea legislativă este instituția prin care Parlamentul, în perioada dintre sesiuni, poate împuternici Guvernul cu dreptul de a emite ordonanțe cu putere de lege.

(2) În vederea realizării programului de activitate al Guvernului, Parlamentul poate adopta, la propunerea acestuia, o lege organică specială prin care împuternicește Guvernul să emită ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice.

(3) Ordonanțele pot fi emise pentru o perioadă determinată și într-un domeniu determinat, stabilite în mod expres în legea de abilitare.

(4) Legea de abilitare stabilește, în mod obligatoriu, domeniul și data până la care pot fi emise ordonanțe.

(5) Prin legea de abilitare, Parlamentul poate condiționa emiterea ordonanțelor de aprobarea lor ulterioară de către Parlament, stabilind termenul de depunere a acestora.

(6) Nedepunerea proiectului de lege pentru aprobarea ordonanței în termenul stabilit de lege atrage încetarea efectelor ordonanței.

(7) Dacă Parlamentul nu examinează proiectul de lege pentru aprobarea ordonanței, după de Guvern, în termenul stabilit în legea de abilitare, efectele ordonanței nu încetează.

(8) Dacă Parlamentul respinge proiectul de lege privind aprobarea ordonanțelor, acestea se consideră abrogate.

(9) Aprobarea sau respingerea ordonanțelor se face prin lege ordinară.”

79. Comisia de la Veneția subliniază că standardele internaționale permit delegarea sau stabilirea puterii normative în favoarea guvernului, a agențiilor executive ori a autorităților locale și regionale, atât timp cât este asigurat rolul principal al legislativului ca legiuitor. În această privință, aceasta reamintește că „[o] asemenea delegare ar trebui totuși să fie explicită și specifică, pentru a evita în special delegarea unor puteri de legiferare prea largi către guvern și către alte organe executive sau legislative.”⁷⁶ În trecut, Comisia a subliniat că orice putere legislativă conferită executivului ar trebui să fie limitată în timp și ca domeniu, să poată fi utilizată numai din motive întemeiate, precum starea de urgență, și să fie eliminată

⁷⁵ APCE, Rezoluția 2615 (2025) privind „Promovarea participării incluzive la viața parlamentară: egalitatea de gen, accesibilitatea și politicile incluzive”, par. 10.3.3.

⁷⁶ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)002, Lista actualizată de verificare privind statul de drept, par. 33. A se vedea, în general, criteriul de referință A.5.

treptat cât mai rapid posibil.⁷⁷ Prin urmare, Comisia de la Veneția salută faptul că delegarea legislativă potrivit articolului 157 și următoarele rămâne limitată la domenii care nu fac obiectul legilor organice, că se întemeiază pe o lege organică explicită a Parlamentului și că este limitată la o perioadă determinată și la un domeniu determinat, stabilite în mod expres în legea de abilitare (alineatele (2), (3) și, respectiv, (4)).

80. Comisia de la Veneția observă că, deși Parlamentul trebuie să aprobe ulterior ordonanțele emise de Guvern (alineatul (5)), neexaminarea acestora de către Parlament nu pune capăt efectelor lor (alineatul (7)). Această dispoziție provine din articolul 106² alineatul (4) din Constituție, potrivit căruia „[d]acă legea de abilitare o cere, ordonanțele se supun aprobării Parlamentului. Proiectul de lege privind aprobarea ordonanțelor se prezintă în termenul stabilit în legea de abilitare. Nerespectarea termenului atrage încetarea efectelor ordonanței. Dacă Parlamentul nu respinge proiectul de lege privind aprobarea ordonanțelor, acestea rămân în vigoare.” În opinia Comisiei, faptul că o ordonanță rămâne în vigoare dacă nu este examinată de Parlament este în contradicție cu faptul că puterile legislative delegate executivului ar trebui să fie limitate în timp și eliminate treptat cât mai rapid posibil. Comisia este, de asemenea, preocupată de faptul că această dispoziție ar putea fi utilizată în mod abuziv de majoritatea parlamentară pentru a omite cu intenție examinarea aprobării ordonanței, împiedicând astfel opoziția să dezbată ordonanțele. Comisia observă, de asemenea, că proiectul de Cod conține mai multe dispoziții care impun Parlamentului obligația de a examina un proiect de lege cu prioritate (de exemplu, proiectele de legi prezentate de Guvern pentru punerea în executare a hotărârilor Curții Constituționale, potrivit articolului 168; precum și proiectele de legi a căror examinare este cerută de Guvern în procedură de prioritate, potrivit articolului 74 din Constituție, conform articolului 71 alineatul (1)). Prin urmare, Comisia recomandă ca Parlamentul să examineze cu prioritate proiectele de legi pentru aprobarea ordonanței, prezentate de Guvern.
81. Comisia de la Veneția observă că articolul 106¹ din Constituția Republicii Moldova conține un mecanism de „angajare a răspunderii Guvernului” – o „ghilotină” parlamentară care permite încheierea sumară a dezbatelor parlamentare, la inițiativa executivului, pentru a închide o parte a procesului parlamentar și a continua cu proiectul de lege:⁷⁸
- „Articolul 106¹. Angajarea răspunderii Guvernului
- (1) Guvernul poate să-și angajeze răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program de activitate, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege.
- (2) Guvernul este demis dacă o moțiune de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la data prezentării programului, a declarației de politică generală sau a proiectului de lege, a fost votată în condițiile articolului 106.
- (3) În cazul în care Guvernul nu a fost demis în condițiile alineatului (2), proiectul de lege prezentat se consideră adoptat, iar programul sau declarația de politică generală devine obligatorie pentru Guvern.”
82. Curtea Constituțională a Republicii Moldova a observat că angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege în mod discreționar, în orice moment și în orice condiții, ar echivala cu transformarea Guvernului într-o autoritate publică legislativă, concurentă Parlamentului; Curtea a conturat criteriile care trebuie aplicate: angajarea răspunderii de către Guvern asupra unui proiect de lege trebuie să fie doar o măsură în extremis, într-un domeniu important, atunci când există necesitatea adoptării legii cât mai curând posibil și a aplicării ei imediate. În plus, Curtea a statuat că proiectul de lege asupra căruia Guvernul își

⁷⁷ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: lista de verificare, par. 119. A se vedea, de asemenea, par. 120, potrivit căruia „Parlamentul ar trebui să poată revoca puterea delegată și să poată revoca/modifica decrete specifice.”

⁷⁸ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)016, Raport privind relațiile dintre Parlament și Guvern: încredere și răspundere, par. 45. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)002, Lista actualizată de verificare privind statul de drept, par. 30.

angajează răspunderea în fața Parlamentului ar trebui să se refere în mod clar la un singur domeniu de reglementare.⁷⁹

83. Procedura de urmat este detaliată în prezent la articolul 119 din Regulamentul Parlamentului, care prevede că angajarea răspunderii este posibilă numai pentru legi organice sau ordinare și se declanșează prin adoptarea unei hotărâri a Guvernului, comunicate în scris Parlamentului.⁸⁰
84. Articolul 148 din proiectul de Cod abordează angajarea răspunderii Guvernului:

„Articolul 148. Mecanismul de angajare a răspunderii Guvernului

 - (1) În temeiul articolului 106¹ din Constituție, Guvernul poate să-și angajeze răspunderea în fața Parlamentului, în ședință plenară, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unor proiecte de legi.
 - (2) Guvernul poate să-și angajeze răspunderea în fața Parlamentului numai asupra unor proiecte de legi organice sau ordinare.
 - (3) Guvernul poate să-și asume răspunderea asupra unui proiect de lege sau asupra mai multor proiecte de legi în același timp.
 - (4) Proiectul de lege asupra căruia Guvernul își angajează răspunderea în fața Parlamentului nu urmează etapele procedurii legislative prevăzute de prezentul Cod.”
85. Potrivit articolului 149 din proiectul de Cod, în aplicarea jurisprudenței Curții Constituționale, Guvernul poate angaja răspunderea numai în următoarele condiții cumulative:
 - a) existența unei necesități urgente de adoptare a măsurilor cuprinse în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea;
 - b) necesitatea ca legislația să fie adoptată cât mai rapid;
 - c) importanța domeniului reglementat;
 - d) aplicarea imediată a legii;
 - e) limitarea legilor la un singur domeniu de reglementare.
86. Recurgerea la acest mecanism împiedică deputații să depună amendamente (articolul 153 alineatul (1)) și Parlamentul să organizeze o dezbatere (articolul 153 alineatul (2)).
87. Comisia a examinat anterior articolul 49 alineatul 3 din Constituția Franței, care permite angajarea răspunderii Guvernului.⁸¹ Aceasta a concluzionat că „utilizarea articolului 49.3 nu este în sine contrară principiilor unui stat democratic, în special principiului supremației legislativului, cu condiția să fie exercitată numai în domenii definite și să fie însoțită de garanții efective. Aceste limitări sunt necesare pentru a păstra funcția legislativă a parlamentului.” Comisia a recomandat: excluderea posibilității de a activa acest articol pentru legile organice, introducerea cerinței explicite ca articolul să poată fi activat numai după o discuție aprofundată în Parlament și limitarea frecvenței activării, inclusiv prin sesiuni extraordinare.⁸² Comisia a concluzionat, de asemenea, că „controlul exercitat de Consiliul Constituțional

⁷⁹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)016, Raport privind relațiile dintre Parlament și Guvern: încredere și răspundere, par. 48-50.

⁸⁰ În temeiul dispozițiilor din Regulamentul Parlamentului în vigoare: „Articolul 119. Mecanismul de angajare a răspunderii Guvernului (1) Guvernul poate să-și angajeze răspunderea politică în fața Parlamentului asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege organică sau ordinară. (2) Angajarea răspunderii politice în fața Parlamentului se declară printr-o hotărâre a Guvernului, care se prezintă Parlamentului în aceeași zi, împreună cu textul programului, al declarației de politică generală sau al proiectului de lege. Președintele Parlamentului dispune de îndată distribuirea hotărârii și a materialelor însoțitoare deputaților.”

⁸¹ A se vedea Comisia de la Veneția, CDL-AD(2023)024, Franța – Opinie interimară privind articolul 49.3 din Constituție și Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)025, Franța – Opinie finală privind articolul 49.3 din Constituție.

⁸² Ibid., par. 56. Aceasta a recomandat, de asemenea, „excluderea posibilității de a-l combina cu alte instrumente ale așa-numitului parlamentarism rationalizat, precum articolul 47 din Constituție”, dar nu există un asemenea instrument în Constituția Republicii Moldova.

poate constitui o garanție suficientă numai în măsura în care depășește simpla respectare strictă a procedurii de activare a articolului 49.3.”⁸³

88. Comisia observă mai întâi că, potrivit regulamentului de procedură în vigoare, precum și dispozițiilor din proiectul de Cod, Guvernul poate angaja răspunderea nu numai pentru legi ordinare, ci și pentru legi organice. În comentariile lor scrise, Parlamentul susține, de asemenea, că articolul 106¹ din Constituție se referă la un „proiect de lege”, fără a limita în mod expres domeniul de aplicare al mecanismului la legile ordinare, și că instituirea prin Cod a unei interdicții absolute de utilizare a mecanismului pentru legile organice trebuie, prin urmare, analizată în lumina limitelor în care legea organică poate restrânge exercitarea unei competențe constituționale. În trecut, Comisia a remarcat că articolul 49.3 din Constituția Franței conferă Prim-ministrului puterea discreționară de a-l utiliza în privința oricărui tip de lege, dar a avertizat că „executivul nu ar trebui să aibă ultimul cuvânt asupra unor texte de rang superior, precum legile organice.”⁸⁴ Prin urmare, Comisia recomandă limitarea angajării răspunderii la legile ordinare.
 89. În ceea ce privește procedura, articolul 151 din proiectul de Cod prevede că articolul 148 este pus în aplicare după ce Președintele convoacă ședința Biroului Permanent, care stabilește, la rândul său, data ședinței plene:
- „Articolul 151. Convocarea ședinței plene
- (1) Președintele Parlamentului dispune de îndată transmiterea hotărârii Guvernului și a materialelor suplimentare către deputați și convoacă ședința Biroului Permanent în cadrul căreia:
 - a) se prezintă scrisoarea de însoțire a Guvernului și materialele privind angajarea răspunderii;
 - b) se stabilește data ședinței plene în care Guvernul își angajează răspunderea pentru program, declarația de politică generală sau proiectul de lege.
 - (2) Ședința plenară se convoacă nu mai târziu de 3 zile de la data la care cererea privind angajarea răspunderii de către Guvern este depusă în Parlament.
 - (3) Dacă Parlamentul nu se află în sesiune ordinară, Parlamentul se convoacă în sesiune specială, în condițiile prezentului Cod.
 - (4) Neconvocarea Parlamentului în ședință plenară pentru examinarea angajării răspunderii de către Guvern echivalează cu respingerea cererii.
 - (5) Sesiunea specială se încheie de drept după dezbaterile motiunii de cenzură, dacă aceasta a fost depusă.”
90. Mai mult, ca urmare a angajării răspunderii de către Guvern potrivit proiectului de Cod, „Parlamentul nu urmează etapele procedurii legislative prevăzute de prezentul Cod” (articolul 148 alineatul (4)).
 91. Astfel cum s-a menționat mai sus, Comisia a recomandat ca articolul 49.3 din Constituția Franței să poată fi aplicat numai după o discuție aprofundată în Adunarea Națională. În examinarea articolului 49.3, Comisia a concluzionat că „articolul 49.3, care îngheață textul proiectului de lege, împiedicând orice discuție sau amendare ulterioară, poate fi activat în orice moment după deschiderea dezbaterii în plen, nu înainte, astfel încât nu afectează discuțiile din comisie [...] Rezultă că, chiar și atunci când articolul 49.3 a fost invocat deja în prima lectură, Adunarea Națională a avut în mod necesar posibilitatea de a discuta și de a amenda textul într-o ședință a unei comisii permanente; dacă este invocat numai în a doua lectură, aceasta a avut posibilitatea de a-l discuta în faza anterioară a procedurii și are din

⁸³ Ibid., par. 57.

⁸⁴ Ibid., par. 50.

nou această posibilitate în ședința comisiei permanente care precedă noile dezbateri în plen.”⁸⁵

92. Prin contrast, angajarea răspunderii de către Guvern potrivit proiectului de Cod al Republicii Moldova este posibilă în orice moment și, potrivit articolului 148 alineatul (4), „nu urmează etapele procedurii legislative”. Prin urmare, Comisia înțelege că Guvernul poate, de asemenea, să împiedice discutarea proiectului de act normativ în cadrul comisiei sau comisiilor respective.
93. Comisia subliniază în acest context că articolul 49.3 din Constituția Franței se aplică numai în procedurile desfășurate în fața uneia dintre cele două camere ale Adunării Naționale [sic], în timp ce Parlamentul Republicii Moldova este unicameral.
94. Comisia de la Veneția consideră că articolul 148 alineatul (4) din proiectul de Cod, prin faptul că prevede că etapele obișnuite ale procedurii legislative nu se aplică adoptării legii asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea, subminează în mod semnificativ și excesiv controlul Parlamentului asupra conținutului proiectului de lege. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă ca Parlamentul să păstreze un anumit grad de control asupra legilor prezentate în temeiul mecanismului de angajare a răspunderii de către Guvern, permițând cel puțin discutarea acestora în cadrul comisiilor relevante, și să se prevadă că articolul 148 poate fi aplicat numai după o discuție aprofundată în Parlament (și nu doar de către Biroul Permanent).
95. Comisia remarcă faptul că proiectul de Cod permite, de asemenea, Guvernului să își angajeze răspunderea pentru mai multe proiecte de legi în același timp (articolul 148 alineatul (3)). În Opinia sa privind Constituția Franței, Comisia a recomandat limitarea frecvenței activării articolului 49.3. Comisia a considerat că această dispoziție „o ingerință mai semnificativă a executivului în puterile și rolul legislativului [care] impune limitări necesare pentru a păstra funcția legislativă esențială a parlamentului.”⁸⁶ Comisia a remarcat, de asemenea, că recurgerea la acest mecanism era limitată la „un alt proiect de lege al Guvernului sau al unui deputat individual pe sesiune” și că Guvernul îl putea invoca în ocazii suplimentare numai prin convocarea unor sesiuni extraordinare în lunile iulie-septembrie.⁸⁷ Comisia a fost informată că, prin Hotărârea nr. 5 din 2 martie 2016, Curtea Constituțională a stabilit că Guvernul își poate asuma răspunderea pentru mai multe proiecte de legi simultan, cu condiția ca recurgerea la această procedură să constituie o măsură de ultimă instanță, determinată de urgența adoptării măsurilor, de necesitatea adoptării lor cu viteză maximă, de aplicarea imediată și de circumscrierea proiectelor la un singur domeniu de reglementare. În acest context, Comisia de la Veneția consideră că posibilitatea ca Guvernul să-și angajeze răspunderea nu numai de mai multe ori, ci și pentru mai multe proiecte de legi în același timp, ridică îngrijorări, chiar dacă condițiile cumulative de la articolul 149 din proiectul de Cod și cele stabilite de Curtea Constituțională pot atenua acest risc. Având în vedere caracterul excepțional al acestui mecanism, Comisia face apel la reținere în utilizarea lui și la respectarea strictă a condițiilor stabilite de Curtea Constituțională.
96. În sfârșit, și având în vedere jurisprudența menționată mai sus, Comisia este conștientă că Curtea Constituțională are competența de control asupra recurgerii Guvernului la acest mecanism. Cu toate acestea, ea profită de ocazie pentru a reaminti că, pentru ca controlul exercitat de Curtea Constituțională să constituie o garanție suficientă, acesta ar trebui să depășească simpla respectare procedurală strictă.

⁸⁵ Ibid., par. 38 și 40. Mai mult, în cazul francez, „articolul 49.3 poate fi invocat numai în fața Adunării Naționale, nu și în fața Senatului. Senatul are puterea de a discuta, de a amenda, de a aproba sau de a respinge textul atunci când îl primește ulterior activării articolului 49.3.” Ibid., par. 41.

⁸⁶ Ibid., par. 48.

⁸⁷ Ibid., par. 50.

97. Proiectul de Cod permite, de asemenea, examinarea proiectelor de acte normative în procedură de urgență (articolele 71 și 72) și în procedură de prioritate (articolele 71 și 73), în timp ce pentru deciziile cu caracter individual sunt prevăzute proceduri simplificate (articolul 74). Comisia de la Veneția reamintește că, într-o situație de urgență, ar trebui să existe posibilitatea de a accelera procedura și de a reduce timpul alocat dezbaterii generale.⁸⁸ Comisia de la Veneția a subliniat că procedurile accelerate sau de urgență ar trebui limitate la situații sau circumstanțe excepționale; că aceste proceduri, ori introducerea de excepții, calificări sau amendamente de ultim moment, ar trebui utilizate numai într-o măsură limitată și într-un mod transparent; că ar trebui să existe garanții împotriva eludării normelor obișnuite de legiferare; și că reformele majore și revizuirile constituționale ar trebui să fie clar excluse din procedurile accelerate.⁸⁹ Comisia a criticat anterior practica utilizării unei proceduri accelerate pentru adoptarea legislației care reglementează aspecte importante ale ordinii juridice sau politice, inclusiv în Republica Moldova.⁹⁰ Comisia observă că, în proiectul de Cod, procedura de urgență este decisă prin hotărârea Președintelui Parlamentului (articolul 71 alineatul (4)) și că nu există nicio cerință de justificare obligatorie, nici limite. Prin urmare, Comisia recomandă modificarea dispozițiilor pentru a se asigura că procedurile de urgență sunt limitate la situații excepționale, precizându-se condițiile în care pot fi declanșate; că necesită o justificare motivată; că domeniul lor de aplicare este limitat (excluzându-se, astfel, anumite domenii); precum și introducerea cerinței de a raporta periodic cu privire la utilizarea lor.
98. Comisia remarcă, de asemenea, că, potrivit proiectului actual astfel cum a fost modificat în lectura a doua, posibilitatea de a examina proiecte de texte normative în două lecturi într-o singură ședință este limitată la cazurile în care fracțiunile parlamentare consimt (articolul 72 alineatul (4)). Comisia salută cerința ca o asemenea procedură să poată avea loc numai cu consimțământul fracțiunilor parlamentare, întrucât aceasta poate constitui o garanție împotriva impunerii unilaterale de către majoritate. Cu toate acestea, Comisia este preocupată de faptul că această dispoziție conferă, de asemenea, drept de veto unei singure fracțiuni, care ar putea bloca utilizarea procedurii de urgență chiar și în situații în care aceasta ar putea fi cu adevărat necesară. Pentru a aborda potențialul de abuz și de blocaj deopotrivă, Comisia consideră că autorizarea a două lecturi într-o singură ședință ar putea fi decisă cu o majoritate calificată a deputaților aleși, asigurându-se astfel atât un consens larg, cât și o flexibilitate procedurală. Alternativ, Codul ar putea permite unei majorități calificate de deputați (de exemplu, 1/3 sau 1/5) să înlăture dreptul de veto al unei fracțiuni individuale, tot cu condiția respectării tuturor garanțiilor relevante pentru procedurile de urgență menționate mai sus. În orice caz, Comisia consideră că riscul de blocaj ar fi abordat în mod mai proporțional prin introducerea unui interval minim între lecturi, cu excepția unei stări de urgență veritabile, decât prin prevederea posibilității de a înlătura obiecția unei fracțiuni.
99. Articolul 114 alineatul (2) din proiectul de Cod abordează chestiunea dreptului Președintelui de a exercita dreptul de veto asupra unei legi și de a o retrimite spre reexaminare Parlamentului. Această putere a Președintelui este prevăzută la articolul 93 din Constituție:
- „Articolul 93. Promulgarea legilor
- (1) Președintele Republicii Moldova promulgă legile.

⁸⁸ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: listă de verificare, par. 75.

⁸⁹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)002, Lista actualizată de verificare privind statul de drept, criteriul de referință A.6.iv.

⁹⁰ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: listă de verificare, par. 16. În cazul Republicii Moldova, a se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția și DGI, CDL-AD(2026)014, Republica Moldova – Opinie comună privind amendamentele la Legile nr. 65/2023 și 252/2023 privind numirile în comisiile de evaluare judiciară și a procurorilor, par. 22.

(2) Președintele Republicii Moldova este în drept, în cazul în care are obiecții asupra unei legi, să o retrimită, în cel mult două săptămâni, Parlamentului spre reexaminare. Dacă Parlamentul își menține decizia adoptată anterior, Președintele promulgă legea.”

100. Potrivit articolului 114 alineatul (2) din proiectul de Cod,

„[p]reședintele Republicii Moldova este în drept, în cazul în care are obiecții asupra legii, să o trimită Parlamentului spre reexaminare în termen de două săptămâni de la primirea acesteia.”

101. Potrivit articolului 115 din proiectul de Cod,

„Articolul 115. Reexaminarea legii

(1) Reexaminarea legii de către Parlament, la cererea Președintelui Republicii Moldova, se efectuează în termen de 3 luni. Dacă legea nu este examinată în acest termen, ea se consideră respinsă de drept.

(2) Obiecțiile Președintelui Republicii Moldova se supun examinării potrivit procedurii prevăzute în prezentul cod pentru examinarea amendamentelor, pe baza raportului comisiei permanente sesizate în fond cu legea reexaminată și, după caz, cu avizul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului.”

102. Comisia salută faptul că este necesară majoritatea ordinară pentru ca Parlamentul să depășească vetoul suspensiv al Președintelui.⁹¹

103. Comisia observă, în continuare, că articolul 115 alineatul (1) prevede că, dacă parlamentul nu votează din nou legea în termen de trei luni, legea se consideră abrogată. Această dispoziție transformă astfel un veto suspensiv – combinat cu inacțiunea Parlamentară – într-un veto absolut, fără vot. Deși recunoaște rațiunea impunerii unui termen, astfel încât reexaminarea să nu poată fi amânată la nesfârșit, Comisia este preocupată de rigiditatea acestei consecințe: dacă Parlamentul nu reexaminează legea în termenul stabilit, deputații vor fi împiedicați să dezbată motivele pentru care, în opinia Președintelui, legea în ansamblu sau parțial este inacceptabilă. Comisia remarcă faptul că acest termen nu își găsește niciun sprijin în Constituție. Mai mult, Comisia este preocupată de faptul că această dispoziție poate afecta sistemul de control reciproc și echilibru în ceea ce privește puterile de veto ale Președintelui prevăzute de Constituție și reamintește concluzia sa anterioară potrivit căreia Codul nu ar trebui să modifice dispozițiile constituționale (a se vedea par. 43 de mai sus). Întrucât această consecință completează Constituția în mod substanțial, în loc să îi dea efect procedural, Comisia recomandă reconsiderarea articolului 115 alineatul (1) și înlocuirea acestuia cu o obligație de programare automată a reexaminării într-un termen rezonabil.

104. Astfel cum s-a menționat mai sus, proiectul de Cod conține mai multe dispoziții care impun Parlamentului obligația de a examina o lege cu prioritate. O altă opțiune ar fi ca reexaminarea oricărei legi asupra căreia Președintele a exercitat dreptul de veto să fie considerată o chestiune prioritară suplimentară.

105. Proiectul de Cod impune obligația de a întocmi procese-verbale ale ședințelor și de a publica stenogramele atât ale ședințelor Parlamentului (articolul 54 alineatul (2)), cât și ale ședințelor comisiilor permanente (articolul 81). Ședințele Parlamentului și ale comisiilor permanente sunt publice și transmise în direct (articolele 52 și, respectiv, 79 alineatul (5)). Potrivit articolelor 53 și 79 alineatul (6), ședințele pot fi ținute cu ușile închise.⁹² În trecut, Comisia a

⁹¹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: listă de verificare, par. 76. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, CDL-INF(1996)006, Opinie privind proiectul de Constituție a Ucrainei, p. 12.

⁹² În lectura a doua, articolul 53 alineatul (2) a fost, de asemenea, completat după cum urmează: „Ședințe închise pot fi dispuse și în cazul examinării unor subiecte legate de apărarea națională, securitatea militară, planificarea apărării, mobilizarea și pregătirea pentru apărare, achizițiile și dotările speciale și cooperarea militară internațională, dacă divulgarea acestora este de natură să prejudicieze capacitatea de apărare, securitatea militară sau interesele de securitate ale statului. Inițierea procedurii de declarare a unei ședințe ca fiind cu ușile închise poate fi solicitată, în mod justificat, și

susținut că „[t]rebuie să existe posibilitatea de a desfășura dezbateri, în mod excepțional, cu ușile închise, atunci când sunt discutate chestiuni secrete (de apărare, negocieri de politică externă etc.). Decizia de a închide dezbaterile poate fi luată de plenul Parlamentului, de preferință cu majoritate calificată, cu condiția ca deciziile luate în cadrul ședinței cu ușile închise să fie publicate ulterior.”⁹³ Dispozițiile din proiectul de Cod nu precizează dacă este necesară o majoritate calificată și lasă decizia de publicare a stenogramei ședințelor închise la latitudinea Biroului Permanent (articolul 53 alineatul (8)). Comisia recomandă ca decizia de a desfășura dezbaterile cu ușile închise să fie luată cu o majoritate calificată și ca deciziile luate în cadrul unei asemenea ședințe să fie publicate ulterior.

b. Fundamentarea legislației și avizele consultative

106. Articolul 66 din proiectul de Cod prevede fundamentarea proiectelor de acte normative ca instrument al autorului de a prezenta și de a fundamenta legislația propusă, iar articolul 83 alineatul (3) impune ședințe obligatorii de consultare publică pentru proiectele de hotărâri care ar putea avea un impact semnificativ asupra interesului public, asupra drepturilor și obligațiilor persoanelor sau asupra mediului economic și social (condiții care sunt precizate ulterior de aceeași dispoziție). În Lista sa actualizată de verificare privind statul de drept, Comisia de la Veneția subliniază că „[t]extul unui proiect de act juridic trebuie să fie accesibil și, atunci când este cazul, însoțit de materiale explicative solide și de evaluări ale impactului.”⁹⁴ La Chișinău, delegația a aflat că Legea nr. 100/2017 stabilește o serie de cerințe pentru fundamentarea proiectelor de legi, dar că deputații individuali sunt scutiți de respectarea acestora. În trecut, Comisia de la Veneția nu s-a opus faptului că proiectele de legi introduse de deputați individuali aveau cerințe diferite față de cele introduse de Guvern. Cu toate acestea, a avertizat că „Guvernul nu ar trebui să utilizeze procedura accelerată prevăzută pentru propunerile legislative ale deputaților (adică proiectele de legi introduse de deputați individuali ai majorității, și nu de Guvernul însuși) pentru a evita consultările publice semnificative care ar fi altfel necesare pentru un proiect de lege sponsorizat de Guvern.”⁹⁵ Având în vedere cerințele prevăzute de Legea nr. 100/2017, Comisia consideră că existența unor obligații diferite pentru inițiativele legislative depuse de deputați individuali și pentru cele depuse de Guvern este rezonabilă, în special întrucât parlamentarii independenți (și cu atât mai mult cei din opoziție) nu dispun, de regulă, de aceleași mijloace ca un Guvern pentru a-și susține inițiativele pe care le propun. Cu toate acestea, Comisia de la Veneția consideră că dispozițiile actuale pot fi utilizate în mod abuziv, întrucât Guvernul ar putea solicita unui deputat din majoritate să introducă un proiect de lege în numele său. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă introducerea unor garanții pentru atenuarea riscurilor posibile de abuz, respectând în același timp dreptul tuturor deputaților (inclusiv al celor din majoritate) de a depune inițiative legislative.
107. Articolul 201 împuternicește comisiile să emită avize consultative privind uniformitatea reglementărilor și aplicarea uniformă a legilor, la cererea autorităților administrației publice, atunci când situațiile de fapt creează ambiguități în aplicarea dispozițiilor legale (articolul 201 alineatele (1)-(3)), iar comisia poate chiar „iniția procedura de interpretare oficială a legii” (alineatul (7)) în urma acestor cereri. Potrivit articolului 201 alineatul (10), „[a]vizul consultativ nu poate fi folosit ca probă în procedurile judiciare”. La Chișinău, delegația a discutat implicațiile acestor dispoziții cu diferiți interlocutori, inclusiv cu reprezentanți ai sistemului

de Guvern sau de conducătorii autorităților publice centrale specializate, dacă subiectele examinate conțin informații a căror divulgare este de natură să prejudicieze securitatea națională sau apărarea statului.”

⁹³ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: lista de verificare, par. 64.

⁹⁴ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)002, Lista actualizată de verificare privind statul de drept, par. 32.

⁹⁵ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: lista de verificare, par. 75.

judiciar, care au văzut un beneficiu în încredințarea acestei atribuții comisiilor permanente și nu au exprimat nicio îngrijorare cu privire la un eventual risc de utilizare abuzivă. Totuși, pentru a preveni conflictele interinstituționale, Comisia recomandă prevederea unor limitări ale condițiilor în care aceste avize consultative pot fi, respectiv, solicitate de autoritățile publice și emise de Parlament.

c. Participarea societății civile

108. Capitolul VIII este dedicat relațiilor Parlamentului cu societatea civilă (articolul 172 și următoarele). Sunt prevăzute diferite forme de cooperare, inclusiv audieri, mese rotunde, seminare, conferințe etc., dar o examinare atentă a acestor dispoziții arată că ele se axează în principal pe activitatea legislativă a Parlamentului (articolele 173 alineatul (1) și 174 și următoarele). Comisia de la Veneția consideră că dedicarea unui capitol relațiilor cu societatea civilă reprezintă o evoluție binevenită, în special întrucât societatea civilă joacă un rol esențial în sistemul de control reciproc și echilibru al unei țări.⁹⁶ Comisia de la Veneția salută în mod deosebit implicarea societății civile în procedurile legislative, cu atât mai mult cu cât „procedurile legislative ar trebui [...] să permită consultări ținute și transparente ale părților interesate afectate de proiectul de lege, precum și ale societății civile, ale grupurilor de reflecție și ale publicului larg, atunci când este cazul.”⁹⁷
109. La Chișinău, delegația Comisiei a aflat de la societatea civilă și de la alte părți interesate că, deși pe hârtie participarea diferitelor părți interesate la procedurile legislative este reglementată în mod corespunzător, în practică aceste părți interesate se confruntă cu dificultăți în a participa activ la proceduri din cauza lipsei informațiilor furnizate de Parlament și a utilizării tot mai frecvente a procedurilor de urgență. Comisia de la Veneția observă în această privință că proiectul actual stabilește un termen minim de 10 zile pentru depunerea recomandărilor, care poate fi redus la trei zile în cazul procedurii accelerate (articolul 175 alineatul (8) din proiectul de Cod). Comisia consideră acest termen destul de scurt, dar este conștientă că el se întemeiază pe cadrul juridic existent privind participarea publică la procesele decizionale. Comisia consideră, de asemenea, că orice reducere a acestui termen ar trebui să fie excepțională și să se întemeieze pe motive publicate. Mai mult, atunci când consultarea este obligatorie, nerealizarea acesteia în termenul prescris ar trebui să aibă o consecință procedurală clară, precum retrimiteria propunerii pentru completare înainte de orice examinare ulterioară, sub rezerva unor excepții definite în mod restrâns. Termenul curge din momentul publicării proiectului complet al actului legislativ pe pagina web oficială a Parlamentului, cu obligația corespunzătoare a Secretariatului Parlamentului de a asigura publicarea informațiilor necesare privind activitatea Parlamentului (articolul 176).⁹⁸ Prin urmare, Comisia de la Veneția reamintește recomandarea sa anterioară privind procedurile de urgență (a se vedea par. 96 de mai sus) și subliniază că ar trebui să se acorde suficient timp societății civile și altor părți interesate pentru ca acestea să aibă o oportunitate semnificativă de a depune recomandări în temeiul acestor dispoziții, chiar și atunci când proiectul de Cod permite organizarea a două lecturi în aceeași ședință.

⁹⁶ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)002, Lista actualizată de verificare privind statul de drept, criteriul de referință D.2.

⁹⁷ Ibid., par. 32.

⁹⁸ Astfel cum se arată în Lista actualizată de verificare privind statul de drept, „[p]ropunerile de proiecte de legi ar trebui să fie accesibile publicului înainte de prezentarea acestora legislativului sau, cel puțin, în momentul prezentării, pentru a permite dezbaterea publică și contribuțiile publicului.” Ibid., par. 34.

E. Rolul Parlamentului în contextul mai larg al controlului reciproc și echilibrului puterilor

1. Relația Parlamentului cu celelalte puteri

a. Relațiile cu puterea executivă: Președintele și Guvernul

110. Proiectul de Cod prevede diferite forme de control parlamentar: sesizarea Parlamentului, întrebări, interpelări și petiții (articolul 191 și următoarele); monitorizarea executării legilor (articolul 199 și următoarele); audieri și rapoarte (articolul 205 și următoarele); comisii de anchetă și comisii speciale (articolul 213 și următoarele); precum și moțiuni simple și moțiuni de cenzură (articolul 219 și următoarele).

111. În ceea ce privește moțiunile, articolul 224 din proiectul de Cod prevede:

„Articolul 224. Efectele hotărârii asupra moțiunii

(1) Dacă moțiunea privind activitatea Guvernului este respinsă, deputații care au semnat-o nu pot iniția, în aceeași sesiune, o nouă moțiune cu același subiect.

(2) În cursul unei sesiuni, Parlamentul nu poate examina mai mult de o moțiune de cenzură, cu excepția cazului în care Guvernul își angajează răspunderea potrivit articolului 106 din Constituția Republicii Moldova.”

112. Comisia consideră că limitarea de la articolul 224 alineatul (2), potrivit căreia Parlamentul nu poate examina mai mult de o moțiune de cenzură în cursul unei sesiuni, poate fi redundantă în raport cu alineatul (1), care împiedică deja un deputat să depună mai mult de o moțiune. O limită generală de o moțiune de cenzură pe sesiune poate restrânge în mod nejustificat funcția de control a opoziției și ar trebui fie eliminată, fie înlocuită cu o limitare mai restrânsă, legată, de exemplu, de același subiect, dacă o asemenea moțiune a fost deja respinsă în aceeași sesiune. Prin urmare, Comisia recomandă reconsiderarea alineatului (2).

113. Mai mult, potrivit articolului 211, agențiile executive și alte autorități publice trebuie să prezinte Parlamentului rapoarte anuale de progres și rapoarte privind alte domenii specifice de activitate. Comisia observă că această listă este deosebit de detaliată, atât în ceea ce privește numărul agențiilor și autorităților enumerate, cât și datele la care trebuie prezentate rapoartele. Aceasta poate crea probleme, atât întrucât unele agenții pot avea propriile reglementări, cât și întrucât pot fi create noi agenții și autorități. Prin urmare, Comisia recomandă înlocuirea listei de la articolul 211 cu o dispoziție mai generală care să abordeze această obligație și să permită o mai mare flexibilitate și sustenabilitate a dispoziției.

b. Curtea Constituțională și autoritățile din domeniul justiției

114. Capitolul VII reglementează relațiile Parlamentului cu Curtea Constituțională și cu autoritățile publice din domeniul justiției. În ceea ce privește relațiile cu Curtea Constituțională, Comisia subliniază de la bun început că acestea sunt reglementate în Titlul V din Constituție, în Legea din 2025 cu privire la Curtea Constituțională și în regulamentele aprobate de Curte în temeiul legii.⁹⁹ Prin urmare, Comisia reamintește concluziile sale anterioare potrivit cărora dispozițiile din Cod ar trebui să reglementeze numai procedurile interne ale Parlamentului și nu ar trebui să conțină dispoziții care modifică în mod substanțial Constituția (a se vedea par. 43 și 102 de mai sus).

115. Potrivit articolului 165 din proiectul de Cod,

„Articolul 165. Selecția candidaților pentru funcția de judecător la Curtea Constituțională

⁹⁹ Potrivit articolului 3 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, „[o]rganizarea, atribuțiile și procedurile jurisdicției constituționale sunt reglementate de Constituție, de prezenta lege și de regulamentele aprobate de Curtea Constituțională în temeiul legii.” Comisia a avut ocazia să examineze un proiect al Legii cu privire la Curtea Constituțională și să adopte o opinie: Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)005, Republica Moldova – Opinie privind proiectul de lege cu privire la Curtea Constituțională.

(1) În conformitate cu articolul 136 din Constituția Republicii Moldova, Parlamentul numește doi judecători la Curtea Constituțională.

(2) Procedurile de organizare și desfășurare a concursului pentru selecția candidaților la funcția de judecător la Curtea Constituțională sunt reglementate de prevederile prezentului Cod.”

116. Componenta Curții Constituționale este stabilită la articolul 136 din Constituție, iar articolul 138 enumeră cerințele pentru numirea judecătorilor acesteia:

„Articolul 136. Structura

(1) Curtea Constituțională se compune din 6 judecători, numiți pentru un mandat de 6 ani.

(2) Doi judecători sunt numiți de Parlament, doi – de Guvern și doi – de Consiliul Superior al Magistraturii.

(3) Judecătorii Curții Constituționale aleg, prin vot secret, Președintele Curții.

[...] Articolul 138. Condiții pentru numire

Judecătorii Curții Constituționale trebuie să aibă o înaltă competență profesională, o înaltă pregătire juridică și o vechime în muncă de cel puțin 15 ani în domeniul juridic, în învățământul juridic sau în activitatea științifică.”

117. Articolul 9 din Legea cu privire la Curtea Constituțională detaliază componenta Curții, iar articolul 13 stabilește criteriile de eligibilitate și procesul de selecție a judecătorilor.

118. Dispozițiile privind numirea și eliberarea din funcție publică de către Parlament sunt detaliate în Capitolul IX din proiectul de Cod. Potrivit articolului 177 alineatul (4), numirea persoanelor în funcții publice de către Parlament se face prin hotărâre. Articolul 178 stabilește apoi că selecția candidaților pentru numire se desfășoară, în general, printr-un concurs public, pe baza principiilor concursului deschis, meritului, transparenței, tratamentului egal și nediscriminatoriu. Potrivit articolului 180 alineatul (2), concursul pentru selecția candidaților constă în depunerea unei candidaturi, precum și într-un interviu în fața comisiei permanente. În același timp, Comisia observă că, potrivit alineatului (1) al acestui articol, procedurile se stabilesc de comisia permanentă relevantă, cu excepția cazului în care legea specială prevede altfel. Propunerea de candidaturi este detaliată la articolul 181, articolul 182 mandatează comisia permanentă relevantă să pregătească un raport, iar articolul 183 stabilește procedura de examinare de către Parlament a numirilor, întrebările deputaților și ale fracțiunilor, precum și votul pentru numirea sau eliberarea din funcție a persoanelor.

119. Comisia de la Veneția a subliniat în mod constant că „[c]omponenta Curții Constituționale și metoda de selecție a judecătorilor săi sunt de o importanță critică pentru protejarea independenței și autorității Curții.”¹⁰⁰ Poziția consacrată a Comisiei este că „[s]elecția judecătorilor constituționali trebuie să fie ghidată de criterii obiective stabilite prin lege. Aceste criterii ar trebui să acorde prioritate meritelor, cu accent pe expertiza juridică, independență și integritate. Practica comparată indică faptul că curțile constituționale sunt, în general, compuse din profesioniști ai dreptului – judecători, avocați sau profesori universitari – cu experiență sau vechime semnificativă în domeniul juridic. În plus față de calificările profesionale, candidații la curțile constituționale trebuie să demonstreze integritate și o înaltă ținută morală.”¹⁰¹ Comisia a subliniat, de asemenea, că „[a]tunci când judecătorii sunt aleși de Parlament, cerința unei majorități calificate (de exemplu, două treimi sau trei cincimi) servește drept garanție instituțională împotriva politizării. Ar trebui prevăzut un mecanism anti-blocaj (de exemplu, propunerea de candidați de către alte organe neutre după mai multe voturi nereușite în Parlament) pentru a evita un asemenea impas, fără a crea totodată un factor descurajator în calea atingerii unui acord pe baza unei majorități calificate încă de la început. Nu există un model unic de concepere a unui mecanism antiblocaj. Pentru a garanta

¹⁰⁰ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)002, Lista actualizată de verificare privind statul de drept, par. 136.

¹⁰¹ Ibid., par. 138.

funcționarea neîntreruptă a Curții Constituționale, Comisia de la Veneția recomandă ca membrii Curții să își continue funcțiile până la numirea succesorilor lor.”¹⁰²

120. În opinia Comisiei, dispozițiile actuale din proiectul de Cod nu prevăd suficient garanțiile necesare pentru numirea judecătorilor la Curtea Constituțională. Comisia de la Veneția remarcă faptul că articolul 136 alineatul (2) din Constituție nu precizează majoritatea cu care Parlamentul numește judecătorii Curții Constituționale și observă, de asemenea, că articolul 183 alineatul (5) din proiectul de Cod stabilește pragul implicit pentru numirile în instituțiile independente la majoritatea celor prezenți. Comisia de la Veneția reiterează recomandarea sa anterioară, formulată și în opinii anterioare privind Republica Moldova, potrivit căreia numirile de către Parlament ar trebui făcute cu o majoritate calificată, cu un mecanism anti-blocaj adecvat.¹⁰³ Aceasta reamintește că numirile cu o majoritate simplă creează un risc de politizare.¹⁰⁴ Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă revizuirea acestei dispoziții, în vederea asigurării faptului că judecătorii Curții Constituționale sunt aleși de Parlament pe baza unor criterii obiective, care ar trebui stabilite prin lege în aplicarea articolului 138 din Constituție și a articolului 13 din Legea cu privire la Curtea Constituțională. Comisia reiterează, de asemenea, poziția sa consacrată potrivit căreia toate numirile de către Parlament ar trebui să se bazeze pe o majoritate calificată a deputaților aleși, combinată cu mecanisme antiblocaj.
121. Comisia observă, de asemenea, că dispozițiile privind numirile de la articolul 177 includ o trimitere la eliberarea din funcție publică, înțeleasă ca demitere, înlăturare sau revocare a persoanelor, fără nicio dispoziție suplimentară care să dezvolte aceste atribuții sau temeiurile de eliberare din funcție. În ceea ce privește judecătorii Curții Constituționale, potrivit articolului 137 din Constituție, „[p]e durata mandatului, judecătorii Curții Constituționale sunt inamovibili, independenți și se supun numai Constituției.” Această garanție este consacrată și la articolul 16 din Legea cu privire la Curtea Constituțională:
- „Articolul 16. Inamovibilitatea
- (1) Judecătorul Curții Constituționale este inamovibil pe întreaga durată a mandatului.
- (2) Mandatul judecătorului Curții Constituționale se suspendă sau încetează numai în cazurile stabilite de prezenta lege.”
122. Astfel cum Comisia a subliniat în mai multe rânduri, cel mai recent în Lista actualizată de verificare privind statul de drept, „[i]namovibilitatea judecătorilor constituționali este o garanție fundamentală a independenței judiciare. Cazurile de încetare a mandatului unui judecător trebuie definite în mod restrâns și trebuie prevăzute în dispoziții legale clare, detaliate și precise și trebuie să fie supuse unor garanții procedurale stricte.”¹⁰⁵ Inamovibilitatea ar trebui să protejeze, de asemenea, mandatul altor organe independente și al altor funcții numite de

¹⁰² Ibid., par. 140.

¹⁰³ A se vedea, în special, Comisia de la Veneția și DGI, CDL-AD(2026)014, Republica Moldova – Opinie comună privind amendamentele la Legile nr. 65/2023 și 252/2023 privind numirile în comisiile de evaluare judiciară și a procurorilor, par. 47; Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)027, Republica Moldova – Opinie privind reformele legislative în materia reglementării mass-media: proiectul de lege privind mass-media, proiectul de lege de modificare a Codului serviciilor media audiovizuale și proiectul de lege de modificare a Legii privind publicitatea, par. 81; Comisia de la Veneția și Direcția Generală pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) a Consiliului European, CDL-AD(2020)007, Republica Moldova, Opinie comună privind proiectul revizuit de dispoziții de modificare și completare a Constituției, în ceea ce privește Consiliul Superior al Magistraturii, par. 26-28; Comisia de la Veneția, CDL-AD(2022)019, Republica Moldova – Opinie privind proiectul de lege de modificare a unor acte normative (sistemul judiciar), par. 26-28.

¹⁰⁴ A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția și DGI, CDL-AD(2026)014, Republica Moldova – Opinie comună privind amendamentele la Legile nr. 65/2023 și 252/2023 privind numirile în comisiile de evaluare judiciară și a procurorilor, par. 37-38; Comisia de la Veneția, CDL-AD(2022)054, Ucraina – Opinie privind proiectul de lege „de modificare a unor acte legislative ale Ucrainei privind îmbunătățirea procedurii de selecție pe bază de concurs a candidaților la funcția de judecător al Curții Constituționale a Ucrainei”, par. 67, și Comisia de la Veneția, CDL-AD(2013)028, Muntenegru – Opinie privind proiectul de amendamente la trei dispoziții constituționale referitoare la Curtea Constituțională, Procurorul Suprem de Stat și Consiliul Judiciar al Muntenegrului, par. 6-8.

¹⁰⁵ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)002, Lista actualizată de verificare privind statul de drept, par. 34.

Parlament, astfel cum Comisia a subliniat deja în opinii anterioare privind Republica Moldova.¹⁰⁶ Dispozițiile de la articolul 177 alineatele (1), (3) și (4) din proiectul de Cod apar împreună cu cele privind numirile, iar articolul 181 alineatul (4) prevede că „[p]rocedura de eliberare din funcție a persoanelor numite de Parlament se desfășoară în conformitate cu procedura stabilită de lege. Dacă legea nu prevede o procedură clară de eliberare din funcție, se aplică proceduri similare celor de numire în funcție.” Comisia este, prin urmare, preocupată de faptul că aceste dispoziții pot crea impresia că Parlamentul are puterea de a elibera din funcție publică orice persoană pe care a numit-o. În opinia Comisiei, aceasta ar constitui o încălcare gravă a securității mandatului persoanelor numite în instituții independente, precum membrii Curții Constituționale. Prin urmare, Comisia ar recomanda păstrarea separată a dispozițiilor privind numirea și a celor privind demiterea. Pentru a proteja securitatea mandatului și independența membrilor Curții Constituționale și ai altor instituții independente, eliberarea din funcție sau demiterea ar trebui să fie posibilă numai pentru motive definite în mod restrâns și detaliat, astfel cum sunt stabilite în legile respective care le guvernează. Proiectul de Cod ar trebui să se limiteze la procedurile parlamentare interne de eliberare din funcție, asigurându-se că acestea sunt pe deplin conforme cu Constituția și cu legea organică a fiecărui organ.

123. În sfârșit, Comisia observă că, potrivit articolului 167 alineatul (1) din proiectul de Cod, „[p]ersoanele îndreptățite să propună candidați pentru funcția de judecător la Curtea Constituțională pot depune o plângere la Curtea Constituțională cu privire la un conflict de interese, o încălcare a jurământului sau o încălcare a atribuțiilor de serviciu de către un judecător al Curții Constituționale.” Comisia observă că Legea cu privire la Curtea Constituțională stabilește deja temeiurile de încetare a mandatului judecătorilor Curții Constituționale (articolul 21), de înlăturare a mandatului acestora (articolul 22) și răspunderea lor disciplinară (articolul 23) și prevede, printre altele, că „[p]rocedura disciplinară este inițiată pe baza unei cereri scrise depuse de autoritatea competentă să numească judecătorii Curții Constituționale”, împuternicind autoritatea competentă, și nu un membru individual al acelei autorități, să depună plângerea. Având în vedere aceste dispoziții, Comisia recomandă ca articolul 167 din proiectul de Cod să fie restrâns astfel încât să reglementeze numai procedurile interne ale Parlamentului, inclusiv modul în care acesta urmează să trateze intern o eventuală plângere înainte de a o depune la Curtea Constituțională.
124. Comisia observă, de asemenea, că temeiurile din proiectul de Cod pentru depunerea unei plângeri disciplinare de către Parlament includ „un conflict de interese, o încălcare a jurământului sau o încălcare a atribuțiilor de serviciu de către un judecător al Curții Constituționale.” În ceea ce privește cadrul disciplinar aplicabil judecătorilor Curții Constituționale, Comisia a prezentat deja principiile în Opinia sa privind proiectul de Lege cu privire la Curtea Constituțională.¹⁰⁷ În Opinie, Comisia și-a exprimat, de asemenea, rezerve cu privire la noțiunea de „încălcare a jurământului”, pe care a considerat-o potențial prea largă și imprecisă, și a recomandat înlocuirea acesteia cu formularea mai specifică „săvârșirea unei fapte incompatibile cu exercitarea atribuțiilor judiciare”, cu trimitere încrucișată la faptele enumerate la articolul 23 alineatul (1).¹⁰⁸ Comisia observă că Legea cu privire la Curtea Constituțională nu mai include o asemenea formulare și că lista faptelor enumerate la articolul 23 este acum menționată prin trimitere încrucișată ca temei de demitere. Prin urmare, Comisia este preocupată de faptul că proiectul de Cod reintroduce

¹⁰⁶ A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)027, Republica Moldova – Opinie privind reformele legislative în materia reglementării mass-media: proiectul de lege privind mass-media, proiectul de lege de modificare a Codului serviciilor media audiovizuale și proiectul de lege de modificare a Legii privind publicitatea, par. 28 și 98 și urm.

¹⁰⁷ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)005, Republica Moldova – Opinie privind proiectul de lege cu privire la Curtea Constituțională, par. 79.

¹⁰⁸ Ibid., par. 87.

din nou temeuri prea largi și imprecise pentru răspunderea disciplinară. Comisia subliniază că aceasta evidențiază, de asemenea, poziția unică a regulamentului de procedură în sistemul izvoarelor dreptului: deși regulamentele de procedură completează Constituția în sens procedural, ele trebuie să rămână subordonate legislației sectoriale în ceea ce privește aspectele de fond. În cazul răspunderii disciplinare, temeiurile juridice de fond sunt guvernate de Legea cu privire la Curtea Constituțională, nu de regulamentul de procedură sau de Cod. În consecință, proiectul de Cod nu ar trebui să modifice sau să extindă aceste criterii de fond. Prin urmare, Comisia concluzionează că posibilitatea ca Parlamentul să depună o plângere împotriva unui judecător al Curții Constituționale ar trebui să fie în conformitate cu dispozițiile din Legea cu privire la Curtea Constituțională și recomandă, așadar, trimiterea încrucișată a temeiurilor de depunere a unei asemenea plângeri de către Parlament la cele din Legea cu privire la Curtea Constituțională.

125. Potrivit articolului 168 alineatul (1), „Parlamentul acordă prioritate examinării proiectelor de legi prezentate de Guvern pentru punerea în executare a hotărârilor Curții Constituționale.” Articolul 168 alineatul (2) prevede apoi că „[a]tribuția de supraveghere a executării hotărârilor și a adreselor Curții Constituționale se exercită de vicepreședintele relevant al Parlamentului, în conformitate cu hotărârea Biroului Permanent”. Comisia remarcă faptul că aceleași dispoziții par să încredințeze executarea hotărârilor Curții Constituționale Guvernului și vicepreședintelui Parlamentului. Deși repartizarea responsabilităților în cadrul Parlamentului este o chestiune internă a acestuia, Comisia consideră că măsurile luate în legătură cu executarea hotărârilor Curții Constituționale ar trebui, de preferință, să nu revină unui vicepreședinte, ci Președintelui acestuia sau, mai larg, să implice o secțiune reprezentativă a Parlamentului (adică Biroul său Permanent), pentru a asigura că sunt disponibile toate mijloacele necesare pentru executarea hotărârilor Curții Constituționale.
126. Același capitol din proiectul de Cod include o dispoziție privind cooperarea Parlamentului cu autoritățile publice din domeniul justiției (articolul 165 și următoarele). Articolul 171 alineatul (4) impune autorităților publice din domeniul justiției obligația de a prezenta un raport anual privind funcționarea sistemului de justiție și asigurarea supremației legii. La Chișinău, delegația Comisiei a auzit îngrijorări din partea mai multor interlocutori cu privire la sfera de aplicare a acestor dispoziții. În Opinia sa nr. 18 privind poziția puterii judecătorești și relația acesteia cu celelalte puteri ale statului într-o democrație modernă, Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) a recunoscut că rapoartele anuale accesibile publicului larg constituie un mod prin care „puterea judecătorească poate fi determinată să răspundă pentru activitatea sa și – după caz – pentru administrarea sistemului de justiției.”¹⁰⁹ Cu toate acestea, a avertizat, de asemenea, că astfel de măsuri nu trebuie niciodată utilizate în mod abuziv de celelalte puteri ale statului pentru a interveni în activitatea puterii judecătorești.¹¹⁰

¹⁰⁹ CCJE, Opinia nr. 18 (2015) privind poziția puterii judecătorești și relația acesteia cu celelalte puteri ale statului într-o democrație modernă, par. 29. CCJE merge până la a afirma că „[e]xistă și alte motive pentru care puterea judecătorească ar trebui să răspundă în fața celorlalte puteri ale statului în sensul discutat mai sus. În primul rând, legislativul este cel care creează cadrul legislativ pe care îl aplică puterea judecătorească. Prin urmare, legislativul este îndreptățit să primească o relatare, prin motive formulate corespunzător în decizii, cu privire la modul în care legile pe care le-a adoptat sunt interpretate și aplicate de puterea judecătorească. În al doilea rând, pentru îndeplinirea îndatoririlor sale față de societate, puterea judecătorească primește resurse financiare prin deciziile legislativului [...], indiferent de modul în care este organizată gestiunea bugetară și administrativă a puterii judecătorești într-un anumit stat, resursele puterii judecătorești sunt alocate de parlament și provin, în ultimă instanță, de la cetățenii contribuabili. Astfel, la fel cum legislativul și executivul răspund pentru modul în care alocă resursele, la fel și puterea judecătorească trebuie să răspundă în fața societății pentru modul în care sunt cheltuite resursele financiare care i-au fost alocate pentru îndeplinirea îndatoririlor sale față de societate”, par. 22. A se vedea, de asemenea, CCJE, Opinia nr. 24 (2021) privind evoluția consiliilor judiciare și rolul lor în sisteme judiciare independente și imparțiale, în care CCJE afirmă că „Consiliul Judiciar ar trebui să joace un rol în asigurarea faptului că puterea judecătorească funcționează într-un mod transparent și responsabil. Mai mult, responsabilitatea unui Consiliu Judiciar este ea însăși o sursă importantă de legitimitate funcțională. Cu cât un Consiliu are mai multe puteri și responsabilități, cu atât este mai important să răspundă pentru utilizarea acestor puteri.”, par. 13.

¹¹⁰ CCJE, Opinia nr. 18 (2015) privind poziția puterii judecătorești și relația acesteia cu celelalte puteri ale statului într-o democrație modernă, par. 29. A se vedea, de asemenea, CCJE, Opinia nr. 7 (2005) privind justiția și societatea, par. 7.

Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) arată în Opinia sa nr. 18 (2023) privind consiliile procurorilor ca organe-cheie de autoguvernare ale procurorilor că „[p]entru a spori încrederea publicului în sistemul de justiție, consiliile procurorilor ar trebui să acționeze în mod transparent și să răspundă pentru activitățile lor, prin rapoarte periodice sau prin alte mijloace adecvate. În aceste rapoarte, ar putea fi evidențiate măsurile deja luate sau care urmează a fi luate pentru îmbunătățirea funcționării sistemului de justiție.”¹¹¹ La fel, Comisia consideră că o obligație impusă autorităților judiciare de a prezenta Parlamentului un raport anual privind funcționarea sistemului de justiție și asigurarea supremației legii nu este, în sine, problematică.

127. Articolul 171 alineatul (5) împuternicește apoi Parlamentul să solicite alte informații referitoare la domeniul justiției. Comisia remarcă faptul că această dispoziție este foarte largă și poate fi utilizată în mod abuziv pentru a interveni în mod nejustificat în activitatea autorităților publice vizate, prin solicitarea de informații cu privire la cauze și investigații în curs sau pur și simplu prin supunerea acestora unui număr mare de solicitări. Comisia de la Veneția și-a exprimat anterior rezerve cu privire la puterile executivului de a solicita decizii judecătorești de la un organ judiciar, întrucât există mijloace alternative de a atinge același scop. De asemenea, a concluzionat că colectarea deciziilor procurorilor poate da naștere unor probleme semnificative de proporționalitate.¹¹² Aceleași concluzii ar putea fi aplicate, *mutatis mutandis*, dispozițiilor examinate, în special întrucât acestea sunt suficient de largi pentru a acomoda orice tip de solicitare adresată autorităților publice din domeniul justiției. Deși alineatul (3) al acestui articol consacră faptul că „Parlamentul nu poate interveni în activitățile operaționale de administrare a justiției și/sau în investigațiile desfășurate de autoritățile publice din domeniul justiției”, Comisia este în continuare preocupată de faptul că dispozițiile de la alineatul (5) ar putea fi utilizate în mod abuziv. Prin urmare, Comisia recomandă reconsiderarea acestei dispoziții, în vederea restrângerii sale substanțiale – cel puțin prin introducerea unei liste cu tipul de informații care pot fi solicitate și precizarea condițiilor în care această putere poate fi exercitată, care în nicio circumstanță nu pot viza proceduri de anchetă sau judiciare în curs.

2. Controlul parlamentar

128. Potrivit articolului 30 alineatul (2) din proiectul de Cod, „[p]entru prima ședință plenară din fiecare a șasea săptămână a sesiunii parlamentare, Biroul Permanent al Parlamentului elaborează proiectul ordinii de zi, incluzând subiectele propuse de fracțiunile parlamentare de opoziție, de deputații independenți sau neafiliați din opoziție.” În opinia Comisiei, această dispoziție este similară așa-numitelor „zile ale opoziției”, chiar dacă impune Biroului Permanent obligația de a include pe ordinea de zi subiectele propuse de opoziție, în loc să confere în mod real opoziției puterea de a stabili ordinea de zi a acelei zile. Comisia reamintește că zilele opoziției reprezintă o bună practică în măsura în care permit opoziției să contrabalanseze puterile majorității guvernante de a stabili ordinea de zi a Parlamentului.¹¹³ Prin urmare, Comisia de la Veneția salută faptul că o asemenea practică este avută în vedere în proiectul de Cod, atât timp cât această dispoziție se referă nu doar la propuneri legislative, ci și la orice alte chestiuni legate de controlul acțiunilor Guvernului și

¹¹¹ CCPE, Opinia nr. 18 (2023) privind consiliile procurorilor ca organe-cheie de autoguvernare ale procurorilor, par. 84 și recomandarea 13.

¹¹² A se vedea Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)023, Ungaria – Opinie privind anumite dispoziții ale Legii XVII din 2024 privind competența ministrului justiției de a avea acces la deciziile judecătorești și ale procurorilor, precum și la documentele conexe.

¹¹³ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: listă de verificare, par. 97. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2009)025, Opinie privind Regulamentul de procedură al Adunării „Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei”, par. 34.

evaluarea politicilor publice și a cheltuielilor publice.¹¹⁴ Totuși, Comisia își exprimă rezervele cu privire la faptul că ordinea de zi a zilei opoziției se află la latitudinea Biroului Permanent, în pofida faptului că acest organ se află sub controlul majorității parlamentare (a se vedea par. 64 și 65, precum și 105 de mai sus). Prin urmare, Comisia recomandă ca fracțiunile de opoziție să definească ordinea de zi a zilelor opoziției. În ceea ce privește frecvența zilelor opoziției, în trecut Comisia de la Veneția a avut în vedere perioade determinate care variau de la o dată pe săptămână până la o dată pe lună.¹¹⁵ Comisia consideră că o periodicitate de șase săptămâni este mult sub practicile anterioare pe care le-a examinat. Prin urmare, Comisia recomandă ca zilele opoziției să fie programate mai des.

129. Proiectul de Cod prevede, de asemenea, sesizarea Parlamentului, întrebările, interpelările și petițiile ca formă de control parlamentar (articolul 191 și următoarele). Potrivit articolului 197, proiectul de Cod introduce mecanismul „Orei Guvernului”:

„Articolul 197. Ora Guvernului

(1) În timpul sesiunilor ordinare, de regulă o dată pe lună, Biroul Permanent desemnează o zi pentru dezbateri politice pe teme specifice de politică internă sau externă de interes public major, cu participarea Prim-ministrului sau a anumitor miniștri.

(2) Dezbaterile politice se organizează la cererea fracțiunilor parlamentare de opoziție sau a majorității parlamentare.

(3) Cererea se depune în scris la Biroul Permanent de către una sau mai multe fracțiuni parlamentare, cu indicarea subiectului propus pentru dezbateri.

(4) Prim-ministrul și miniștrii invitați sunt obligați să participe personal la dezbateri solicitată.

(5) Pentru desfășurarea dezbaterilor politice prevăzute la alin. (1), Parlamentul aprobă cadrul dezbaterii, la propunerea Biroului Permanent.”

130. Comisia consideră că acesta este un alt mecanism adecvat pentru angajarea răspunderii Guvernului. În trecut, Comisia a susținut că „[p]rogramul dezbaterilor parlamentare ar trebui să ofere opoziției o oportunitate rezonabilă de a audia Guvernul, miniștrii și alți funcționari ai executivului și ai unor agenții specifice (precum serviciul de securitate) la intervale regulate și de a le adresa întrebări, oral sau în scris [...] .Cel mai puternic instrument politic aflat în mâinile membrilor opoziției este dreptul de interpelare (însoțit de o dezbateri).”¹¹⁶ A concluzionat, de asemenea, că „[o]poziția ar trebui să aibă dreptul la timp de întrebări deschis și să adreseze mai multe întrebări Guvernului decât membrii majorității.”¹¹⁷ Cu toate acestea, Comisia observă că, în proiectul de Cod, ora Guvernului este prevăzută numai o dată pe lună și că aceste dezbateri se organizează fie la cererea fracțiunilor parlamentare de opoziție, fie a majorității parlamentare. Comisia observă, de asemenea, că Biroul Permanent este cel care decide asupra acestui mecanism, în pofida neajunsurilor menționate mai sus (a se vedea, de asemenea, par. 64 și 65, 105 și 128 de mai sus). Prin urmare, Comisia de la Veneția reiterează recomandările sale menționate mai sus privind ziua opoziției. De asemenea, Comisia recomandă ca aceste ședințe să aibă loc mai des.

131. Comisiile de anchetă sunt reglementate de articolul 214 și următoarele din proiectul de Cod ca mecanism de investigare a unor evenimente sau acțiuni cu efecte negative asupra societății ori a unor situații extraordinare care implică abuzuri și încălcări ale legii de către funcționari publici sau demnitari de rang înalt:

¹¹⁴ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: lista de verificare, par. 97. APCE, Rezoluția 1601 (2008) privind „Orientări procedurale cu privire la drepturile și responsabilitățile opoziției într-un parlament democratic”, 2.2.6.

¹¹⁵ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)015, Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: lista de verificare, par. 100.

¹¹⁶ Ibid., par. 122 și 127.

¹¹⁷ Ibid., par. 123.

„Articolul 214. Comisii de anchetă

(1) Comisiile de anchetă se constituie de către Parlament atunci când este necesară investigarea unor evenimente sau acțiuni cu efecte negative asupra societății.

(2) Obiectul unei anchete poate fi, de asemenea, o situație extraordinară care implică abuzuri și încălcări ale legii în care sunt implicați funcționari publici sau demnitari de rang înalt, precum și cazuri în care s-au cauzat prejudicii statului.

(3) Scopul unei anchete parlamentare este de a stabili existența sau inexistența faptelor, fără a stabili răspunderea administrativă, materială, disciplinară sau penală a vreunei persoane.

(4) Pe baza rezultatelor anchetei, Parlamentul poate trage la răspundere funcționarii publici și demnitarii și poate solicita autorităților competente să ia măsuri în conformitate cu legea.

(5) Dacă, în urma examinării raportului comisiei de anchetă, Parlamentul constată încălcări ale legii săvârșite de anumiți funcționari publici aleși sau numiți de Parlament, acesta poate, în conformitate cu legea, decide/propune eliberarea/revocarea lor din funcție.”

132. Constituirea comisiilor de anchetă este decisă de către Parlament, ținând cont de reprezentarea proporțională a fracțiunilor (articolul 215 alineatul (1)). Cu toate acestea, Comisia observă că proiectul de Cod prevede două modalități prin care poate fi constituită o comisie de anchetă: potrivit articolului 41 litera (h), la propunerea Biroului Permanent; în timp ce, potrivit articolului 43 alineatul (8), la cererea a 1/3 dintre membrii unei comisii permanente, cu condiția să aibă consimțământul Biroului Permanent. În trecut, Comisia de la Veneția a remarcat că „drepturile minorității calificate pot fi întâlnite în procedurile parlamentare generale sau în proceduri speciale pentru anumite chestiuni, cel mai adesea în procedurile de control parlamentar și de supraveghere a executivului. Aici se pot găsi exemple în care un anumit procent minoritar dintre deputați are competența de a adopta efectiv decizii – de exemplu, de a convoca o audiere sau de a constitui o comisie de anchetă.”¹¹⁸ Totuși, Comisia consideră că dispozițiile proiectului de Cod nu par să prevadă o asemenea minoritate calificată pentru a lansa o comisie de anchetă, cel puțin atât timp cât constituirea acesteia necesită și aprobarea Biroului Permanent, un organ controlat structural de majoritate (a se vedea par. 64 și 65, 105, 128 și 130 de mai sus). Constituirea comisiilor de anchetă în proiectul de Cod pare să depindă în întregime de majoritatea parlamentară, ceea ce, în opinia Comisiei, diminuează în mod substanțial eficacitatea acesteia ca instrument al opoziției pentru controlul majorității din Parlament și al altor puteri. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă recunoașterea dreptului unei minorități calificate de a constitui o comisie de anchetă, de exemplu 1/3, ca în dispozițiile actuale de la articolul 43 alineatul (8), sau chiar 1/4 dintre deputați. O modalitate alternativă de a face acest lucru ar fi încadrarea consimțământului Biroului pentru constituirea comisiilor de anchetă într-o simplă verificare formală, supusă unui termen clar și unei obligații de motivare. Drepturile minorității în ceea ce privește comisiile de anchetă ar trebui garantate nu numai în privința constituirii comisiei, ci și în privința funcționării acesteia: ar trebui să se asigure că majoritatea nu poate bloca activitatea comisiei în ceea ce privește ședințele, audierile solicitate și documentele necesare.

133. Comisia observă, de asemenea, că atribuțiile comisiilor de anchetă din proiectul de Cod sunt considerabil de largi:

„Articolul 216. Atribuțiile comisiilor de anchetă

(1) Comisia de anchetă citează ca martor orice persoană care deține informații cu privire la orice act sau împrejurare relevantă pentru investigarea cauzei.

(2) Persoanele citate sunt obligate să se prezinte în fața comisiei de anchetă. Audierea persoanelor citate în fața comisiei are loc numai în prezența majorității membrilor comisiei.

¹¹⁸ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2010)025, Raport privind rolul opoziției într-un parlament democratic, par. 73.

- (3) La cererea comisiei de anchetă, orice persoană fizică sau juridică care cunoaște vreo probă sau deține vreun mijloc de probă este obligată să le prezinte comisiei.
- (4) Neprezentarea nejustificată a persoanei citate, precum și nefurnizarea informațiilor sau documentelor solicitate ori prezentarea de informații sau documente false se sancționează în conformitate cu legea.
- (5) Dacă, pentru clarificarea unor fapte sau împrejurări și stabilirea adevărului, este necesară antrenarea unor experți, comisia de anchetă dispune efectuarea expertizelor.
- (6) Președintele comisiei care desfășoară ancheta informează persoanele audiate că sunt obligate prin lege să spună adevărul, să nu ascundă nicio informație pe care o cunosc și că pot răspunde pentru declarații false.
- (7) În cursul ședinței comisiei, persoanele audiate fac o declarație cu privire la obligația lor de a spune adevărul și de a nu ascunde nimic din ceea ce știu, care se consemnează în procesul-verbal al ședinței comisiei de anchetă.
- (8) În cursul anchetelor sale, comisia poate solicita accesul la informații clasificate, în conformitate cu legislația în vigoare.
- (9) Costurile pentru efectuarea expertizelor și pentru desfășurarea altor activități procedurale legate de activitatea comisiei sunt aprobate de Biroul Permanent, la cererea președintelui comisiei de anchetă.
- (10) Comisia de anchetă nu poate investiga acțiuni sau activități care fac obiectul unei urmăririi penale potrivit legii sau care figurează printre cauzele aflate în prezent pe rolul instanțelor. Dacă, în urma investigațiilor sale, comisia de anchetă identifică elemente ale unei infracțiuni, materialele relevante se transmit de îndată autorităților competente pentru inițierea urmăririi penale."

134. Comisia remarcă faptul că comisiile de anchetă au puterea de a cita ca martor orice persoană care deține informații cu privire la orice act sau împrejurare relevantă pentru investigarea cauzei, obligația de a prezenta orice probă sau mijloc de probă, precum și efectuarea de expertize (a se vedea articolul 216 alineatele (1), (3) și (5)). De asemenea, constată că neprezentarea sau nefurnizarea informațiilor solicitate, ori prezentarea de informații sau documente false, se sancționează prin lege, fără nicio referire specifică la tipul sancțiunilor, la proporționalitatea acestora sau la garanțiile procedurale existente. În schimb, ea constată că singurele limitări din proiectul de Cod privesc interdicția de a investiga acțiuni sau activități care fac obiectul unei urmăririi penale potrivit legii sau care figurează printre cauzele aflate în prezent pe rolul instanțelor (articolul 216 alineatul (10)), precum și limitările privind citarea operatorilor judiciari, emiterea de directive către procuratură și faptul că concluziile nu pot aduce atingere prezumției de nevinovăție (articolul 217). Comisia reamintește constatarea sa de mai sus (a se vedea par. 49 de mai sus), potrivit căreia CtEDO a subliniat recent că restrângerile drepturilor consacrate de Convenție în contextul autonomiei parlamentare necesită anumite garanții procedurale, fie că se întemeiază pe un control ex ante, fie pe un control ex post.¹¹⁹ Comisia a subliniat, de asemenea, unele garanții procedurale care ar trebui respectate în activitatea comisiilor de anchetă.¹²⁰ În special, Comisia de la Veneția recomandă ca proiectul de Cod să facă trimitere expresă la anumite garanții procedurale pentru persoanele audiate, precum dreptul de a fi informat cu privire la drepturile sale, dreptul la asistență juridică, motive specifice de refuz al depunerii mărturiei – precum dreptul de a nu se autoincrimina – și interzicerea anumitor metode de interogare și excluderea probelor obținute în mod necorespunzător.

¹¹⁹ A se vedea, pentru diferite categorii de drepturi vizate, CtEDO, cauza Mugemangango c. Belgiei [MC], nr. 310/15, 10 iulie 2020, par. 93; CtEDO, cauza Karácsony și alții c. Ungariei [MC], cererile nr. 42461/13 și 44357/13, 17 mai 2026, par. 161-159; CtEDO, cauza Grande Oriente d'Italia c. Italiei [MC], cererea nr. 29550/17, 7 iulie 2026, par. 185 și urm.

¹²⁰ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)033, Memoriu urgent amicus curiae pentru Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza Grande Oriente d'Italia c. Italiei privind garanțiile procedurale în exercitarea atribuțiilor de către comisiile parlamentare de anchetă, par. 87.

IV. Concluzii

135. Prin scrisoarea din 20 mai 2026, Președintele Parlamentului Republicii Moldova a solicitat Comisiei de la Veneția o opinie privind proiectul Codului cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului.
136. Proiectul de Cod este un act legislativ de amploare, care cuprinde peste 240 de articole. Potrivit Notei de fundamentare, elaborarea Codului urmărește „necesitatea de a asigura predictibilitatea și transparența procesului legislativ, implementarea standardelor europene în materia fundamentării legislației și a exercitării controlului parlamentar, consolidarea procedurii legislative, eliminarea neajunsurilor și a lacunelor din practica legislativă, precum și necesitatea de a reglementa raporturile juridice dintre Parlament și alte subiecte de drept.”
137. Comisia de la Veneția a evaluat proiectul de Cod prin raportare la standardele internaționale consacrate, în special la principiile stabilite în CEDO și în interpretarea acestuia de către CtEDO, la standardele de soft law ale APCE și ale Comitetului de Miniștri, precum și la propria activitate a Comisiei de la Veneția. Examinarea s-a axat pe aspectul dacă proiectul de Cod echilibrează în mod corespunzător eficiența parlamentară cu pluralismul și drepturile minorității, asigură participarea semnificativă a opoziției și respectă transparența, securitatea juridică și statul de drept, în conformitate cu principiile democratice.
138. Comisia este preocupată de faptul că abordarea de a reglementa organizarea și funcționarea Parlamentului sub forma unui cod poate compromite echilibrul necesar între autonomia parlamentară și ierarhia constituțională. În Republica Moldova, regulile interne ale Parlamentului sunt codificate prin lege organică, supusă controlului de constituționalitate al Curții Constituționale (articolele 72 alineatul (3) litera (c) și 135 alineatul (1) litera (a) din Constituție).
139. Comisia a observat, de asemenea, că diverse dispoziții din proiectul de Cod, de la delegări vagi ale puterii decizionale și procese de modificare insuficient reglementate până la competențe excesive ale majorității și ale Biroului Permanent, creează riscul ca minoritatea și opoziția să fie dezavantajate sau excluse în mod sistematic, aspecte-cheie ale funcționării parlamentare fiind lăsate la voia schimbătoare a majorității, iar garanțiile existente putând fi erodate. Este opinia Comisiei că un Cod privind organizarea și funcționarea unui Parlament ar trebui să cuprindă garanții suficiente pentru a asigura participarea autentică a opoziției la procedurile parlamentare, fie legislative, fie de control, echilibrată cu necesitatea de a asigura eficiența acestuia.
140. Principala recomandare a Comisiei este ca structura, organizarea și funcționarea Parlamentului să nu fie reglementate printr-un cod, ci să fie stabilite prin regulamente interne. Este opinia Comisiei că regulamentul de procedură al unui Parlament ar trebui declarat izvor specific de drept, care poate fi modificat numai prin procedura specifică prevăzută de acesta, și că ar trebui stabilit un cadru mai clar al izvoarelor dreptului parlamentar, care să asigure că regulile suplimentare sunt adoptate prin proceduri care garantează participarea minorității și un anumit grad de consens între toate fracțiunile parlamentare. Nu este de competența Comisiei să interpreteze dispozițiile Constituției Republicii Moldova, dar, dacă acestea sunt înțelese ca impunând ca structura, organizarea și funcționarea Parlamentului să fie reglementate printr-o lege organică, acest lucru ar trebui realizat într-un mod incluziv. Prin urmare, Comisia recomandă ca regulamentul de procedură și orice modificări ale acestuia, sau reglementarea oricărui subiect ori a oricăror chestiuni legate de activitatea Parlamentului, să fie adoptate, dacă nu cu o majoritate calificată, cel puțin cu votul majorității deputaților aleși. Ar putea fi introdus și un termen de întârziere a intrării în vigoare a modificărilor, astfel încât majoritatea aflată la putere să nu poată fi beneficiarul imediat al măsurilor pe care le propune. De asemenea, Comisia subliniază că, deși regulamentele de procedură pot clarifica și pune în aplicare dispozițiile constituționale, ele nu ar trebui utilizate pentru a introduce sau a modifica efectiv norme constituționale de fond, întrucât asemenea

modificări trebuie realizate prin pragul mai înalt și procedurile prevăzute pentru revizuirea Constituției.

141. Pe baza acestei examinări a proiectului de Cod, Comisia de la Veneția formulează următoarele recomandări-cheie:

- Reconsiderarea adoptării regulilor privind organizarea și funcționarea Parlamentului sub forma unui cod și declararea regulamentului de procedură ca izvor specific de drept. Stabilirea unui cadru clar al izvoarelor dreptului parlamentar pentru modificarea acestor reguli și pentru reglementarea oricărui subiect sau a oricăror chestiuni legate de activitatea Parlamentului. Pentru adoptarea sau modificarea acestor reguli, acest cadru ar trebui să impună, dacă nu o majoritate calificată, cel puțin votul majorității deputaților aleși. Luarea în considerare a introducerii unui termen de întârziere a intrării în vigoare a oricăror modificări, astfel încât majoritatea aflată la putere să nu poată fi beneficiarul imediat al măsurilor pe care le propune.
- Fuzionarea proiectului de Cod cu proiectul de Lege, astfel încât toate aspectele privind statutul, drepturile, obligațiile, imunitățile, garanțiile procedurale și temeiurile de pierdere a mandatului deputaților să fie stabilite în mod cuprinzător și coerent în regulile privind organizarea și funcționarea Parlamentului. În orice caz, ar trebui făcută o distincție între statutul substanțial al deputaților și regulile procedurale care guvernează exercitarea și protecția drepturilor lor, cu garanțiile procedurale recomandate în Opinia conexă (CDL-AD(2026)032).
- Regulile privind organizarea și funcționarea Parlamentului ar trebui să includă o listă cuprinzătoare și precisă de principii directoare pentru funcționarea Parlamentului, care să reflecte standarde precum: controlul reciproc și echilibrul puterilor; cooperarea loială și constructivă între organele statului; responsabilitatea comună a majorității și a opoziției față de societate; posibilitatea alternanței la putere; luarea eficientă a deciziilor; reprezentarea proporțională în comisii; oportunitatea rezonabilă de a face propuneri legislative; egalitatea de gen; participarea incluzivă; și responsabilitatea (accountability). Unele dintre formulările actuale ar trebui aliniate la definițiile acceptate pe plan internațional.
- Drepturile deputatilor neafiliați și independenți ar trebui protejate, printre altele prin distingerea între modificările voluntare și cele involuntare ale afilierii lor la fracțiuni și prin asigurarea faptului că cei excluși sau afectați de interzicerea partidelor își păstrează drepturi suficiente, inclusiv dreptul de a-și exprima opiniile politice în limba unei minorități naționale.
- În ceea ce privește guvernanta Parlamentului:
 - Garantarea unei reprezentări proporționale și efective a fracțiunilor de opoziție în toate organele-cheie de conducere. În cazul revocării vicepreședintelui care reprezintă opoziția și a președinților de comisii desemnați de opoziție, fracțiunile de opoziție ar trebui să păstreze dreptul de a propune un înlocuitor.
 - Stabilirea unui număr maxim sau a unui interval admisibil de vicepreședinți, precum și de comisii permanente, ceea ce ar spori stabilitatea instituțională și ar reduce incertitudinea juridică. Fracțiunilor de opoziție (separat sau împreună), și nu opoziției în ansamblu, ar trebui să li se permită să depună candidaturi pentru funcția de vicepreședinte care reprezintă opoziția.
 - Stabilirea unei componente clare a Biroului Permanent.
 - Reprezentarea echilibrată a femeilor și bărbaților ar trebui extinsă la organele de conducere și la delegațiile parlamentare.
 - Limitarea votului secret la cazurile prevăzute în mod expres de Constituție, la voturile privind acte cu caracter personal și la un set definit în mod restrâns de

materii sau circumstanțe, și luarea în considerare a unor opțiuni alternative de vot pentru a asigura că toți deputații pot vota.

- În ceea ce privește procedurile legislative:
 - Asigurarea faptului că programul legislativ al Parlamentului rămâne o decizie a Parlamentului.
 - Asigurarea faptului că rolul Guvernului în chestiunile bugetare nu conduce la un veto prealabil absolut și că Parlamentul păstrează dreptul de a-și stabili ordinea de zi, de a dezbate orice proiecte de acte normative și amendamente, inclusiv aspectele legate de buget și de împrumuturi, în mod ideal cu participarea semnificativă a opoziției la aceste procese. Impactul bugetar ar trebui clasificat pe baza unor criterii obiective de către comisia sesizată în fond și ar trebui să poată fi contestat în plen, iar membrii inițiatori ar trebui să aibă dreptul de a reformula o inițiativă cu acoperire financiară.
 - Regulile privind lecturile ar trebui să ofere o mai mare certitudine; legile care afectează drepturile fundamentale ar trebui excluse în mod expres de la adoptarea într-o singură lectură.
 - Procedurile accelerate și de urgență ar trebui limitate la situații excepționale, iar condițiile în care pot fi declanșate ar trebui precizate în mod clar, ele ar trebui să necesite o justificare motivată, domeniul lor de aplicare ar trebui limitat (excluzându-se, astfel, anumite domenii), și ar trebui introdusă cerința de a raporta periodic cu privire la utilizarea lor. Fiecărei fracțiuni ar trebui să i se garanteze un timp minim de vorbire la fiecare lectură, care nu poate fi redus prin votul majorității, și nu ar trebui decisă nicio închidere a dezbaterii înainte ca fiecare fracțiune care a solicitat cuvântul să fi putut vorbi.
 - Orice putere legislativă conferită executivului ar trebui să fie limitată în timp și ca domeniu, să poată fi utilizată numai din motive întemeiate, precum starea de urgență, și să fie eliminată treptat cât mai rapid posibil. Parlamentul ar trebui să examineze cu prioritate ordonanțele adoptate de Guvern în temeiul delegării legislative acordate de Parlament.
 - Asigurarea faptului că procedurile de angajare a răspunderii Guvernului potrivit articolului 106¹ din Constituție sunt limitate la legile organice [sic], că articolul 148 din proiectul de Cod poate fi activat numai după o discuție aprofundată în Parlament (și nu doar de către Biroul Permanent) și că acest mecanism, ținând seama de excepțiile prevăzute în jurisprudența Curții Constituționale, poate fi invocat numai pentru un singur proiect de lege ordinară la un moment dat.
 - Dreptul constituțional al Președintelui de a returna legile spre reexaminare ar trebui păstrat.
 - Impunerea unor evaluări solide ale impactului, a unor materiale explicative și a unei consultări publice semnificative pentru proiectele legislative importante, în special cele propuse de Guvern și de deputații din majoritate.
- În ceea ce privește rolul Parlamentului în cadrul unui sistem de control reciproc și echilibru al puterilor:
 - Posibilitatea ca minoritățile calificate să includă puncte pe ordinea de zi a Parlamentului, să constituie comisii de anchetă și să inițieze dezbateri, independent de consimțământul organelor controlate de majoritate.
 - Instituirea unor zile ale opoziției și ore ale Guvernului efective, în care fracțiunile de opoziție stabilesc ordinea de zi, și cu o frecvență mai mare, astfel încât opoziția să poată influența ordinea de zi a Parlamentului și măsurile relevante de control parlamentar.

- Asigurarea faptului că comisiile de anchetă își pot desfășura activitatea, protejând totodată garanțiile procedurale ale persoanelor afectate, inclusiv mecanisme de control ex ante sau ex post.
- Asigurarea faptului că controlul parlamentar nu este utilizat în mod abuziv pentru a interveni în independența autorităților publice din domeniul justiției.
- Asigurarea faptului că regulile privind eliberarea din funcție și demiterea sunt menținute separat de cele privind numirile, permițând demiterea numai pentru motive restrânse și statutare, stabilite în legile respective care le guvernează.
- Aplicarea cerințelor de majoritate calificată și a unor proceduri transparente, bazate pe merit, pentru numirea membrilor instituțiilor independente, inclusiv ai Curții Constituționale, cu mecanisme antiblocaj adecvate.

142. Alte recomandări pot fi găsite în cuprinsul Opiniei.

143. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția autorităților Republicii Moldova pentru asistență suplimentară în această privință.