

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

REPUBLICA MOLDOVA

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

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



Biroul OSCE pentru instituții democratice și drepturile omului

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

SUMAR EXECUTIV ȘI RECOMANDĂRILE-CHEIE

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

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

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

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

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

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

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

A. Cu referire la implicarea Curții Constituționale:

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

B. Revizuirea articolului 127.3 din Proiectul de cod prin:

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

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

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

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

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

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

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

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

CONȚINUT

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

I. INTRODUCERE

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

II. DOMENIUL DE APLICARE AL OPINIEI

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

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

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

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

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

III. ANALIZA JURIDICĂ ȘI RECOMANDĂRILE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

13 Ibid. para. 107.

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

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

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

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

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

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

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

2. CONTEXTUL ȘI CADRUL JURIDIC CONSTITUȚIONAL

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

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

22 *Ibid.* par. 107.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

39 A se vedea nota de subsol 46.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. LIMITELE REVIZUIRII CONSTITUȚIONALE

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

4.1. Limitele circumstanțiale ale revizuirii constituționale

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

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

47 Ibid. para. 117.

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

49 A se vedea par. 19 din prezenta opinie.

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

4.2. Limitările substanțiale privind revizuirea Constituției

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

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

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

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

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

drepturilor fundamentale existente sau a garanțiilor acestora prin revizuirea constituțională.

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

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

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

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

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

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

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

5. INIȚIATIVA DE REVIZUIRE A CONSTITUȚIEI

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

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

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

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

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

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

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

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

66 De exemplu, Franța și România.

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

68 *Constituția României*, articolul 150.

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

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

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

6. IMPLICAREA CURȚII CONSTITUȚIONALE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RECOMANDAREA A.

În ceea ce privește implicarea Curții Constituționale:

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

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

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

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

7. PROCEDURA PARLAMENTARĂ PENTRU REVIZUIREA CONSTITUȚIEI

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

7.1. Calendarul și constrângerile temporale

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

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

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

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

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

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

RECOMANDAREA B.

Revizuirea articolului 127.3 din Proiectul de cod prin:

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

7.2. Cerința aprobării de către guvern

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

RECOMANDARE C.

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

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

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

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

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

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

RECOMANDAREA D.

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

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

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

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

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

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

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

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

7.4. Lecturile și pragul de vot

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

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

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

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

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

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

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

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

7.5. Constrângerile procedurale suplimentare pentru revizuirea anumitor dispoziții constituționale

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

7.5.1. Consolidarea etapizată a anumitor dispoziții constituționale

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

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

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

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

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

7.5.2. Referendumul obligatoriu pentru revizuirea anumitor dispoziții constituționale

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

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

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

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

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

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

102 *Ibidem*, par. 179.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.6. Promulgarea de către Președintele Republicii

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

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

¹¹¹ *Ibidem*, par. 65.

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

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

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

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

114 *Ibid.* alin. 38.

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

RECOMANDAREA E.

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

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

8. REFERENDUMUL CONSTITUȚIONAL DIRECT

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

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

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

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

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

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

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

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

RECOMANDAREA F.

Pentru a completa articolul 136 din Proiectul de cod:

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

9. PROCESUL LEGISLATIV

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

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

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

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

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

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

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

[SFÂRȘIT DE TEXT]

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

ANEXĂ: ARTICOLELE 125 - 136 DIN PROIECTUL DE COD

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

TITLUL II

PROCEDURI PARLAMENTARE SPECIALE

Capitolul IV

PROCEDURA DE REVIZUIRE A CONSTITUȚIEI

Articolul 125. Legea constituțională

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

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

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

Articolul 126. Limitele revizuirii Constituției

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

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

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

Articolul 127. Cerințele pentru procedura specială de revizuire a Constituției

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

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

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

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

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

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

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

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

Articolul 128. Dezbateră proiectului de lege constituțională

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

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

Articolul 129. Dezbateră proiectului de lege constituțională în primă lectură

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

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

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

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

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

Articolul 130. Transmiterea proiectului de lege constituțională

comisiei sesizate în fond

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Articolul 133. Procedura de votare definitivă a proiectului

de lege constituțională

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

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

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

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

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

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

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

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

Articolul 135. Referendumul pentru revizuirea Constituției

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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