

OPINIA PRIVIND PROIECTUL DE COD CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA (CU REFERIRE LA RELAȚIILE PARLAMENTULUI CU ALTE PUTERI ALE STATULUI (CAPITOLELE VI, VII, VIII, IX, XI ȘI XII))

REPUBLICA MOLDOVA

Prezenta opinie a beneficiat de contribuțiile **domnului Xavier Philippe**, profesor de drept la Universitatea Panthéon Sorbonne Paris 1, **doamnei Tamara Otiashvili**, expert juridic principal în domeniul drepturilor omului și guvernancei democratice, și **domnului Zoltán Pozsár-Szentmiklósy**, profesor asociat la Universitatea ELTE Eötvös Loránd din Budapesta.

Pe baza unei traduceri neoficiale în limba engleză a Proiectului de cod comandate de Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR).



Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului

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

REZUMATUL EXECUTIV ȘI RECOMANDĂRILE CHEIE

Principiul separării puterilor, care asigură împărțirea autorității guvernamentale între puterea executivă, legislativă și judiciară, este o piatră de temelie a guvernării democratice și a statului de drept. Deși majoritatea tratatelor privind drepturile omului nu prevăd în mod explicit separarea și echilibrul puterilor, acestea stabilesc principii și standarde care necesită această împărțire pentru a proteja în mod eficient drepturile omului.

Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului (Proiectul de cod) prevede, în general, un cadru constituțional și procedural robust pentru configurarea separării și echilibrului puterilor. Includerea unor astfel de dispoziții într-o lege organică este salutară, cu condiția ca acestea să garanteze diviziunea autorității între puterile guvernamentale și să stabilească proceduri clare pentru interacțiunea parlamentară cu puterea executivă și cea judecătorească. În același timp, anumite aspecte ale Proiectului de cod necesită o revizuire atentă pentru a remedia eventualele lacune sau ambiguități și pentru a se alinia la bunele practici internaționale.

Mai precis, dispozițiile privind suspendarea din funcție a Președintelui ar trebui să fie îmbunătățite pentru a face o distincție clară între infracțiunile legate de atribuțiile constituționale ale Președintelui, care pot justifica suspendarea din funcție sau demisia, și cele legate de comportamentul personal, care constituie motive de punere sub acuzare. În plus, prin faptul că nu renunță la atribuțiile parlamentare atunci când își asumă rolul de Președinte interimar în perioadele interimare temporare, rolul unui președinte al Parlamentului poate amenința separarea puterilor. Proiectul de cod ar trebui, de asemenea, să definească mai bine rolul Parlamentului în numirea și demiterea funcționarilor publici, asigurând compatibilitatea cu Constituția și alte legi organice relevante, și să prevadă votul obligatoriu al majorității calificate a deputaților pentru alegerea judecătorilor Curții Constituționale, împreună cu un mecanism eficient de deblocare a situațiilor de impas.

Pentru a atenua riscul de utilizare abuzivă a procedurii prin care guvernul poate supune votului parlamentar un proiect de lege, Proiectul de cod ar trebui să includă garanții și limitări suplimentare privind utilizarea acestei proceduri, pentru a păstra funcțiile legislative fundamentale ale Parlamentului. În plus, dispozițiile privind delegarea legislativă ar trebui revizuite pentru a se asigura că legile de abilitare definesc în mod clar aspectele delegate, justifică în mod corespunzător necesitatea delegării și permit Parlamentului să stabilească mecanisme eficiente de supraveghere a ordonanțelor guvernamentale.

În cele din urmă, considerentele legate de gen și diversitate ar trebui luate în considerare pe tot parcursul procesului de selecție și numire a funcționarilor publici, pentru a reflecta în cele din urmă principiul constituțional al egalității de gen între femei și bărbați.

Mai precis, ODIHR formulează următoarele recomandări pentru a alinia în continuare Proiectul de cod cu angajamentele OSCE în materie de dimensiune umană și cu alte standarde internaționale:

A. În ceea ce privește relațiile Parlamentului cu Președintele:

1. Pentru a asigura o evaluare aprofundată a incapacității Președintelui, termenul pentru confirmarea de către Curtea Constituțională ar putea fi prelungit, în special atunci când se stabilește dacă incapacitatea este permanentă; [alineatul 19]
2. Pentru a preveni conflictele de interese, președintele Parlamentului ar trebui să ia în considerare renunțarea la funcțiile parlamentare atunci când preia temporar mandatul prezidențial în cazul unor perioade interimare temporare, astfel cum se prevede în cazul perioadelor interimare definitive; [alineatul 22]
3. Pentru a spori claritatea și eficiența, Proiectul de cod ar trebui să stabilească

termenele clare pentru fiecare etapă a procesului de punere sub acuzare a Președintelui; [alineatul 31]

4. Pentru a asigura claritatea juridică, ar trebui să se facă o distincție clară între infracțiunile legate de atribuțiile constituționale ale Președintelui, care pot justifica suspendarea sau demisia, și cele legate de comportamentul personal, care pot constitui motive de punere sub acuzare, asigurându-se în același timp că numai infracțiunile suficient de grave pot justifica punerea sub acuzare a Președintelui; [alineatul 38]

B. În ceea ce privește formarea guvernului:

1. Alinierea mai eficientă a moțiunilor de cenzură cu riscul de dizolvare, pentru a preveni utilizarea excesivă a acestora și a le rezerva pentru cazuri excepționale; [alineatul 45]
2. În ceea ce privește procedura prin care Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului pentru un proiect de lege, să se includă garanții și limitări pentru a preveni utilizarea abuzivă a acesteia:
 - interzicerea utilizării procedurii pentru anumite subiecte;
 - eliminarea din articolul 169 alineatul (2) a posibilității de a utiliza procedura în ceea ce privește legile organice;
 - excluderea explicită a posibilității de a adopta amendamente constituționale prin această procedură;
 - reevaluarea posibilității de a adopta simultan mai multe legi;
 - limitarea frecvenței procedurilor, inclusiv prin sesiuni extraordinare;
 - solicitarea explicită ca procedura să poată fi inițiată numai după o discuție aprofundată în Parlament; [alineatul (47)]

C. În ceea ce privește procedura de delegare legislativă:

1. Să se solicite ca legile de abilitare să specifice în mod explicit problemele legislative care sunt delegate, să demonstreze modul în care delegarea și ordonanțele avute în vedere ar contribui la punerea în aplicare a componentelor specifice ale programului politic al guvernului, să justifice necesitatea delegării și să permită Parlamentului să definească în legea de abilitare principiile directe și mecanismele suplimentare de supraveghere pentru a informa și a examina conținutul ordonanței guvernului adoptate în temeiul delegării; [alineatul 53]
2. Să se autorizeze utilizarea procedurii de delegare legislativă în situații de urgență specifice – care nu îndeplinesc condițiile pentru declararea stării de urgență – și în timpul sesiunilor parlamentare; [alineatul 55]
3. Să excludă în mod explicit legile constituționale din procedura de delegare legislativă; [alineatul 58]
4. Să se interzică subdelegarea, cu excepția cazului în care aceasta este autorizată în mod explicit de către legislativ în legea de abilitare; [alineatul 60]
5. Să se prescrie o durată maximă pentru delegarea legislativă și să se specifice că legea de abilitare expiră automat la demiterea guvernului, dizolvarea Parlamentului sau expirarea mandatului acestuia; [alineatul 64]
6. Introducerea unei interdicții privind ordonanțele retroactive, în conformitate cu principiul securității juridice în cadrul statului de drept; [alineatul 70]
7. Să se prevadă că ordonanțele automat expiră dacă nu sunt examinate de către

Parlament sau, cel puțin, să se impună ca un proiect de lege de adoptate a tuturor ordonanțelor să fie prezentat Parlamentului în termenul specificat în legea de abilitare, precizându-se în mod explicit că Parlamentul are competența de a modifica ordonanțele și de a abroga părți din acestea în timpul procesului de ratificare; [alineatele 73 și 74]

D. În ceea ce privește procedurile de numire și demitere:

1. Pentru a soluționa potențialele litigii, în special în ceea ce privește revocările, textul ar trebui să specifice în mod clar care funcționari publici pot fi revocați, subliniind imposibilitatea revocării membrilor organelor independente ale statului; [alineatul 77]
 2. Pentru a consolida legitimitatea, deciziile privind numirea și revocarea funcționarilor publici ar trebui să necesite votul majorității calificate a tuturor deputaților, nu doar a celor prezenți, asigurându-se în același timp existența unor mecanisme eficiente de deblocare a situațiilor de impas; [alineatul 79]
 3. Pentru a crește reprezentarea femeilor în funcțiile publice, Proiectul de cod ar trebui să includă dispoziții care să asigure paritatea de gen în numiri, respectându-se în același timp competențele; [alineatul 80]
 4. Pentru a asigura un consens mai larg și a reduce politizarea, ar trebui să fie necesar votul unei majorități calificate inclusiv și pentru alegerea judecătorilor Curții Constituționale, împreună cu elaborarea unui mecanism eficient de ieșire din impas; [alineatul 86]
 5. Pentru a remedia lacunele din procesul de selecție parlamentară, un proiect de lege specific ar putea defini detalii precum componența comisiei de selecție – care ar trebui să reflecte paritatea de gen, urmărind în același timp să implice reprezentanți ai societății civile sau juriști, să fie prevăzute garanții pentru candidați și procedura de depunere a cererilor din partea candidaților. De asemenea, ar trebui să fie asigurată transparența în desemnarea judecătorilor Curții Constituționale; [alineatul 88]
 6. Pentru a se asigura că normele privind componența și selecția/numirea judecătorilor în componența Curții Constituționale sunt formulate astfel încât să prevină discriminarea în procesul de selecție, să se asigure accesibilitatea procesului și echilibrul de gen, precum și o componență pluralistă în Curtea Constituțională; [alineatul 89]
- E.** Pentru a asigura claritatea și aplicabilitatea, Curtea Constituțională ar trebui să definească în mod explicit termenul „adreselor” în hotărârile sale — făcând distincție între recomandările și directivele obligatorii, în timp ce Proiectul de cod ar putea spori claritatea prin enumerarea tratatelor relevante, cum ar fi cele privind statutul personal și drepturile fundamentale, sau prin trimiterea la Legea privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova; [alineatele 93 și 95]; și
- F.** Revizuirea articolului 194 din Proiectul de cod, potrivit căruia autoritățile de administrație publică locală nu pot adopta decizii care pun în pericol integritatea teritorială, securitatea națională sau ordinea de drept, astfel încât amenințarea să fie definită ca iminentă, în conformitate cu principiile suveranității și neamestecului, asigurându-se că numai acțiunile care pun în pericol direct integritatea teritorială sau securitatea națională sunt considerate drept amenințări, și nu toate deciziile administrative locale [alineatul 101].

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

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

CUPRINS

I. INTRODUCERE	6
II. DOMENIUL DE APLICARE AL OPINIEI	6
III. ANALIZA JURIDICĂ ȘI RECOMANDĂRILE	7
1. Standardele internaționale relevante în materie de drepturile omului, angajamentele OSCE privind dimensiunea umană și considerații cheie	7
2. Raporturile Parlamentului cu Președintele (articolele 142-163 din Proiectul de cod) 11	
2.1. Încetarea mandatului Președintelui	11
2.2. Suspendarea mandatului Președintelui	13
2.3. Punerea sub acuzare	14
3. Raporturile Parlamentului cu Guvernul (articolele 164-186)	18
3.1. Formarea Guvernului	18
3.2. Angajarea răspunderii Guvernului în legătură cu adoptarea unui proiect de lege 19	
3.3. Delegarea legislativă către guvern	21
3.3.1. Motivele delegării	22
3.3.2. Restricții temporale	23
3.3.3. Restricții materiale	23
3.3.4. Subdelegarea	24
3.3.5. Conținutul și adoptarea legii de abilitare	25
3.3.6. Promulgarea și statutul juridic al ordonanței	27
3.3.7. Considerații privind conținutul ordonanței	27
4. Numirea și revocarea din funcții publice (articolele 202-208 și 187)	30
4.1. Normele și procedurile generale	30
4.2. Selectarea judecătorilor Curții Constituționale	32
5. Raporturile cu Curtea Constituțională (articolele 190-193)	36
6. Raporturile Parlamentului cu administrația publică locală (articolele 194-196)	38
7. Autonomia bugetară (articolele 210-211)	40
8. Procesul legislativ	40

ANEXĂ: Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (din aprilie 2024)

I. INTRODUCERE

1. Pe parcursul anului 2024, reprezentanții Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR) și președintele Comisiei pentru afaceri juridice, numiri și imunități a Parlamentului Republicii Moldova au discutat modalități de sprijinire a reformei parlamentare, a unei guvernante democratice mai consolidate și a participării politice incluzive în Republica Moldova. În timpul unei vizite a reprezentanților Biroului ODIHR în Moldova, în septembrie 2024, președintele comisiei menționate mai sus și-a reiterat interesul de a solicita Biroului ODIHR să revizuiască *Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova* (denumit în continuare „Proiectul de cod”).
2. Pe 26 septembrie 2024, Biroul ODIHR și-a confirmat disponibilitatea de a evalua conformitatea Proiectului de cod cu standardele internaționale în materie de drepturile omului și cu angajamentele OSCE în domeniul dimensiunii umane. Având în vedere sfera largă de aplicare a Proiectului de cod, Biroul ODIHR a informat, de asemenea, că vor fi pregătite mai multe avize juridice cu privire la diferite componente ale Proiectului de cod.¹ Aceste analize juridice ar trebui citite împreună cu cele două opinii ale ODIHR privind proiectul de lege privind statutul, conduita și etica deputaților din Parlamentul Republicii Moldova, publicate în 2024.²
3. Prezenta opinie a fost elaborată ca răspuns la solicitarea menționată mai sus. Biroul ODIHR a efectuat această evaluare în cadrul mandatului său general de a asista statele participante la OSCE în punerea în aplicare a angajamentelor acestora în domeniul dimensiunii umane ale OSCE.³

II. DOMENIUL DE APLICARE AL OPINIEI

4. Domeniul de aplicare al prezentei opinii acoperă numai Proiectul de cod supus examinării, în special capitolele VI, VII, VIII, IX, XI și XII, precum și dispozițiile relevante din Constituția Republicii Moldova care reglementează relațiile și echilibrul

1 Aceste analize juridice se concentrează pe procedura legislativă (capitolul III), procedura de revizuire a constituției (capitolul IV), procedura declarării stării de urgență, de asediu sau de război (capitolul V), raporturile interinstituționale cu alte puteri (capitolele VI-IX și XI-XII din Proiectul de cod), controlul Parlamentar (titlul III din Proiectul de cod), rolul reprezentativ al Parlamentului și cooperarea cu societatea civilă (capitolul X) și/sau o combinație a acestor aspecte și a altor aspecte considerate adecvate. Toate analizele juridice referitoare la Proiectul de cod și la alte acte legislative ale Republicii Moldova sunt disponibile aici: [Moldova | LEGISLATIONLINE](#).

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

3 A se vedea, în special, *Decizia OSCE nr. 7/08 privind consolidarea în continuare a statului de drept în zona OSCE* (2008), punctul 4, în care Consiliul Ministerial „încurajează statele participante, cu asistența, după caz, a structurilor executive relevante ale OSCE, în conformitate cu mandatele acestora și în limita resurselor existente, să continue și să intensifice eforturile de schimb de informații și de bune practici și de consolidare a statului de drept [în ceea ce privește] [...] responsabilitatea instituțiilor și funcționarilor publici, respectarea statului de drept în administrația publică, [...]”. A se vedea, de asemenea, *Documentul reuniunii de la Copenhaga a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE*, 29 iunie 1990, secțiunea III, punctul 26; *Declarația privind consolidarea bunei guvernante și combaterea corupției, spălării banilor și finanțării terorismului*, al 19-lea Consiliu Ministerial al OSCE, Dublin, 6-7 decembrie 2012; a se vedea, de asemenea, OSCE, *Decizia nr. 5/14 privind prevenirea corupției*, al 21-lea Consiliu Ministerial al OSCE, Basel, 4-5 decembrie 2014; *Decizia nr. 4/16 privind consolidarea bunei guvernări și promovarea conectivității*, Hamburg 2016; și *Decizia 6/20 privind prevenirea și combaterea corupției prin digitalizare și creșterea transparenței*, Tirana 2020, care solicită statelor participante să prevină și să combată corupția, printre altele, prin „consolidarea bunei guvernări, inclusiv a principiilor transparenței și responsabilității, și promovarea integrității și supravegherii”.

de puteri între legislativ și celelalte puteri ale statului.⁴ Fiind astfel delimitată, opinia nu constituie o examinare completă și cuprinzătoare a întregului cadru juridic și instituțional care reglementează relațiile și echilibrul de puteri între legislativ și celelalte puteri ale statului în Republica Moldova.

5. Opinia evidențiază probleme cheie și oferă indicații cu privire la domeniile care prezintă îngrijorare. Din motive de concizie, opinia se concentrează mai mult pe dispozițiile care necesită îmbunătățiri decât pe aspectele pozitive ale Proiectului de cod. Analiza juridică care urmează se bazează pe standardele, normele și recomandările internaționale și regionale în materie de drepturile omului și statul de drept, precum și pe angajamentele relevante ale OSCE în domeniul dimensiunii umane. Opinia evidențiază, de asemenea, după caz, bunele practici din alte state participante la OSCE și din afara acesteia în acest domeniu. Atunci când se referă la bune practici comparative, ODIHR nu pledează pentru niciun model specific; orice exemplu de țară trebuie evaluat cu prudență, deoarece nu poate fi neapărat replicat în altă țară și trebuie întotdeauna luat în considerare prin prisma cadrului instituțional și juridic național mai larg, precum și a sistemului juridic, a contextului social și a culturii politice ale țării respective.
6. În plus, în conformitate cu *Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor* (denumită în continuare „CEDAW”) și cu *Planul de acțiune al OSCE din 2004 pentru promovarea egalității de gen* și angajamentele de integrare a dimensiunii de gen în activitățile, programele și proiectele OSCE, opinia integrează, după caz, o perspectivă de gen și diversitate.⁵
7. Opinia se bazează pe o traducere neoficială în limba engleză a Proiectului de cod, care este atașată la prezentul document ca anexă. Pot apărea erori de traducere. În cazul în care opinia este tradusă într-o altă limbă, versiunea în limba engleză va prevala în caz de discrepanțe.
8. Având în vedere cele de mai sus, Biroul ODIHR dorește să sublinieze că această analiză nu constituie un impediment ca acesta să formuleze în viitor recomandări sau observații suplimentare, scrise sau orale, cu privire la subiectele respective.

III. ANALIZA JURIDICĂ ȘI RECOMANDĂRILE

1. STANDARDELE INTERNAȚIONALE RELEVANTE ÎN MATERIE DE DREPTURILE OMULUI, ANGAJAMENTELE OSCE PRIVIND DIMENSIUNEA UMANĂ ȘI CONSIDERAȚII CHEIE

9. Într-o societate democratică, puterea statului este exercitată în mod tradițional prin intermediul unor instituții separate ale guvernului, care funcționează în mare măsură independent, servind în același timp ca mecanisme de control reciproc pentru a menține echilibrul puterilor. Aceste instituții includ puterea legislativă, reprezentată prin intermediul Parlamentului; puterea executivă, condusă de Guvern și, uneori, de către un

⁴ A se vedea [Constituția Republicii Moldova](#) (1994, modificată ultima dată în 2024).

⁵ A se vedea [Convenția ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor](#), adoptată prin Rezoluția 34/180 a Adunării Generale din 18 decembrie 1979; și [Planul de acțiune al OSCE pentru promovarea egalității de gen](#), adoptat prin Decizia nr. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), paragraful 32.

președinte; și puterea judecătorească, care asigură principiile statului de drept și responsabilitatea juridică. În plus, există o serie de instituții sau organisme independente de reglementare sau de responsabilitate, inclusiv instituțiile naționale pentru drepturile omului (INDO), care nu se încadrează în aceste trei puteri ale statului, denumite uneori și „a patra putere” a statului democratic.⁶ Principiile „separării puterilor” și „echilibrului puterilor” impun ca cele trei funcții ale statului democratic să nu fie concentrate într-o singură instituție, ci să fie distribuite între diferite instituții. Acest principiu este o piatră de temelie a guvernării democratice și a statului de drept. Într-o democrație funcțională, existența unui sistem eficient de control și echilibru și respectarea statului de drept sunt esențiale pentru a asigura un echilibru adecvat între cei trei piloni ai puterii de stat. În acest sens și așa cum se subliniază în *Opinia preliminară a Biroului ODIHR privind Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (referitor la controlul parlamentar, titlul III)*,⁷ controlul parlamentar este o componentă esențială a sistemului de control și echilibru care caracterizează regimurile democratice bazate pe statul de drept.⁸ În plus, respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale este o parte esențială a democrației și a statului de drept.

10. Deși majoritatea tratatelor internaționale și regionale privind drepturile omului nu prevăd în mod explicit separarea și echilibrul puterilor, acestea stabilesc anumite principii și standarde care necesită respectiva diviziune pentru a proteja în mod eficient drepturile omului.
11. Declarația Universală a Drepturilor Omului (DUDO) stabilește bazele garanțiilor juridice și instituționale împotriva abuzurilor guvernamentale.⁹ Articolul 21 subliniază importanța unui guvern care își derivă autoritatea din voința poporului, implicând necesitatea unui sistem de control și echilibru pentru a preveni tirania. Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP) dezvoltă în continuare acest principiu.¹⁰ Articolul 14 garantează dreptul la un proces echitabil în fața unui tribunal independent și imparțial, care implică independența față de influența executivă și legislativă.
12. Documentele ONU au subliniat în mod constant că separarea efectivă a puterilor este o condiție prealabilă pentru protecția drepturilor omului. Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, în Comentariul său general nr. 25, a menționat că dreptul de a participa la afacerile publice, dreptul de vot și dreptul la acces egal la serviciile publice, astfel cum se reflectă în articolul 25 din PIDCP, implică faptul ca „cetățenii să participe, de asemenea, la conducerea afacerilor publice, exercitând influență prin dezbaterile publice”.¹¹ În plus, Rezoluția 59/201 a Adunării Generale a ONU din 2004 recunoaște elementele esențiale ale democrației, inclusiv necesitatea unui sistem instituțional de control și echilibru, separarea și echilibrul puterilor și respectarea

6 A se vedea, de exemplu, International IDEA, E. Bulmer, *Instituții independente de reglementare și supraveghere (a patra ramură) - Introducere la elaborarea Constituției nr. 19* (2019).

7 Pentru o prezentare generală a standardelor și angajamentelor relevante referitoare în mod specific la supravegherea parlamentară, a se vedea *Opinia preliminară a ODIHR privind Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (referitor la supravegherea parlamentară, titlul III)*, secțiunea III.1, la: <[Moldova](#) | LEGISLATIONLINE>.

8 A se vedea, de exemplu, Adunarea parlamentară a OSCE, *Declarația de la Sankt Petersburg – Rezoluția privind corectarea deficitului democratic al OSCE* (1999), pagina 5, paragrafele 2-3, care subliniază „rolul crucial pe care îl joacă Parlamentele și deputații ca gardieni ai democrației, statului de drept și respectării drepturilor omului atât la nivel național, cât și internațional” și subliniază că „controlul democratic și responsabilitatea sunt elemente esențiale ale transparenței, credibilității și eficienței”.

9 A se vedea *Declarația Universală a Drepturilor Omului (DUDO)*.

10 A se vedea *Pactul internațional al ONU privind drepturile civile și politice* (denumit în continuare „PIDCP”), adoptat de Adunarea Generală a ONU prin rezoluția 2200A (XXI) din 16 decembrie 1966. Moldova a aderat la Pact la 26 ianuarie 1993.

11 Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, *Comentariul general nr. 25*, 1996, paragraful 8.

statului de drept.¹² În mod similar, Rezoluția 2003/36 a Comisiei ONU pentru Drepturile Omului din 2003 afirmă interdependența dintre democrație și drepturile omului, subliniind rolul separării puterilor în asigurarea stabilității democratice.¹³

13. Democrația este, de asemenea, una dintre valorile și principiile fundamentale universale ale Consiliului Europei.¹⁴ Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO) include, de asemenea, dispoziții care susțin separarea puterilor ca o cerință democratică fundamentală. Preambulul CEDO prevede că membrii Consiliului Europei reafirmă „*convingerea lor profundă în libertățile fundamentale care stau la baza justiției și păcii în lume și care sunt cel mai bine menținute, pe de o parte, printr-o democrație politică eficientă*”. Mai multe dispoziții restrictive din CEDO presupun existența unui regim democratic, impunând ca restricțiile asupra drepturilor fundamentale să fie „necesare într-o societate democratică”.¹⁵ Articolul 6 din CEDO garantează dreptul la un sistem judiciar independent și imparțial, protejând instanțele de interferența executivului și a legislativului. În plus, Grupul de state împotriva corupției (GRECO) al Consiliului Europei a subliniat importanța respectării principiului separării puterilor și a independenței judiciare în contextul anchetelor și procedurilor penale legate de corupție, în paralel cu activitatea comisiei parlamentare de anchetă.¹⁶ Compilația de avize și rapoarte ale Comisiei de la Veneția privind separarea puterilor poate constitui, de asemenea, o sursă utilă de referințe.¹⁷
14. În plus, la nivelul Uniunii Europene (UE), Regulamentul (CE) nr. 976/1999 al Consiliului UE subliniază necesitatea guvernancei democratice și a separării puterilor drept criterii pentru cooperare și asistență.¹⁸ Raportul Comisiei Europene din 2020 privind statul de drept a subliniat, de asemenea, că „*sistemele judiciare eficiente și mecanismele instituționale solide de control și echilibru sunt esențiale pentru respectarea statului de drept în democrațiile noastre*”, dar că statul de drept „*necesită, de asemenea, un ecosistem favorabil, bazat pe respectarea independenței judiciare, politici anticorupție eficiente, instituții mass-media libere și pluraliste, o administrație publică transparentă și de înaltă calitate și o societate civilă liberă și activă*”.¹⁹
15. Statele participante la OSCE s-au angajat să construiască și să consolideze democrația ca singurul sistem de guvernare și au recunoscut-o ca un element inerent al statului de

12 A se vedea [Rezoluția 59/201](#): Consolidarea rolului organizațiilor și acordurilor regionale, subregionale și de altă natură în promovarea și consolidarea democrației, adoptată de Adunarea Generală la 20 decembrie 2004.

13 A se vedea [Rezoluția 2003/36 a Comisiei pentru Drepturile Omului: Interdependența dintre democrație și drepturile omului](#), 23 aprilie 2003.

14 Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) a Consiliului Europei: [Parametrii relației dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare](#), 24 iunie 2019, paragraful 10. A se vedea, de asemenea, CtEDO: *Hyde Park c. Moldovei* (nr. 1), hotărârea din 31 martie 2009, punctul 27, în care Curtea reiterează că democrația „*este singurul model politic avut în vedere în convenție și singurul compatibil cu aceasta*”.

15 A se vedea articolele 8-11 din CEDO; articolul 2 din Protocolul nr. 4 la CEDO)

16 În contextul anchetei parlamentare privind un proces de corupție în primă instanță împotriva unui politician în funcție, GRECO a recunoscut că „*înființarea unei comisii parlamentare de anchetă poate funcționa ca o formă de control Parlamentar asupra problemelor de importanță publică*”, subliniind totuși că, atunci când vizează sistemul judiciar în cauze individuale în curs, aceasta „*poate interfera cu separarea puterilor și respectarea independenței judiciare*”, cu „*riscul unui efect descurajator asupra independenței judiciare în procedurile pendinte, precum și în proceduri similare viitoare, și cu un impact potențial asupra anchetelor și procedurilor penale referitoare la corupția persoanelor influente sau cu legături politice*”; a se vedea GRECO, [Raportul ad hoc privind Slovenia](#) (articolul 34), adoptat de GRECO în cadrul celei de-a 84-a reuniuni plenare (Strasbourg, 2-6 decembrie 2019) Greco-AdHocRep (2019)3, punctul 16.

17 A se vedea Comisia de la Veneția, [Compilație a avizelor și rapoartelor Comisiei de la Veneția privind separarea puterilor](#), [CDL-PI\(2020\)012](#).

18 A se vedea [Regulamentul \(CE\) nr. 976/1999](#) al Consiliului din 29 aprilie 1999, articolul 3 alineatul (2) litera (b), care stabilește cerințele pentru punerea în aplicare a operațiunilor comunitare, altele decât cele de cooperare pentru dezvoltare, care, în cadrul politicii comunitare de cooperare, contribuie la obiectivul general de dezvoltare și consolidare a democrației și a statului de drept, precum și la respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale în țările terțe.

19 Uniunea Europeană, Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, [Raportul privind statul de drept 2020 – Situația statului de drept în Uniunea Europeană](#), Bruxelles, 30 septembrie 2020, COM(2020) 580 final, pagina 4.

drept.²⁰ În plus, importanța pluralismului în ceea ce privește organizațiile politice,²¹ împreună cu integritatea instituțională și individuală a Parlamentului și a parlamentarilor, precum și responsabilitatea publică, au fost recunoscute de statele participante la OSCE ca aspecte esențiale ale vieții politice.²² Documentul de la Copenhaga al OSCE din 1990 sublinia deja că „statul de drept nu înseamnă doar o legalitate formală care asigură regularitatea și coerența în realizarea și aplicarea ordinii democratice, ci și justiția bazată pe recunoașterea și acceptarea deplină a valorii supreme a personalității umane și garantată de instituții care oferă un cadru pentru exprimarea sa deplină” (alineatul 2). Statele participante la OSCE au convenit că este „datoria guvernului și a autorităților publice să respecte Constituția și să acționeze în conformitate cu legea” și că „activitatea guvernului și a administrației, precum și cea a sistemului judiciar, se vor exercita în conformitate cu sistemul stabilit de lege”.²³ Numeroase angajamente ale OSCE subliniază, de asemenea, rolul deschiderii și transparenței în afacerile publice și importanța participării efective și incluzive la viața publică și politică.²⁴

16. În cele din urmă, diverse organizații regionale consolidează, de asemenea, aceste principii și subliniază rolul fundamental al echilibrului puterilor ca garanție împotriva guvernării autoritare și piatră de temelie a democrației.²⁵

20 A se vedea CSCE/OSCE, [Documentul reuniunii de la Copenhaga a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE](#) (Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990), 5 iunie-29 iulie 1990, punctul 3.

21 A se vedea CSCE/OSCE, [Documentul reuniunii de la Moscova a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE](#) (Documentul OSCE de la Moscova din 1991), 3 octombrie 1991, punctul 5.

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

23 A se vedea [Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990](#), punctele 5.3-5.5.

24 A se vedea CSCE/OSCE, [Documentul reuniunii de la Copenhaga a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE](#) (Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990), 5 iunie-29 iulie 1990, punctul 5.8; și CSCE/OSCE, [Documentul reuniunii de la Moscova a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE](#) (Documentul OSCE de la Moscova din 1991), 3 octombrie 1991, paragraful 18.1. A se vedea, de asemenea, OSCE, [Planul de acțiune pentru promovarea egalității de gen](#), adoptat prin Decizia nr. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), paragraful 44(d); [Planul de acțiune al OSCE din 2003 privind îmbunătățirea situației romilor și a sîntilor în zona OSCE](#), paragraful 88; Consiliul Ministerial al OSCE, [Decizia nr. 4/13 privind intensificarea eforturilor OSCE de punere în aplicare a Planului de acțiune privind îmbunătățirea situației romilor și a sîntilor în zona OSCE, cu accent special pe femeile, tinerii și copiii romi și sînti](#) (2013), punctul 4.2; [Raportul reuniunii experților CSCE privind minoritățile naționale](#) (Geneva, 1991); [Documentul de la Moscova al OSCE/CSCE din 1991](#), paragraful 41. A se vedea, de asemenea, Înalțul Comisar al OSCE pentru Minoritățile Naționale (HCNM), [Orientările de la Ljubljana privind integrarea societăților diverse](#), 7 noiembrie 2012, în care se menționează că „diversitatea este o caracteristică a tuturor societăților contemporane și a grupurilor care le compun” și care recomandă ca cadrul legislativ și politic să permită recunoașterea faptului că identitățile individuale pot fi multiple, multistratificate, contextuale și dinamice.

25 A se vedea, de exemplu, Comunitatea Democrațiilor, [Planul de acțiune de la Seul pentru democrație: Investiții pentru pace și prosperitate](#), 12 noiembrie 2002, preambul, care recunoaște instituțiile democratice ca fiind esențiale pentru pace și prosperitate, reafirmând rolul echilibrului puterilor în guvernare; Uniunea Africană (UA), [Declarația privind schimbările neconstituționale de guvern în Africa](#), 2022, care subliniază necesitatea de a preveni puterea executivă excesivă; OUA/UA, [Declarația privind principiile care guvernează alegerile democratice în Africa](#), (II.4.c), care subliniază rolul independenței judiciare; Comunitatea Economică a Statelor din Africa de Vest (CEDEAO), [Protocolul suplimentar al CEDEAO privind democrația și buna guvernare](#), (A/SP1/12/01), articolul 1.a, care afirmă separarea puterilor ca garanție împotriva guvernării autoritare; Organizația Statelor Americane (OAS), [Carta Democratică Interamericană](#), 11 septembrie 2001, articolul 3, care prevede că democrația necesită un sistem judiciar independent și un echilibru între puterile statului; Comunitatea Andină, [Carta Andină pentru promovarea și protecția drepturilor omului \(iulie 2002\)](#), articolul 14, care subliniază importanța controlului și echilibrului instituțional; Organizația Internațională a Francofoniei (OIF), [Declarația de la Bamako](#), 3 noiembrie 2000, 2.2, și [Planul de acțiune de la Ulaanbaatar privind democrația, buna guvernare și societatea civilă](#), 12 septembrie 2003, 3.6.b, respectiv, care subliniază rolul Parlamentelor în guvernarea democratică și supravegherea.

2. RAPORTURILE PARLAMENTULUI CU PREȘEDINTELE (ARTICOLELE 142-163 DIN PROIECTUL DE COD)

17. Dispozițiile Proiectului de cod privind relația dintre Parlament și Președinte au un impact semnificativ asupra funcționării separării puterilor, un principiu fundamental care depășește legiferarea și controlul parlamentar, fiind aplicabile inclusiv la funcționarea generală a Parlamentului.²⁶ Conform Constituției, Președintele, în calitate de „*garant al suveranității naționale, al independenței, al unității și al integrității teritoriale a statului*” (articolul 77 alineatul (2)), deține o autoritate substanțială în exercitarea puterii executive. Articolele 142-143 din Proiectul de cod prezintă procesul de stabilire a datei alegerii Președintelui și a agendei de desemnare în funcție, făcând referire la legile organice relevante. Aceste dispoziții sunt în principal de natură tehnică și nu necesită o atenție deosebită.

2.1. Încetarea mandatului Președintelui

18. Președintele poate părăsi funcția prin demisie (articolul 144), deces (articolul 145) sau imposibilitatea definitivă de exercitare a atribuțiilor (articolul 146). În cazul demisiei, Parlamentul examinează cererea de demisie a Președintelui Republicii Moldova, declară vacantă funcția de Președinte al Republicii Moldova, stabilește data alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova și sesizează Curtea Constituțională pentru constatarea circumstanțelor care justifică interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova. În caz de deces, Parlamentul constată acest fapt și urmează aceeași procedură. Dacă Președintele este în imposibilitate definitivă de exercitare a atribuțiilor, Parlamentul sesizează Curtea Constituțională pentru constatarea circumstanțelor ce justifică imposibilitatea Președintelui Republicii Moldova de a-și exercita atribuțiile mai mult de 60 de zile, după care declară funcția vacantă, stabilește o președinție interimară și programează alegeri noi.
19. Articolul 146 din Proiectul de cod se referă la încetarea mandatului Președintelui în cazul imposibilității definitive de a-și îndeplini atribuțiile. Cu toate acestea, atunci când demisia rezultă dintr-o incapacitate definitivă de a îndeplini atribuțiile prezidențiale pentru o perioadă de mai mult de 60 de zile, poate apărea o ambiguitate cu privire la faptul dacă aceasta ar trebui considerată un act voluntar în temeiul articolului 144 sau ar trebui să implice o hotărâre a Parlamentului prin intermediul unei cereri prealabile adresate Curții Constituționale pentru a confirma incapacitatea Președintelui. În plus, perioada de șaizeci de zile pare a fi relativ scurtă pentru a determina incapacitatea definitivă, întrucât o incapacitate de a guverna timp de două luni ar putea rezulta din condiții temporare de sănătate care nu indică neapărat o incapacitate durabilă sau permanentă de a îndeplini atribuțiile prezidențiale. **Deși există garanții prin cerința de a solicita confirmarea Curții Constituționale, acest termen ar putea fi prelungit pentru a permite o evaluare mai aprofundată a incapacității, în special atunci când se determină dacă aceasta este definitivă.**
20. În plus, în cazul demisiei, Proiectul de cod prezintă etapele procedurale pe care Parlamentul trebuie să le urmeze, dar nu impune Parlamentului să se pronunțe cu privire la demisia Președintelui, astfel cum se prevede la articolul 90 alineatul (2) din Constituție. Proiectul de cod permite Parlamentului doar să ia act de demisie, fără a-și

²⁶ A se vedea, de exemplu, [Compilația avizelor și rapoartelor Comisiei de la Veneția privind separarea puterilor](#), CDL-PI(2020)012, 8 octombrie 2020, pp. 10-12. A se vedea, de asemenea, OSCE/ODIHR, [Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), punctul 11.

exprima opinia. **Se recomandă modificarea articolului 144 din Proiectul de cod pentru a indica această cerință în conformitate cu Constituția.**

21. În conformitate cu articolul 91 din Constituție, în cazul în care funcția de Președinte devine vacantă, aceasta este preluată de președintele Parlamentului sau de prim-ministru, în această ordine. În acest sens, Proiectul de cod face distincție între perioadele „interimare definitive” și „interimare temporare” (articolele 147-148, respectiv). În timp ce cea din urmă se referă la imposibilitatea temporară a Președintelui de a-și exercita atribuțiile și la apariția unor evenimente sau fapte juridice care ar putea duce la încetarea mandatului său, prima este o situație definitivă în care mandatul Președintelui încetează, confirmată și de Curtea Constituțională. Mai precis, articolul 148 alineatul (2) definește „interimatul temporar” ca fiind o situație în care președintele Parlamentului sau prim-ministrul preia temporar atribuțiile Președintelui fără a fi eliberat de responsabilitățile sale inițiale, până când Președintele își reia funcția sau Curtea Constituțională confirmă statutul interimar al președinției. Din perspectiva separării puterilor, modul în care se stabilește o președinție interimară temporară are o importanță crucială. Fără garanții și atribuții care să asigure o contrabalansare adecvată, Președintele ar putea fi suspendat din exercitarea puterilor sale chiar și împotriva voinței sale.
22. În timpul unei perioade interimare definitive, în cazurile prevăzute la articolul 91 din Constituție, articolele 34 alineatul (1) și 147 alineatul (3) din Proiectul de cod prevăd că președintele Parlamentului care exercită funcția de Președinte interimar este eliberat din funcția de Președinte al Parlamentului, iar rolul său este îndeplinit de unul dintre vicepreședinți (articolul 34 alineatul (2)). Proiectul de cod impune limitări specifice Președintelui interimar în ceea ce privește exercitarea atribuțiilor prezidențiale în timpul perioadei interimare temporare (articolul 148 alineatul (7)), asigurându-se faptul că titularul temporar al funcției nu poate depăși rolul său interimar.²⁷ Cu toate acestea, întrucât președintele Parlamentului menține rolul său în timp ce își asumă atribuțiile prezidențiale în timpul perioadei interimare temporare, anumite competențe îi pot conferi în continuare o marjă largă de apreciere, care ar trebui, în principiu, să fie supusă controlului parlamentar. În ultimă instanță, acest fapt creează un risc de conflict de interese în cazul în care președintele Parlamentului își menține prerogativele depline.²⁸ **Prin urmare, se recomandă să se prevadă la articolul 148 din Proiectul de cod că, pe durata exercitării funcției de președinte interimar în perioada de interimat temporar, președintele Parlamentului renunță la atribuțiile sale parlamentare, așa cum se procedează în cazul interimatului definitiv.**
23. În plus, potrivit Proiectului de cod, atunci când Președintele este absent din cauza unor circumstanțe normale, planificate, acesta stabilește personal interimatul temporar prin decret (articolul 148 alineatul (3) punctul 1). Cu toate acestea, în situații care ar putea rezulta în încetarea mandatului, cum ar fi decesul, demisia, suspendarea din funcție sau incapacitatea, sau în situații în care Președintele nu poate acționa (de exemplu, boală), condițiile interimatului sunt stabilite de președintele Parlamentului, care poate prelua și rolul de Președinte interimar. Această concentrare a puterii în mâinile președintelui Parlamentului este contrabalansată de cerința ca Parlamentul să solicite confirmarea Curții Constituționale (articolul 148 alineatul (2)). Cu toate acestea, articolul 148 alineatul (4) prevede că „*instituirea interimatului temporar prin înlocuirea temporară*”

27 În cadrul exercitării interimatului temporar, Președintele interimar al Republicii Moldova nu poate dizolva Parlamentul, numi sau revoca miniștrii, numi sau demite din funcție Procurorul General sau judecătorii, nu poate numi sau rechemă ambasadorii.

28 A se vedea, de exemplu, CoE, Recomandarea [CM/Rec\(2000\)10](#) privind codurile de conduită pentru funcționarii publici, articolul 13.

a Președintelui Republicii Moldova nu necesită confirmarea Curții Constituționale”, ceea ce pare să contrazică condițiile pentru președinția interimară prevăzute la articolul 148 alineatul (2). În plus, după cum s-a menționat mai sus, întrucât președintele Parlamentului își păstrează responsabilitățile inițiale în timp ce își asumă președinția interimară temporară, acest fapt generează îngrijorări sub aspectul separării puterilor. **Pentru a asigura coerența și a menține garanțiile instituționale, se recomandă rezolvarea discrepanței dintre articolele 148 alineatul (2) și 148 alineatul (4).**

2.2. Suspendarea mandatului Președintelui

24. Articolul 149 alineatul (1) din Proiectul de cod se referă la suspendarea Președintelui din funcție în cazul faptelor săvârșite în exercitarea funcției, prin care încalcă prevederile Constituției, în conformitate cu articolul 89 din Constituție. Proiectul de cod introduce o clarificare procedurală esențială a dispozițiilor constituționale existente, impunând, pe lângă inițierea de către o treime din deputați, prezentarea avizului Curții Constituționale (articolul 149 alineatul (3)). Această cerință este în concordanță cu rolul Curții Constituționale de a determina circumstanțele care justifică demiterea Președintelui, în conformitate cu articolul 135 alineatul (1) litera (f) din Constituție, servind astfel ca o garanție procedurală importantă.
25. Aceste garanții includ, de asemenea, cerința ca inițiativa de suspendare, împreună cu avizul Curții Constituționale și alte documente relevante, să fie depuse la președintele Parlamentului (articolul 150 alineatul (1)); obligația președintelui Parlamentului de a remite fără întârziere propunerea comisiei permanente, de a comunica Președintelui și de a informa deputații (articolul 150 alineatul (2)); și obligația președintelui Parlamentului de a convoca o sesiune parlamentară specială pentru dezbaterea și soluționarea problemei abordate (articolul 150 alineatul (3)). În plus, comisia permanentă trebuie să verifice legalitatea acuzațiilor în termen de 10 zile, să examineze probele, să audieze inițiatorii și răspunsul Președintelui și să prezinte un raport Parlamentului (articolul 151). Dezbaterile parlamentare trebuie să înceapă cu prezentarea inițiatorilor, să permită Președintelui să răspundă, să asigure o discuție fără restricții și să includă runde de întrebări, concluziile comisiei și declarațiile fracțiunilor parlamentare înainte de votul final (articolul 152). În cele din urmă, este necesară o majoritate de două treimi din deputații aleși pentru a adopta decizia de suspendare a Președintelui (articolul 153).
26. Eficacitatea acestei majorități calificate ca garanție în procesul decizional parlamentar depinde de faptul dacă aceasta reflectă cu adevărat un consens larg între diferite forțe politice, și nu doar sprijinul unilateral al majorității aflate la guvernare.²⁹ În plus, în unele țări, deciziile luate de astfel de organisme ar trebui să beneficieze de sprijinul tuturor partidelor (adică de sprijinul unui anumit număr de membri care reprezintă opoziția); dacă nu este posibilă o decizie bazată pe consens, reprezentanții opoziției din comisie ar trebui să poată prezenta un raport minoritar.³⁰ În cazul Moldovei, există o contrapondere și mai eficientă a posibilelor motivații politice care stau la baza suspendării din funcție a Președintelui: după suspendare, trebuie organizat un referendum național privind demiterea Președintelui (articolul 89 alineatul (3) din Constituție și articolul 153 alineatele (3)-(5) din Proiectul de cod). Conform Constituției, „demiterea” este unul dintre motivele legale pentru încetarea mandatului

29 A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, [Parametri privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare](#), CDL-AD(2019)015, 24 iunie 2019, paragraful 114.

30 *Ibid.* punctul 89.

Președintelui (articolul 91). Proiectul de cod stabilește în mod similar că un referendum organizat după suspendarea Președintelui de către Parlament are ca rezultat demiterea acestuia (articolul 153 alineatul (5)). Prin urmare, dispoziția care prevede că, în urma unui referendum de aprobare a demiterii, Președintele este considerat demis de drept (articolul 153 alineatul (6)) pare inutilă. Din motive de claritate și coerență juridică, este recomandabil să se evite combinarea diferitelor motive legale pentru încetarea mandatului Președintelui, cum ar fi destituirea și demisia.³¹ **Proiectul de cod ar trebui revizuit pentru a elimina această discrepanță.**

27. În plus, în pofida faptului că articolul 81 alineatul (1) din Constituție conține o dispoziție strictă privind incompatibilitatea Președintelui cu referire la ocuparea oricărei alte funcții remunerate, Proiectul de cod nu prevede norme procedurale pentru abordarea unei astfel de situații.³² În absența acestor norme, o incompatibilitate poate fi tratată ca o presupusă încălcare a îndatoririlor Președintelui (Constituția, articolul 89 alineatul (1); Proiectul de cod, articolul 149 alineatul (1)). În consecință, suspendarea din funcție și organizarea unui referendum național privind destituirea Președintelui ar putea deveni singurele proceduri de urmat în cazul apariției unei situații de incompatibilitate. În general, cea mai simplă modalitate de a aborda incompatibilitatea este stabilirea unui termen limită pentru soluționarea voluntară a situației. Dacă incompatibilitatea nu este soluționată voluntar în termenul prevăzut, o decizie declarativă a Parlamentului ar putea pune capăt mandatului funcționarului, cu condiția respectării garanțiilor procedurale corespunzătoare. **Pentru a clarifica relația dintre procedurile legale din Proiectul de cod și motivele constituționale pentru încetarea mandatului Președintelui, se recomandă includerea în Proiectul de cod a unor dispoziții explicite care să descrie procedura de urmat în cazul apariției unei incompatibilități. Aceasta ar trebui să includă garanții procedurale eficiente privind inițierea cazului, examinarea acestuia, posibilitatea Președintelui de a soluționa situația de incompatibilitate și procesul decizional care ar putea duce în cele din urmă la încetarea mandatului Președintelui.**
28. În cele din urmă, articolul 152 alineatul (1) din Proiectul de cod se referă la un „grup de deputați” care inițiază o „procedură de demiterii”. **Nu este clar dacă această procedură de suspendare este distinctă de un proces legat de o infracțiune penală comisă de Președinte și de acuzațiile ulterioare care pot fi aduse împotriva acestuia, ceea ce ar putea duce la o procedură de demitere reglementată de articolele 154-163 din Proiectul de cod. Acest aspect trebuie clarificat.**

2.3. Punerea sub acuzare

29. Articolul 89 din Constituție prevede că Președintele poate fi suspendat pentru comiterea de infracțiuni grave care încalcă dispozițiile constituționale, dar Proiectul de cod introduce o abordare mai largă, definind demiterea ca o procedură parlamentară de autorizare a răspunderii penale a Președintelui. Procedura descrisă în Proiectul de cod urmează un proces structurat în trei etape: (1) ridicarea imunității Președintelui,³³ (2)

31 Pentru explicația consecvenței ca parte a cerinței de securitate juridică, a se vedea, de exemplu, OSCE/ODIHR, [Orientări privind legislația democratică pentru legi mai bune](#) (2024), Principiul 15 (Claritate și inteligibilitate), punctul 34; și CoE Comisia de la Veneția, [Lista de verificare a statului de drept](#), 11-12 martie 2016, punctul 60.

32 Pentru o prezentare detaliată a dispozițiilor privind incompatibilitatea, a se vedea, de exemplu, CoE Comisia de la Veneția, [Raport privind democrația, limitarea mandatelor și incompatibilitatea funcțiilor politice](#), CDL-AD (2012)027, 17 decembrie 2012.

33 Mai precis, procedura de demitere începe cu ridicarea imunității Președintelui, inițiată de procurorul general prin depunerea unei cereri de ridicare a imunității Președintelui în scopul anchetei penale (articolul 155 alineatul (2)), care include dovezi ale unei potențiale infracțiuni (articolul 154 alineatele (1) și (2)). Președintele Parlamentului trimite cererea unei comisii permanente, care este apoi discutată într-o sesiune specială (articolul 155 alineatul (4)).

- suspendarea Președintelui din funcție; și (3) aprobarea cererii procurorului general de punere sub acuzare. Dacă Curtea Supremă constată că Președintele poate fi tras la răspundere penală, mandatul acestuia încetează, în conformitate cu articolul 81 alineatul (3) din Constituție.
30. O majoritate simplă de voturi în Parlament rezultă în ridicarea imunității (articolul 158 alineatul (2)), iar atunci când imunitatea este ridicată, o majoritate de două treimi din voturi poate suspenda Președintele din funcție pe durata anchetei penale (articolul 158 alineatul (4)). Punerea sub acuzare a Președintelui necesită, de asemenea, cel puțin două treimi din voturile tuturor deputaților aleși (articolul 162 alineatul (2)), precum și confirmarea de către Curtea Supremă (articolul 162 alineatul (3)). În general, inițierea unei proceduri de punere sub acuzare și obținerea punerii sub acuzare ar necesita un număr mai mare de voturi majoritare decât în cazurile inițierii și obținerii votului de neîncredere. Cu toate acestea, numărul acestor voturi majoritare nu ar trebui să fie excesiv de mare, astfel încât să facă practic imposibilă punerea sub acuzare.³⁴ Procedura prevăzută de Proiectul de cod este rezonabilă, întrucât stabilește cerințe mai stricte pentru inițierea procedurii care poate pune capăt mandatului Președintelui. Pe baza celor de mai sus, Proiectul de cod conține garanții procedurale semnificative și o reglementare echilibrată care ține seama de imunitatea Președintelui, dar lasă deschisă și posibilitatea examinării răspunderii penale a acestuia.
31. Cu toate acestea, anumite dispoziții ar necesita o elaborare suplimentară. În primul rând, deși comisia permanentă are la dispoziție 10 zile pentru a examina cazul (articolul 151 alineatul (1) în cazul ridicării imunității și articolul 160 alineatul (1) în cazul punerii sub acuzare), Proiectul de cod nu stabilește un termen limită pentru convocarea audierilor de către președintele Parlamentului. Stabilirea unui termen clar ar fi esențială nu numai pentru sporirea transparenței, ci și pentru asigurarea eficienței procedurale și pentru informarea prealabilă a tuturor părților implicate în ședința de audiere. **Se recomandă ca Proiectul de cod să includă un termen clar pentru convocarea audierii de către președintele Parlamentului.**
32. În al doilea rând, examinarea în timp util a unei cereri de ridicare a imunității Președintelui este esențială. Dacă cererea este întârziată, aceasta oferă Președintelui în cauză posibilitatea să altereze elementele de probatoriu. Procesele de ridicare a imunității prelungite și incerte din punct de vedere juridic pot avea, de asemenea, consecințe negative, cum ar fi scurgeri de informații, tranzacții privilegiate (în care persoanele fizice fac schimb de informații în schimbul unor favoruri) sau intimidarea martorilor.³⁵ **Prin urmare, se recomandă stabilirea unor termene specifice pentru ridicarea imunității prezidențiale, asigurând în același timp termene clare pentru fiecare etapă, permițând astfel ridicarea imunităților fără întârzieri nejustificate.**
33. În plus, articolul 155 alineatul (4) prevede că „sesizarea Procurorului General cu privire la ridicarea imunității se aduce neîntârziat la cunoștința Președintelui Republicii Moldova”. **Această dispoziție este binevenită în principiu, însă se recomandă stabilirea unui termen concret pentru a preveni orice întârziere de procedură.**
34. În al treilea rând, articolul 156 alineatul (1) prevede că „Comisia permanentă sesizată în fond, în termen de 10 zile, examinează sesizarea Procurorului General cu privire la

34 A se vedea [Parametrii](#) Comisiei de la Veneția [privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare](#), paragraful 130.

35 A se vedea OCDE, [Combaterea corupției la nivel înalt în Europa de Est](#), 2024, p. 100. A se vedea, de asemenea, [Opinia ODIHR](#) privind proiectul de lege privind statutul, conduita și etica deputaților în Parlamentul Republicii Moldova, punctele 79-85.

ridicarea imunității Președintelui Republicii Moldova". Articolul 156 alineatul (2) introduce posibilitatea prelungirii procedurii, solicitând Comisiei pentru afaceri juridice, numiri și imunități să elaboreze un raport după examinarea cererii procurorului general, care este apoi prezentat Biroului permanent. Deoarece nu este stabilit un termen specific pentru pregătirea și prezentarea raportului, acest fapt ar putea duce la întârzieri nejustificate. **Pentru a asigura eficiența, se recomandă ca Comisia permanentă să examineze cererea în termen de 10 zile și ca constatările și concluziile să fie incluse prompt în raport, care ar trebui prezentat direct plenului Parlamentului, fără întârzieri inutile.**

35. În al patrulea rând, în exercitarea funcțiilor sale, Comisia permanentă ar trebui să respecte și regula *sub judice*, adică să se abțină de la a face comentarii, de a lua măsuri sau de a urmări linia de anchetă care ar putea prejudicia sau influența rezultatul cauzei în curs sau al anchetelor sau proceselor care urmează să fie inițiate;³⁶ să se abțină să abordeze subiectul răspunderii penale a Președintelui, ceea ce ar putea rezulta în încălcarea dreptului acestuia la prezumția de nevinovăție, fiind principiu protejat de instrumentele internaționale cheie.³⁷ **Proiectul de cod ar trebui să precizeze în mod explicit că nu ar trebui să existe nicio examinare a fondului cauzei respective și nicio analiză a vinovăției potențiale sau a nevinovăției Președintelui de către comisia permanentă sau alte organe parlamentare implicate.**
36. În cele din urmă, Proiectul de cod nu specifică dacă audierile sunt publice. Criteriile pentru stabilirea și ridicarea imunității ar trebui reglementate în mod clar și precis, iar procedurile ar trebui să fie cât mai transparente și deschise posibil, astfel încât să se asigure că acestea nu sunt utilizate în mod abuziv în scopuri politice.³⁸ Având în vedere interesul public pentru aceste cazuri, se poate presupune că nu există restricții privind participarea publicului sau difuzarea. **Acest aspect ar putea fi clarificat în mod explicit în Proiectul de cod pentru a asigura deschiderea și transparența.**
37. În plus, unele dispoziții necesită clarificări suplimentare. În primul rând, tipurile de infracțiuni care fac obiectul punerii sub acuzare rămân neclare, ceea ce înseamnă că ar putea include toate tipurile de infracțiuni prevăzute în Codul penal al Republicii Moldova, de la cele ușoare, mai puțin grave, grave, deosebit de grave până la cele excepțional de grave.³⁹ În principiu, faptele imputate ar trebui să întrunească criteriile necesare de gravitate suficientă în circumstanțele date pentru a justifica punerea sub acuzare a Președintelui.⁴⁰ **Termenul „infracțiune” ar trebui definit mai precis pentru a clarifica care sunt infracțiunile care pot declanșa procedura, asigurându-**

36 Adică o regulă care limitează comentariile și divulgarea informațiilor referitoare la procedurile judiciare, pentru a nu prejudicia sau influența rezultatul unui anumit caz sau al unei anumite chestiuni, care se află în curs de judecare sau este examinată de un judecător sau de o instanță. A se vedea, de asemenea, de exemplu, OSCE/ODIHR, [Nota privind anchetele parlamentare privind activitățile judiciare](#) (2020).

37 În conformitate cu articolul 14 alineatul (2) din PIDCP, „Orice persoană acuzată de o infracțiune penală are dreptul să fie prezumată nevinovată până la dovedirea vinovăției sale în conformitate cu legea”; în conformitate cu articolul 6 alineatul (2) din CEDO, „Orice persoană acuzată de o infracțiune penală este prezumată nevinovată până la dovedirea vinovăției sale în conformitate cu legea”. În ceea ce privește comisia parlamentară de anchetă în special, a se vedea, de exemplu, CtEDO, [Rywin c. Poloniei](#), nr. 6091/06, 4047/07 și 4070/07, 18 februarie 2016), punctul 225, în care Curtea a subliniat că „în cazul în care se deschide o procedură judiciară privind aceleași fapte ca cele examinate de o comisie parlamentară de anchetă [CPA], aceasta din urmă trebuie să mențină distanța necesară între propriile investigații și procedura paralelă” și, în special, „trebuie să se abțină de la a face declarații cu privire la fondul deciziilor luate de instanțe sau la modul în care se desfășoară procedurile judiciare”, precum și punctele 114, 118 și 226, în care s-a subliniat în continuare că CPA nu ar trebui „să se pronunțe asupra răspunderii penale a unei persoane și să constate că aceasta încalcă dreptul la prezumția de nevinovăție”. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, [Memoriul Amicus Curiae în cauza Rywin c. Poloniei în fața CtEDO \(privind comisiile parlamentare de anchetă\)](#) (2014), CDL-AD(2014)013, punctul 31.

38 A se vedea, de exemplu, ca comparație în ceea ce privește ridicarea imunităților parlamentare, Comisia de la Veneția, [Raportul privind domeniul de aplicare și ridicarea imunităților parlamentare](#) (2014), punctele 157, 171 și 191.

39 A se vedea articolul 16 din [Codul penal al Republicii Moldova](#).

40 A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, [Albania – Aviz privind competențele Președintelui de a stabili datele alegerilor](#) (2019), punctul 101.

se că acestea sunt suficient de grave pentru a justifica punerea sub acuzare a Președintelui.

38. În al doilea rând, este necesar să se facă distincția între faptele penale comise de Președinte în afara sferei atribuțiilor sale și cele legate de încălcări constituționale în timpul mandatului său.⁴¹ Proiectul de cod pare să trateze aceste situații drept separate, însă nu se face o distincție clară în articolul 154, care detaliază doar procedura de ridicare a imunității, suspendarea Președintelui și aprobarea cererii procurorului general de punere sub acuzare, fără a aborda motivele specifice pentru inițierea unor astfel de acțiuni. Este esențial să se facă o diferență clară între abaterile personale și încălcările legate de atribuțiile constituționale ale Președintelui, în special atunci când cererea se referă la o conduită/infracțiune penală care nu are în mod evident nicio legătură cu exercitarea funcțiilor oficiale, ci se referă la fapte comise în legătură cu alte funcții personale sau profesionale. **Se recomandă să se facă o distincție clară între infracțiunile comise în cadrul competențelor constituționale ale Președintelui, care se referă la rolul său politic și constituțional și pot justifica suspendarea sau demisia, și infracțiunile legate de comportamentul personal al Președintelui, care constituie temei pentru punerea sub acuzare.**

RECOMANDAREA A.

1. Pentru a asigura o evaluare aprofundată a incapacității Președintelui, termenul pentru confirmarea de către Curtea Constituțională ar putea fi prelungit, în special atunci când se stabilește dacă incapacitatea este permanentă.
2. Pentru a preveni conflictele de interese, președintele Parlamentului ar trebui să ia în considerare renunțarea la funcțiile parlamentare atunci când preia mandatul prezidențial în cazul unor perioade interimare temporare, astfel cum se prevede în cazul perioadelor interimare definitive.
3. Pentru a spori claritatea și eficiența, Proiectul de cod ar trebui să stabilească termene clare pentru fiecare etapă a procesului de demitere a Președintelui.
4. Pentru a asigura claritatea juridică, ar trebui să se facă o distincție clară între infracțiunile legate de atribuțiile constituționale ale Președintelui, care pot justifica suspendarea sau demisia, și cele legate de comportamentul personal, care pot constitui motive de punere sub acuzare, asigurându-se în același timp că numai infracțiunile suficient de grave pot justifica punerea sub acuzare a Președintelui.

41 A se vedea Comisia de la Veneția, [Raportul privind domeniul de aplicare și ridicarea imunităților parlamentare](#) (2014), paragraful 92.

3. RAPORTURILE PARLAMENTULUI CU GUVERNUL (ARTICOLELE 164-186)

3.1. Formarea Guvernului

39. Niciun standard internațional nu definește relația ideală între puterea legislativă și cea executivă într-o democrație. După cum afirmă Rezoluția Comisiei ONU pentru Drepturile Omului „Promovarea dreptului la democrație”, acesta este „*dreptul cetățenilor de a-și alege sistemul de guvernare prin mijloace constituționale sau alte mijloace democratice*”.⁴² Cu toate acestea, „*atunci când un stat a optat pentru modelul parlamentar, este imperativ ca organismul ales, Parlamentul, să aibă competențe suficiente pentru a exercita puterea legislativă și pentru a trage guvernul la răspundere*”.⁴³
40. După cum se subliniază în detaliu în Opinia ODIHR privind Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova, controlul Parlamentar este una dintre funcțiile fundamentale ale Parlamentelor, alături de rolurile lor legislative și reprezentative, și constituie o componentă esențială a sistemului de control și echilibru care caracterizează regimurile democratice bazate pe statul de drept și care trage la răspundere executivul.⁴⁴ Controlul parlamentar joacă un rol vital în prevenirea și detectarea potențialelor abuzuri de putere, acțiuni arbitrare sau comportamente ilegale și neconstituționale ale guvernului și agențiilor publice; acesta servește ca mecanism de responsabilizare a executivului, îmbunătățind calitatea și legitimitatea politicilor, programelor și practicilor publice și asigurând punerea lor în aplicare eficientă.⁴⁵ Controlul parlamentar este, de asemenea, necesar pentru a contribui la îmbunătățirea transparenței acțiunilor guvernului și la consolidarea încrederii publicului în executiv.⁴⁶ În același timp, puterea de supraveghere implică atât o capacitate (mandat legal), cât și resurse suficiente (financiare, umane) pentru a îndeplini sarcinile necesare. În cele din urmă, raporturile de bază ale Parlamentului cu Guvernul sunt de o importanță fundamentală din punctul de vedere al funcționării sistemului guvernamental și ar trebui reglementate în Constituție.⁴⁷
41. Proiectul de cod prezintă procedurile de desemnare a prim-ministrului, specificând responsabilitatea majorității parlamentare de a propune un candidat, formalizând acordurile între grupurile politice (articolul 164 alineatele (2)-(3)) și definind condițiile în care Președintele poate desemna prim-ministrul. De asemenea, Proiectul de cod stabilește și limitări: dacă în Parlament nu există „organe de conducere” funcționale sau dacă Parlamentul nu se poate întruni, Președintele nu poate face desemnarea (articolul 164 alineatele (6)-(7)).
42. Dispozițiile Proiectului de cod reflectă un „sistem parlamentar raționalizat”, în care se exercită presiuni asupra Parlamentului dacă nu se obține votul de încredere. Cu toate acestea, este important să se recunoască faptul că o astfel de situație, dacă nu este excepțională, depinde de capacitatea Parlamentului de a depăși diviziunile interne,

42 A se vedea [Rezoluția](#) ONU [privind promovarea dreptului la democrație](#), Doc E/CN.4/Res/1999/57.

43 A se vedea [Avizul Comisiei de la Veneția](#) privind echilibrul puterilor în Constituția și legislația Principatului Monaco.

44 A se vedea [Opinia preliminară ODIHR](#) privind Proiectul de cod cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova (referitor la controlul parlamentar, titlul III), punctul 10.

45 Uniunea Interparlamentară (UIP), Instrumente pentru controlul parlamentar (2007), pp. 9-10, unde „controlul Parlamentar” este definit ca „*revizuirea, monitorizarea și supravegherea guvernului și a agențiilor publice, inclusiv punerea în aplicare a politicilor și a legislației*”.

46 A se vedea Uniunea Interparlamentară (UIP), Instrumente pentru controlul parlamentar (2007), pp. 9-10.

47 A se vedea, de exemplu, CoE Comisia de la Veneția, [Compilarea avizelor și rapoartelor Comisiei de la Veneția privind separarea puterilor în stat](#), paginile 9-10.

altfel poate duce la blocaje, făcând dificilă formarea unei majorități, chiar și după noi alegeri. Deși mecanismele și procedurile par bine concepute, nu există nicio garanție că lipsa de încredere poate fi depășită în mod eficient. **Proiectul de cod nu abordează scenariile în care guvernul nu poate fi acceptat, în special în cazurile de coaliții fragile sau minoritare.** Deși Proiectul de cod prezintă proceduri clare pentru consultări și nominalizări, acesta nu abordează pe deplin riscul unor impasuri prelungite în cazul în care nu se formează o majoritate stabilă. În astfel de cazuri, includerea de garanții suplimentare, cum ar fi un vot constructiv de neîncredere sau dispoziții mai clare privind guvernul interimar, ar putea contribui la asigurarea continuității și la reducerea riscului unui impas prelungit.

43. În plus, deși este rezonabil să se solicite organelor de conducere funcționale să organizeze dezbateri și să asigure un vot de încredere, termenul „organe de conducere” nu este definit în mod clar, ceea ce poate cauza incertitudine juridică. Deși Parlamentul are nevoie de un președinte ales, un vicepreședinte și un birou permanent funcțional pentru activitatea acestuia, situația este diferită atunci când anumite comisii sau fracțiuni nu au temporar conducere. **Pentru a evita ambiguitatea, se recomandă ca Proiectul de cod să identifice în mod explicit funcțiile și organele care trebuie să fie funcționale pentru ca Președintele să poată numi un prim-ministru.**

3.2. Angajarea răspunderii Guvernului în legătură cu adoptarea unui proiect de lege

44. Articolul 106¹ (1) din Constituție prevede că Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege. Atunci când se declanșează această procedură, discuția privind proiectul de lege se oprește în legislativ (articolul 169 alineatul (4) din Proiectul de cod), iar textul este considerat adoptat, cu excepția cazului în care Parlamentul adoptă o moțiune de cenzură împotriva guvernului în termen de trei zile de la data prezentării proiectului de lege (articolul 106¹ (2) și articolul 106¹ (3) din Constituție). Proiectul de cod prevede această procedură pentru proiectele de legi organice sau ordinare (articolul 169 alineatul (2)) și posibilitatea de a-și angaja răspunderea cu privire la mai multe proiecte de lege simultan. În esență, aceasta permite guvernului să adopte una sau mai multe legi, inclusiv de rang superior, fără votul Parlamentului. Acest instrument puternic în mâinile guvernului este echilibrat de posibilitatea Parlamentului de a depune și adopta o moțiune de cenzură în termen de trei zile, caz în care proiectul (proiectele) de lege nu este (sunt) adoptat(e) și guvernul este demis. Această procedură îi pune pe deputați într-o poziție dificilă: să accepte adoptarea unui proiect de lege la care s-ar putea opune *fără vot* sau chiar fără obligația de a delibera, sau să provoace instabilitate guvernamentală și, eventual, o criză instituțională.
45. După cum s-a subliniat într-un aviz recent al Comisiei de la Veneția, deși moțiunea de cenzură este reglementată în constituțiile majorității statelor cu sistem Parlamentar, această formă de moțiune de cenzură există în trei state membre ale Consiliului Europei (Franța, România și Republica Moldova). Ea apare atunci când guvernul își asumă responsabilitatea în legătură cu un proiect de lege specific, iar proiectul de lege este adoptat fără vot și chiar fără deliberare, cu excepția cazului în care moțiunea de cenzură este adoptată.⁴⁸ În general, pentru a asigura echilibrul puterilor între executiv și

48 A se vedea Comisia de la Veneția a Consiliului Europei, [Franța – Aviz final privind articolul 49.3 din Constituție](#), CDL-AD(2025)025-e, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 143-a sesiuni plenare (online, 13-14 iunie 2025), punctele 26-30.

legislativ, adoptarea unei moțiuni de cenzură împotriva guvernului ar trebui să fie echilibrată cu posibilitatea de a dizolva Parlamentul și de a convoca alegeri anticipate pentru a rezolva conflictul care rezultă între executiv și legislativ. În cadrul acestui aranjament, amenințarea dizolvării poate avea un efect disuasiv asupra deputaților, descurajându-i să adopte o moțiune de cenzură după declanșarea procedurii. În schimb, în Moldova, riscul dizolvării în urma votului unei moțiuni de cenzură este mult mai limitat, deoarece Președintele poate dizolva Parlamentul numai în circumstanțe specifice și limitate.⁴⁹ Acest lucru face ca deputații să fie mai tentați să abuzeze de votul de cenzură ca instrument și să adopte în mod regulat moțiuni de cenzură, care ar trebui rezervate pentru circumstanțele extraordinare. **S-ar putea lua în considerare alinierea procedurii de moțiune de cenzură cu o posibilitate mai clară de dizolvare a Parlamentului, descurajând astfel utilizarea excesivă a acesteia și păstrând-o ca instrument pentru circumstanțe extraordinare.**

46. Întrucât procedura prevede adoptarea proiectelor de lege fără vot sau chiar fără deliberare și reprezintă o interferență semnificativă a executivului în competențele și rolul legislativului, este important să se prevadă garanții pentru a limita utilizarea excesivă sau riscurile de abuz din partea guvernului.⁵⁰ În special, nici Constituția, nici Proiectul de cod nu impun restricții substanțiale și procedurale privind utilizarea procedurii respective. Având în vedere impactul semnificativ al acestui mecanism, ar putea fi luate în considerare mai multe limitări, inclusiv restricții privind obiectul proiectului de lege, tipul de acte (de exemplu, excluzând textele de rang superior, cum ar fi legile organice și amendamentele constituționale) sau numărul de proiecte de lege pentru care poate fi declanșată această procedură.⁵¹ În avizul său privind mecanismul similar care există în Franța, Comisia de la Veneția recomandă o serie de limitări pe care le consideră necesare pentru a păstra funcția legislativă a Parlamentului, inclusiv cerința de a organiza o discuție Parlamentară aprofundată, excluzând posibilitatea de a activa procedura pentru legile organice, limitând frecvența activării, inclusiv prin sesiuni extraordinare, și excluzând posibilitatea de a o combina cu alte instrumente ale așa-numitului Parlamentarism raționalizat.⁵²
47. Având în vedere cele de mai sus, **autorii proiectelor legislative ar trebui să includă garanții și limitări suplimentare pentru a preveni utilizarea abuzivă a acestei proceduri, inclusiv interzicerea utilizării procedurii pentru anumite subiecte, eliminarea din articolul 169 alineatul (2) a posibilității de a utiliza procedura în ceea ce privește legile organice (și excluderea explicită a posibilității de a adopta amendamente constituționale prin această procedură), fiind reexaminată în același timp posibilitatea de a adopta simultan mai multe legi și limitându-se frecvența activării procedurii, inclusiv prin sesiuni extraordinare. Proiectul de cod ar trebui, de asemenea, să prevadă în mod explicit că procedura poate fi activată numai după o discuție aprofundată în Parlament. Ar trebui, de asemenea, exclusă**

49. În conformitate cu articolul 85 din Constituția Republicii Moldova, Parlamentul poate fi dizolvat de către Președinte în cazul imposibilității de a forma guvernul sau în cazul blocării procedurii de adoptare a legilor pentru o perioadă de 3 luni, după consultări cu fracțiunile parlamentare (alineatul 1) sau dacă nu a acceptat votul de încredere pentru formarea noului guvern în termen de 45 de zile de la prima cerere și numai după ce a respins cel puțin două cereri de investitură (alineatul 2).

50. A se vedea Comisia de la Veneția a Consiliului European, [Franța - Aviz final privind articolul 49.3 din Constituție](#), CDL-AD(2025)025-e, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 143-a sesiuni plenare (online, 13-14 iunie 2025), paragraful 48.

51. A se vedea Comisia de la Veneția a Consiliului European, [Franța - Aviz final privind articolul 49.3 din Constituție](#), CDL-AD(2025)025-e, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 143-a sesiuni plenare (online, 13-14 iunie 2025). De exemplu, în Franța, începând din 2008, această procedură poate fi utilizată numai pentru proiectele de lege privind finanțele, proiectele de lege privind finanțele securității sociale și un alt proiect de lege pe sesiune parlamentară, limitând în mod efectiv numărul de proiecte de lege pentru care poate fi declanșată această procedură; a se vedea articolul 49 alineatul (3) din [Constituția Franței](#).

52. A se vedea Comisia de la Veneția a Consiliului European, [Franța - Aviz final privind articolul 49.3 din Constituție](#), CDL-AD(2025)025-e, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 143-a sesiuni plenare (online, 13-14 iunie 2025), paragraful 56.

posibilitatea combinării acestora cu alte instrumente ale așa-numitului Parlamentarism raționalizat.

48. Se observă că, în unele țări, logica este inversată și proiectul de lege poate fi considerat adoptat numai dacă legislativul aprobă o moțiune de încredere.⁵³ O abordare combinată, care să reflecte garanții și limitări suplimentare privind utilizarea procedurii și să impună un vot de încredere pentru adoptarea proiectului de lege, ar putea contribui la atenuarea ingerinței excesive a guvernului în autoritatea legislativă a Parlamentului, menținând în același timp stabilitatea guvernului. Deși se recunoaște că, în prezent, nu se preconizează modificări constituționale, pe termen lung, astfel de modificări ale Constituției ar fi recomandabile.

RECOMANDAREA B.

1. Alinierea mai eficientă a moțiunilor de cenzură la prevenirea riscului de dizolvare, pentru a preveni utilizarea excesivă a acestora și a le rezerva pentru cazuri excepționale;
2. Să se includă garanții și limitări pentru a preveni utilizarea abuzivă a procedurii prin care guvernul își poate angaja încrederea într-un vot Parlamentar asupra unui proiect de lege, inclusiv prin:
 - interzicerea utilizării procedurii pentru anumite subiecte;
 - eliminarea din articolul 169 alineatul (2) a posibilității de a utiliza procedura în ceea ce privește legile organice;
 - excluderea explicită a posibilității de a adopta amendamente constituționale prin această procedură;
 - reconsiderarea posibilității de a adopta simultan mai multe legi;
 - limitarea frecvenței activării, inclusiv prin sesiuni extraordinare;
 - solicitarea explicită ca procedura să poată fi activată numai după o discuție aprofundată în Parlament.

3.3. Delegarea legislativă către guvern

49. Articolul 106² din Constituție prevede că legislativul poate delega temporar Guvernului competența de a reglementa, prin ordonanțe, anumite aspecte politice care țin de competențele legislative ale Parlamentului. Articolele 178-181 din Proiectul de cod detaliază și pun în aplicare această procedură.
50. Procedurile de delegare legislativă servesc mai multor scopuri.⁵⁴ În primul rând, ele permit legislativului să-și prioritizeze activitatea și resursele în chestiuni politice importante care necesită o dezbatere aprofundată, lăsând chestiunile relativ minore sau administrative să fie abordate de executiv prin delegare. În al doilea rând, utilizarea legislației delegate poate fi relevantă pentru reglementarea chestiunilor politice extrem de tehnice sau complexe, care necesită expertiză specializată de care legislatorii nu

⁵³ A se vedea, de exemplu, Constituția Republicii Ceha (articolul 44.3) și Constituția Nigerului (articolul 107).

⁵⁴ A se vedea, în regiunea OSCE, de exemplu, [Constituția Andorrei](#), articolul 59; [Constituția Croației](#), articolul 88; [Constituția Franței](#), articolul 38; [Constituția Germaniei](#), articolul 80; [Constituția Greciei](#), articolul 43; [Constituția Italiei](#), articolele 76 și 77; [Constituția României](#), articolul 115; [Constituția Spaniei](#), secțiunea 82.

dispun în mod necesar. Prin delegarea autorității către agențiile executive specializate cu expertiză relevantă, legislativul poate asigura că domeniile de politică tehnică beneficiază de contribuții specializate. Legislația delegată poate fi utilizată și pentru a reglementa chestiuni politice care pot necesita modificări și actualizări mai frecvente, cum ar fi punerea în aplicare sau transpunerea în legislația națională a normelor internaționale sau regionale în schimbare. În plus, legislația delegată poate fi benefică pentru a răspunde rapid la anumite urgențe sanitare. Aceasta permite executivului să ia decizii în timp util și să adapteze legislația, fără a trece prin procedura îndelungată de legiferare obișnuită în Parlament și fără a recurge la o stare formală de excepție, care de regulă necesită concentrarea mai multor competențe în cadrul executivului central. Este important de menționat că delegarea legislativă poate servi și ca mecanism de asigurare a unei anumite continuități în perioadele de blocaj politic, permițând executivului să efectueze modificările legislative necesare chiar și atunci când legislativul este divizat și incapabil să adopte legi.

51. Concepută inițial ca un instrument excepțional pentru a sprijini autoritatea legislativă a Parlamentului, delegarea legislativă poate submina rolul Parlamentului dacă nu este reglementată sau nu este însoțită de garanții și limitări adecvate, permițând astfel executivului să controleze în mod excesiv chestiunile politice din domeniul legislativ. Pentru a preveni astfel de abuzuri, dispozițiile constituționale și legale care reglementează procedura de delegare legislativă ar trebui elaborate cu atenție.⁵⁵ Aceste dispoziții ar trebui să stabilească garanții adecvate pentru a menține primatul Parlamentului în elaborarea și adoptarea legislației și pentru a păstra echilibrul de puteri între puterea legislativă și cea executivă.
52. În special, ar trebui prevăzute garanții pentru a se asigura că orice delegare legislativă către guvern este: autorizată de legislativ și prevăzută de lege; temporară; limitată ca domeniu de aplicare; justificată de o necesitate demonstrată pentru delegare; supusă controlului legislativ, permițând Parlamentului să monitorizeze și să revizuiască atât exercitarea competențelor delegate, cât și conținutul ordonanței; deschisă controlului judiciar, pentru a se asigura că autoritatea delegată este exercitată în limitele constituționale și legale; și transparentă, impunând guvernului să publice ordonanțele și să furnizeze explicații cu privire la modul în care sunt utilizate competențele delegate. În acest sens, articolul 106² din Constituție și articolele 178-181 din Proiectul de cod stabilesc mai multe garanții importante, care se aliniază în mare măsură practicilor comparative din regiunea OSCE. În același timp, **anumite dispoziții conțin lacune și ar putea fi clarificate sau îmbunătățite în continuare. În plus, ar putea fi luate în considerare și impunerea unor restricții mai stringente pentru a preveni în continuare riscul de abuz al procedurii de delegare a legislației.**

3.3.1. Motivele delegării

53. Legislația delegată poate fi utilizată numai în vederea realizării programului de activitate al guvernului (articolul 106² (1) din Constituție și articolul 178 alineatul (2) din Proiectul de cod). Cerințe similare există și în câteva alte țări.⁵⁶ Acestea garantează că legislația delegată poate fi utilizată numai pentru măsuri care ar contribui la punerea

55 A se vedea Principiul 1, Respectarea principiilor democratice, [Orientările ODIHR privind legiferare democratică pentru legi mai bune](#).

56 A se vedea, de exemplu, [Constituția Franței](#), articolul 38 (și din afara regiunii OSCE, de exemplu, [Constituția Beninului](#), articolul 102; [Constituția Burkina Faso din 1991](#), articolul 107; [Constituția Ciadului](#), articolul 137; [Constituția Mauritaniei](#), articolul 60; [Constituția Togo](#), articolul 86).

în aplicare a priorităților cuprinse în programul politic al guvernului, care a fost discutat și aprobat de către legislativ în cadrul votului de investitură (articolul 98 din Constituție și articolul 166 din Proiectul de cod). **Pentru a sec asigura eficacitatea acestei garanții, guvernul ar trebui să fie obligat să justifice și să demonstreze modul în care delegarea și ordonanțele avute în vedere ar contribui la punerea în aplicare a componentelor specifice ale programului său politic.**

54. **Deși programul guvernului poate fi relativ amplu și poate include obiective precum menținerea ordinii publice, ar putea fi relevantă și autorizarea utilizării legislației delegate în cazul anumitor situații de urgență.** Acest lucru ar permite guvernului să solicite autorizarea Parlamentului pentru a emite ordonanțe în vederea răspunsului la anumite crize care pot necesita adaptarea rapidă a legii, fără a recurge la o stare de excepție (cum ar fi starea de urgență) care, de regulă, concentrează mai multe competențe în executivul central. Acest lucru ar putea facilita, de asemenea, reacționarea legislativului în timp util la crize care nu îndeplinesc condițiile pentru declararea stării de urgență.⁵⁷

3.3.2. Restricții temporale

55. Articolul 178 alineatul (1) din Proiectul de cod pare să limiteze posibilitatea de a utiliza procedura de delegare a legiferării la perioada dintre sesiunile Parlamentului. Această constrângere temporală înseamnă că ordonanțele pot fi emise de guvern numai atunci când legislativul se află în vacanță și se presupune că legislativul își restabilește autoritatea legislativă atunci când se întrunește. Deși această dispoziție protejează autoritatea legislativă a Parlamentului, ea poate duce la dificultăți în anumite circumstanțe. În cazul în care apare o situație de urgență care necesită o adaptare rapidă a legislației în timpul sesiunii Parlamentare, guvernul ar trebui fie să utilizeze procedura accelerată de legiferare în Parlament, fie, dacă sunt îndeplinite condițiile, să recurgă la o stare de excepție. Aceasta din urmă ar putea să nu permită o reacție suficient de rapidă pentru a atenua criza, în timp ce prima ar duce la o concentrare temporară a puterilor în executiv. **Pentru a remedia această lacună, s-ar putea prevedea utilizarea procedurii legislative delegate chiar și în timpul sesiunilor parlamentare.**
56. Dacă s-ar lua în considerare o asemenea soluție, Proiectul de cod ar trebui să clarifice, de asemenea, dacă legislativul poate examina și/sau adopta legislație cu privire la o problemă delegată guvernului în timp ce delegarea este încă în curs.

3.3.3. Restricții materiale

57. Utilizarea ordonanțelor este interzisă pentru reglementarea problemelor de politică care fac obiectul legilor organice (articolul 106² (1) din Constituție și articolul 178 alineatul (2) din Proiectul de cod).⁵⁸ Scopul principal al legilor organice este de a preciza, completa și operaționaliza dispoziții specifice ale Constituției, în special cele referitoare la structura și funcționarea instituțiilor statului, procesele guvernamentale cheie și

57 Câteva exemple comparative includ – deși din afara regiunii OSCE, de exemplu, Argentina (articolul 76), unde Constituția permite utilizarea legislației delegate în caz de „urgență publică”, și Columbia (articolul 150.10), unde aceasta este permisă în caz de „necesitate publică”.

58 Legile organice au un statut special în temeiul Constituției. Ele sunt subordonate Constituției, dar au un statut juridic superior în comparație cu legile obișnuite. Acest statut specific se reflectă în condițiile de adoptare a acestora, care sunt mai stricte decât în cazul legilor obișnuite, deoarece necesită votul majorității absolute a tuturor membrilor Parlamentului după cel puțin două lecturi pentru a fi adoptate (articolul 74.1 din Constituție); legile organice nu pot face obiectul delegării legislative către guvern (articolul 106.b.1 din Constituție) și nu pot fi adoptate, modificate sau abrogate în perioada în care mandatul Parlamentului care își încheie mandatul este prelungit până la începerea mandatului noii legislaturi (articolul 63.3 din Constituție).

garanțiile drepturilor fundamentale. În Moldova, aspectele de politică reglementate prin legi organice includ componente esențiale ale unei democrații constituționale, cum ar fi, de exemplu, sistemul electoral; reglementarea partidelor politice; organizarea și funcționarea Parlamentului, a Consiliului Superior al Magistraturii și a instanțelor judecătorești; reglementarea stărilor de excepție; și responsabilitățile și structura entităților descentralizate.⁵⁹ Interdicția de a reglementa aceste aspecte prin ordonanță constituie o garanție solidă pentru primatul Parlamentului în procesul legislativ. Aceasta asigură că aspectele critice pentru funcționarea unei democrații constituționale nu pot fi reglementate de guvern prin ordonanță, ci rămân în sfera de competență a legislativului.⁶⁰ Restricții similare se regăsesc și în alte state participante la OSCE.⁶¹

58. Cu toate acestea, deși Constituția și Proiectul de cod prevăd o procedură specifică pentru revizuirea constituțională (articolele 141-143 din Constituție și articolele 125-136 din Proiectul de cod),⁶² acestea nu exclud în mod explicit legile constituționale din domeniul de aplicare al procedurii legislative delegate. Pentru a se asigura că revizuirile constituționale respectă procedura corespunzătoare, **se recomandă excluderea explicită a legilor constituționale din procedura legislativă delegată.**

3.3.4. Subdelegarea

59. Articolul 106² din Constituție și articolele 178-181 din Proiectul de cod reglementează delegarea competențelor legislative către guvern. Constituția și Proiectul de cod nu se pronunță cu privire la subdelegarea de către guvern. Acestea nu autorizează și nici nu interzic guvernului să subdelege competența legislativă delegată către un alt organ executiv, o instituție de reglementare sau de supraveghere sau o instituție descentralizată.
60. Câteva țări interzic în mod explicit subdelegarea.⁶³ Această interdicție garantează că autoritatea care adoptă ordonanța este responsabilă în fața legislativului. Subdelegarea poate estompa linia de responsabilitate, făcând mai dificil pentru public să identifice cine a luat deciziile și cine este responsabil pentru acestea. Pe de altă parte, subdelegarea poate fi relevantă pentru reglementarea aspectelor de politică care sunt extrem de tehnice sau complexe și necesită expertiză specializată. În aceste cazuri, subdelegarea către o agenție specializată poate duce la decizii de politică mai bine informate. **Prin urmare, se recomandă ca Proiectul de cod să prevadă o interdicție generală a subdelegării, prevăzând totodată o excepție care să autorizeze**

59 Articolul 72.c din Constituție enumeră 15 domenii care trebuie reglementate prin legi organice. Articolul 72.c din Constituție extinde, de asemenea, legile organice la anumite domenii de politică socială, cum ar fi sistemul de învățământ, legislația muncii, legislația penală, reglementarea cultelor religioase și procedura de înființare a zonelor economice. În plus, Constituția include alte 19 mențiuni privind necesitatea adoptării de legi organice pentru înființarea sau reglementarea suplimentară a anumitor instituții, drepturi fundamentale și chestiuni de politică; a se vedea [Constituția Republicii Moldova](#) (modificată în 2023), articolele 3.2, 12.4, 13.4, 17.1, 36.3, 41.3, 61.2, 63.1, 70.2, 78.6, 80.3, 97, 99.2, 108.2, 110.2, 110.3, 115.4, 123.2 și 133.5.

60 Constituția împuternicește în continuare legislativul să extindă domeniul legilor organice. Articolul 172.3.r din Constituție permite Parlamentului să reglementeze prin legi organice subiecte care nu sunt desemnate în mod explicit ca făcând parte din domeniul legislativ organic. În cazul în care legislativul dorește să excludă o anumită chestiune politică din procedura de ordonanță fără a modifica Constituția, acesta poate realiza acest lucru prin reglementarea chestiunii respective printr-o lege organică. Această dispoziție conferă legislativului un mecanism flexibil de restricționare a domeniului de aplicare al legislației delegate (în plus față de cerința de a defini domeniul de aplicare al delegării într-o lege de abilitare).

61 A se vedea, de exemplu, [Constituția Croației](#), articolul 88; [Constituția Franței](#), articolul 38 și Consiliul Constituțional, [Decizia 99-421DC](#), 16 decembrie 1999, paragraful 15, în care Consiliul Constituțional a hotărât că chestiunile legislative care intră în domeniul legilor organice nu pot fi delegate guvernului; [Constituția Greciei](#), articolul 72.1; [Constituția României](#), articolul 115.1; [Constituția Spaniei](#), articolul 81.1. În afara regiunii OSCE, a se vedea, de exemplu, [Constituția Chile](#), articolul 64; [Constituția Columbiei](#), articolul 150.10; [Constituția Senegalului](#), articolele 77 și 78.

62 A se vedea OSCE/ODIHR, [Opinia privind proiectului de cod privind la organizarea și funcționarea Parlamentului Republicii Moldova referitoare la procedura de revizuire constituțională](#) (capitolul IV), 19 mai 2025.

63 A se vedea, de exemplu, [Constituția Andorrei](#), articolul 59; [Constituția Spaniei](#), articolul 82.3.

subdelegarea atunci când aceasta este autorizată în mod explicit de către legislativ în legea de abilitare.

3.3.5. Conținutul și adoptarea legii de abilitare

61. Articolul 106² din Constituție și articolul 178 alineatul (2) din Proiectul de cod prevăd că orice delegare a autorității legislative trebuie să se facă printr-o lege de abilitare adoptată de Parlament, la propunerea Guvernului. Legea de abilitare ar trebui să definească domeniul de aplicare și durata delegării (articolul 106² (2) din Constituție și articolele 178 alineatul (3) și 179 alineatul (1) din Proiectul de cod). Această cerință este salutară și se aliniază în mare măsură la bunele practici comparative, deoarece asigură că Parlamentul păstrează controlul final asupra procedurii de delegare a legislației. Aceasta garantează că delegarea are loc numai cu consimțământul legislativ, că Parlamentul stabilește domeniul de aplicare și durata delegării și că această delegare este prevăzută de lege. În plus, prin legea de abilitare, Parlamentul stabilește condiții și clauze aplicabile din punct de vedere juridic privind disponibilitatea și utilizarea competențelor delegate. Este important de menționat că aceasta permite, de asemenea, Parlamentului să modifice sau să pună capăt delegării legislative în orice moment, prin modificarea sau abrogarea legii de abilitare. Cu toate acestea, după cum se observă din experiențele comparative, aceste garanții nu sunt întotdeauna suficiente. Legile de abilitare acordă uneori puteri legislative excesiv de largi executivului pentru perioade îndelungate. În acest context, **ar putea fi luată în considerare elaborarea unor constrângeri suplimentare în Proiectul de cod pentru a reduce și mai mult riscul de abuz.**
62. În ceea ce privește domeniul de aplicare al delegării legislative, Constituția și Proiectul de cod prevăd că legea de abilitare trebuie să definească domeniul de aplicare al delegării. Pentru a contribui la prevenirea delegărilor excesiv de largi, ar putea fi introduse cerințe suplimentare. Mai precis, **proiectul de lege de abilitare prezentat de guvern ar trebui să specifice în mod explicit problemele legislative delegate, să demonstreze modul în care ordonanțele avute în vedere ar contribui la punerea în aplicare a unei componente specifice a programului politic al guvernului și să justifice necesitatea delegării.** În plus, Proiectul de cod ar putea prevedea **posibilitatea ca Parlamentul să includă în legea de abilitare principii directe care să informeze conținutul ordonanței guvernului adoptate în temeiul delegării, pe care guvernul ar fi obligat să le respecte.** Aceste principii directe ar permite Parlamentului să exercite o anumită influență asupra conținutului ordonanțelor guvernului.
63. În al doilea rând, deși legea de abilitare trebuie să definească durata delegării, nici Constituția, nici Proiectul de cod nu stabilesc o limită maximă. Deși relativ comună în practica comparativă, o astfel de dispoziție generează îngrijorări, deoarece poate permite legislativului să delege o parte din autoritatea sa legislativă guvernului pentru o perioadă îndelungată. Pentru a atenua acest risc, câteva țări impun o durată maximă, care variază de obicei între șase luni și un an.⁶⁴ Această abordare garantează că delegările rămân temporare, acordând în același timp legislativului flexibilitate în stabilirea duratei adecvate a acestora în limita prescrisă. Acest lucru nu împiedică în totalitate delegarea prelungită a anumitor chestiuni de politică, deoarece guvernul poate

64 De exemplu, durata maximă a delegării legislative este de șase luni în Croația ([Constituția Croației](#), articolul 88); Columbia ([Constituția Columbiei](#), articolul 150.10) și un an în Chile ([Constituția Chile](#), articolul 64).

prezenta o nouă lege de abilitare după expirarea celei existente. Cu toate acestea, o astfel de cerință obligă guvernul să justifice necesitatea unei noi delegări și oferă legislativului posibilitatea de a examina, dezbate și vota noua cerere. **Prin urmare, pentru a preveni delegarea legislativă pentru o perioadă excesiv de îndelungată și a consolida caracterul temporar al acesteia, se recomandă ca Proiectul de cod să prescrie o durată maximă pentru delegare.**

64. În plus, Proiectul de cod nu specifică dacă legea de abilitare se aplică numai guvernului și legislativului în funcție sau dacă este obligatorie și pentru guvernele și legislativul ulterioare. Nu este clar dacă delegarea continuă sau expiră atunci când se formează un nou guvern după demiterea actualului guvern sau când un nou legislativ își preia funcția după dizolvarea legislativului actual sau expirarea mandatului acestuia. Dacă autoritatea pentru legislația delegată provine de la Parlament, continuarea acesteia nu ar trebui să depindă exclusiv de schimbările de guvern. De fapt, Parlamentul este cel care decide dacă aceste competențe ar trebui să expire, în loc ca acest lucru să se întâmple automat la demisia unui guvern. Cu toate acestea, având în vedere că legislația delegată poate fi utilizată numai pentru măsuri care ar contribui la punerea în aplicare a priorităților cuprinse în programul politic al guvernului, ar fi logic ca legea de abilitare să expire automat la demiterea guvernului, dizolvarea Parlamentului sau expirarea mandatului acestuia.⁶⁵ **Prin urmare, se recomandă să se specifice în Proiectul de cod că legea de abilitare expiră automat la demiterea guvernului, dizolvarea Parlamentului sau expirarea mandatului acestuia.**
65. Articolul 178 alineatul (2) din Proiectul de cod prevede că legile de abilitare ar avea statutul de legi organice și, ca atare, ar necesita o majoritate absolută a voturilor tuturor deputaților, cu cel puțin două lecturi (articolul 74 alineatul (1) din Constituție). Deși o astfel de dispoziție este rară în practica comparativă,⁶⁶ ea este de salutat. Aceasta asigură timpul necesar pentru examinarea și dezbaterea în Parlament a necesității și a domeniului de aplicare al delegării legislative. Cerința votului cu majoritate absolută, combinată cu sistemul electoral de reprezentare proporțională pentru alegerea Parlamentului unicameral, favorizează, de asemenea, acordul între partide, ceea ce este binevenit. În schimb, marea majoritate a sistemelor constituționale cu proceduri de delegare a legiferării necesită doar o majoritate simplă de voturi în Parlament pentru adoptarea legilor de abilitare. În astfel de sisteme, atunci când executivul are sprijinul (și controlul) majorității din Parlament, acesta poate recurge mai ușor la procedura de delegare a legiferării, ceea ce poate afecta în mod semnificativ rolul Parlamentului. Acest risc poate fi redus într-o măsură anumită în sistemele bicamerale, în care cele două camere ale Parlamentului pot avea compoziții de partide diferite și ambele trebuie să aprobe legea de abilitare. Cu toate acestea, într-un sistem unicameral precum cel din Moldova, cerința votului cu majoritate absolută este salutară. Câteva constituții cu legislatură unicamerală au evoluat prin a impune o majoritate calificată pentru a asigura un acord mai larg între partide și a limita potențialul de abuz din partea unui executiv cu o majoritate parlamentară conformistă.⁶⁷ **Dacă se dorește asigurarea unui acord mai larg între partide și a unui consens politic mai larg, atunci când se delegă**

65. Mai multe jurisdicții specifică în mod explicit că legile de abilitare se fac automat caduce la dizolvarea Parlamentului: în Mauritania, de exemplu, legile de abilitare se fac automat caduce la dizolvarea camerei inferioare a Parlamentului. În mod similar, în Maroc, legile de abilitare se fac automat caduce dacă una sau ambele camere ale Parlamentului bicameral sunt dizolvate.

66. Columbia impune, de asemenea, o majoritate absolută a voturilor membrilor Parlamentului pentru adoptarea legilor de abilitare. Cu toate acestea, spre deosebire de Moldova, Columbia are un sistem legislativ bicameral, iar fiecare dintre cele două camere trebuie să aprobe legile de abilitare cu o majoritate absolută de voturi.

67. De exemplu, în Venezuela, legile de abilitare necesită o majoritate de trei cincimi din voturile tuturor membrilor Adunării Naționale, iar în Benin, acestea necesită o majoritate de două treimi din voturile tuturor membrilor Adunării Naționale.

autoritatea legislativă guvernului, autorii proiectelor de lege ar putea lua în considerare definirea unui prag specific mai ridicat pentru adoptarea legilor de abilitare.

66. În cele din urmă, Constituția și Proiectul de cod prevăd mecanisme de control judiciar și legislativ pentru utilizarea procedurii legislative delegate. Constituția prevede controlul constituționalității la cerere al legilor de abilitare și al ordonanțelor guvernamentale (articolul 135 alineatul (1) litera (a) din Constituție). Constituția și Proiectul de cod stipulează, de asemenea, că, dacă legea de abilitare o prevede, guvernul trebuie să prezinte ordonanțele Parlamentului pentru aprobare *ex post* (articolul 106² (4) din Constituție și articolul 179 alineatul (2) din Proiectul de cod). **Pentru a consolida și mai mult controlul legislativ asupra utilizării de către guvern a competențelor delegate, redactorii legii ar putea lua în considerare completarea Proiectului de cod cu o dispoziție care să permită Parlamentului să introducă mecanisme de control suplimentare în legile de abilitare.** Acestea ar putea include, de exemplu, obligația guvernului de a prezenta Parlamentului un raport privind progresele înregistrate în exercitarea competențelor legislative delegate, obligația de a transmite proiectul de ordonanță comisiei Parlamentare competente pentru a obține avizul acesteia înainte de publicare, obligația de a efectua o evaluare *ex ante* a impactului și/sau de a furniza o justificare sau orice alte mecanisme de control considerate relevante de către legislativ.⁶⁸

3.3.6. Promulgarea și statutul juridic al ordonanței

67. Odată ce delegarea este acordată prin legea de abilitare, guvernul poate adopta ordonanțe pentru a reglementa chestiunile legislative care i-au fost delegate (articolul 106² (1) din Constituție și articolul 178 alineatul (2) din Proiectul de cod).
68. Articolul 102 alineatul (4) din Constituție prevede că ordonanțele guvernamentale trebuie semnate de prim-ministru și contrasemnate de miniștrii responsabili cu punerea lor în aplicare. Ordonanțele intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova (articolul 102 alineatul (4) din Constituție și articolul 181 alineatul (1) din Proiectul de cod). Ordonanțele nu trebuie să fie semnate sau promulgate de Președintele Republicii.
69. Cerința ca ordonanțele să fie semnate de prim-ministru și de miniștrii responsabili cu punerea lor în aplicare este salutară. Întrucât miniștrii sunt responsabili individual în fața prim-ministrului și pot fi demisi la ordinul acestuia (articolul 98 alineatul (6) din Constituție), decizia finală cu privire la conținutul ordonanțelor revine probabil prim-ministrului în caz de dezacord în cadrul guvernului. Cu toate acestea, cerința de contrasemnare favorizează dialogul și schimbul de opinii în cadrul guvernului cu privire la conținutul ordonanțelor avute în vedere. **Pentru a consolida și mai mult colegialitatea și procesul decizional colectiv, autorii proiectului de lege ar putea lua în considerare introducerea în Proiectul de cod a unei cerințe ca ordonanțele să fie adoptate în cadrul Consiliului de Miniștri.**⁶⁹

3.3.7. Considerații privind conținutul ordonanței

68 A se vedea, de exemplu, articolul 82.6 din [Constituția Spaniei](#), care prevede că „Actele de delegare pot prevedea dispoziții de control suplimentare în fiecare caz, fără a aduce atingere competenței instanțelor judecătorești”.

69 A se vedea, de exemplu, [Constituția Beninului](#), articolul 102; [Constituția Burkina Faso din 1991](#), articolul 107; [Constituția Republicii Centrafricane](#), articolul 76; [Constituția Republicii Congo](#), articolul 158; [Constituția Franței](#), articolul 38; [Constituția Mauritaniei](#), articolul 60; [Constituția Togo](#), articolul 86; [Constituția Nigerului](#), articolul 106.

70. Constituția și Proiectul de cod nu definesc conținutul ordonanțelor. Cele mai bune practici impun ca ordonanțele să menționeze în mod explicit legea de abilitare. Acest lucru contribuie la asigurarea faptului că ordonanțele sunt prevăzute de lege și au o bază juridică legitimă. De asemenea, poate contribui la prevenirea ordonanțelor ultra vires și facilitează controlul judiciar de către Curtea Constituțională. **Prin urmare, se recomandă ca Proiectul de cod să impună ca ordonanțele guvernamentale să facă referire la legea de abilitare pe care se bazează. Autorii proiectului de lege ar putea, de asemenea, să ia în considerare completarea Proiectului de cod cu o interdicție privind ordonanțele retroactive, în conformitate cu principiul securității juridice în cadrul statului de drept.**⁷⁰ Aplicarea retroactivă a ordonanțelor nu numai că creează incertitudine juridică, dar și subminează autoritatea legislativă a Parlamentului, modificând retroactiv normele definite anterior de Parlament prin legislație.

3.3.7. Examinarea și aprobarea ordonanțelor guvernamentale de către Parlament

71. Dintr-o perspectivă comparativă, primatul Parlamentului în procedura de delegare legislativă este de regulă menținut prin două mecanisme cheie. În primul rând, Parlamentul predetermină domeniul de aplicare și durata delegării legislative prin legea de abilitare (a se vedea secțiunea 4.5 de mai sus). În al doilea rând, Parlamentul păstrează autoritatea supremă asupra conținutului legislației delegate, prin examinarea și aprobarea sau respingerea ordonanțelor guvernamentale după promulgarea acestora.
72. Articolul 106² (4) din Constituție și articolul 179 alineatul (2) din Proiectul de cod prevăd că Parlamentul poate solicita, în legea de abilitare, ca guvernul să prezinte un proiect de lege pentru aprobarea ordonanțelor într-un termen specificat, în vederea aprobării ulterioare de către legislativ. Nerespectarea termenului specificat în legea de abilitare pentru prezentarea proiectului de lege privind aprobarea ordonanțelor are ca rezultat încetarea efectelor ordonanțelor (articolul 106² (4) din Constituție și articolul 179 alineatul (3) din Proiectul de cod). În cazul în care Parlamentul respinge proiectul de lege privind aprobarea ordonanțelor, acestea sunt abrogate (articolul 179 alineatul (5) din Proiectul de cod). În cazul în care Parlamentul aprobă sau nu examinează proiectul de lege privind aprobarea ordonanțelor în termenul prevăzut, ordonanțele rămân în vigoare și pot fi modificate sau abrogate ulterior numai prin lege (articolele 106² (4) și 106² (5) din Constituție și articolele 179 alineatul (4) și 181 alineatul (2) din Proiectul de cod). Decizia de aprobare sau respingere a unui proiect de lege privind aprobarea ordonanțelor se ia cu majoritate simplă de voturi (articolul 179 alineatul (6) din Proiectul de cod). În cazul în care legea de abilitare nu prevede prezentarea unui proiect de lege pentru aprobarea ordonanțelor, ordonanțele guvernamentale rămân în vigoare după expirarea perioadei de delegare. Odată expirată perioada stabilită pentru emiterea ordonanțelor, acestea pot fi modificate sau abrogate numai prin lege (articolul 181 din Proiectul de cod). În esență, această dispoziție înseamnă că controlul legislativ al ordonanțelor guvernamentale nu este automat. Guvernul trebuie să prezinte ordonanțele sale legislativului pentru examinare și aprobare sau respingere numai atunci când Parlamentul solicită în mod explicit acest lucru în legea de abilitare. **Această dispoziție este rară în practica comparativă,⁷¹ și generează îngrijorări, deoarece poate limita controlul legislativ al ordonanțelor guvernamentale.**

⁷⁰ A se vedea, de exemplu, [Constituția Croației](#), articolul 88, și [Constituția Spaniei](#), articolul 83.b.

⁷¹ O dispoziție similară există și în România; a se vedea [Constituția României](#), articolul 115.3.

73. Pentru a asigura controlul legislativ al legislației delegate, țările au conceput abordări diverse. În unele țări, guvernul este obligat să prezinte legislativului proiectul de lege de ratificare pentru toate ordonanțele. Dacă guvernul nu prezintă proiectul de lege de ratificare până la termenul specificat în legea de abilitare sau dacă Parlamentul respinge proiectul de lege de ratificare, ordonanțele sunt anulate. Dacă Parlamentul nu examinează proiectul de lege de ratificare, ordonanțele rămân în vigoare, dar păstrează statutul de reglementare. Dacă Parlamentul aprobă proiectul de lege de ratificare în termenul specificat, ordonanțele rămân în vigoare, dobândesc statut legislativ și pot fi ulterior modificate sau abrogate numai prin lege. Acest aranjament asigură că ordonanțele sunt prezentate legislativului, dar nu garantează controlul parlamentar, deoarece nu există obligația de a include proiectul de lege de ratificare în agenda Parlamentară, ceea ce înseamnă că acesta poate să nu fie niciodată examinat.
74. În alte țări, ordonanțele sunt supuse unor clauze de caducitate, ceea ce înseamnă că expiră automat după o perioadă determinată de timp, cu excepția cazului în care sunt ratificate de legislativ. În cadrul acestui aranjament, logica este inversată; legislația delegată rămâne temporară, cu excepția cazului în care este aprobată în mod explicit de legislativ.⁷² Un astfel de aranjament garantează că legislația delegată adoptată de guvern rămâne în vigoare după perioada de delegare numai cu aprobarea Parlamentului. O abordare alternativă ar putea fi aceea de a declara ordonanțele nule dacă proiectul de lege de ratificare nu a fost examinat de Parlament – în loc să fie pur și simplu prezentat de guvern Parlamentului – în termenul specificat. Acest lucru ar împiedica prezentarea unui proiect de lege de ratificare drept o simplă formalitate fără urmări și ar stimula Parlamentul să examineze ordonanțele guvernului. În cadrul acestui aranjament, ar exista trei scenarii posibile: adoptarea proiectului de lege de ratificare, care conferă statut legislativ ordonanței; respingerea proiectului de lege de ratificare, care menține statutul de reglementare al ordonanței; și neprezentarea sau neexaminarea proiectului de lege de ratificare, ambele situații făcând ordonanța nulă. **Prin urmare, în vederea îmbunătățirii controlului legislativ al ordonanțelor guvernamentale, se recomandă includerea în Proiectul de cod a prevederii că ordonanțele devin automat nule dacă nu sunt examinate de Parlament sau, cel puțin, că un proiect de lege de ratificare pentru toate ordonanțele trebuie prezentat Parlamentului în termenul specificat în legea de abilitare.**
75. În cele din urmă, pentru a se asigura că Parlamentul păstrează autoritatea supremă asupra conținutului legislației delegate, acesta ar trebui să aibă autoritatea de a modifica ordonanțele atunci când votează un proiect de lege de ratificare. Deoarece proiectele de lege de ratificare urmează procedura legislativă obișnuită, legislativul poate introduce amendamente la proiectul de lege de ratificare și, astfel, poate modifica ordonanțele. **Pentru claritate, redactorii legali ar putea menționa în mod explicit în Proiectul de cod că Parlamentul poate modifica sau abroga parțial ordonanțele în timpul ratificării.**

RECOMANDAREA C.

În ceea ce privește procedura de delegare legislativă:

72 În Croația, de exemplu, legislația delegată expiră automat la un an după acordarea delegării, cu excepția cazului în care Parlamentul decide altfel; a se vedea [Constituția Croației](#), articolul 88; în Republica Centrafricană, ordonanțele expiră automat dacă nu sunt ratificate de Parlament în termenul specificat în legea de abilitare; [Constituția Republicii Centrafricane](#), articolul 42.

1. Să se solicite ca legile de abilitare să specifice în mod explicit problemele legislative care fac obiectul delegării, să demonstreze modul în care delegarea și ordonanțele avute în vedere ar contribui la punerea în aplicare a componentelor specifice ale programului politic al guvernului, să justifice necesitatea delegării și să permită Parlamentului să definească în legea de abilitare principiile directe și mecanismele suplimentare de supraveghere pentru a informa și a examina conținutul ordonanței guvernului adoptate în temeiul delegării;
2. Să se autorizeze utilizarea procedurii de delegare legislativă în situații de urgență specifice – care nu îndeplinesc condițiile pentru declararea stării de urgență – și în timpul sesiunilor Parlamentare;
3. Să se excludă în mod explicit legile constituționale din procedura de delegare legislativă;
4. Să se interzică subdelegarea, cu excepția cazului în care aceasta este autorizată în mod explicit de către legislativ în legea de abilitare;
5. Să se prescrie o durată maximă pentru delegarea legislativă și să se specifice că legea de abilitare expiră automat la demiterea guvernului, dizolvarea Parlamentului sau expirarea mandatului acestuia.
6. Să se introducă o interdicție privind ordonanțele retroactive, în conformitate cu principiul securității juridice în cadrul statului de drept;
7. Să se prevadă că ordonanțele devin automat nule dacă nu sunt examinate de Parlament sau, cel puțin, să se impună ca un proiect de lege de ratificare a tuturor ordonanțelor să fie prezentat Parlamentului în termenul prevăzut în legea de abilitare, precizând în mod explicit că Parlamentul are competența de a modifica ordonanțele și de a abroga părți din acestea în cursul procesului de ratificare.

4. NUMIREA ȘI REVOCAREA DIN FUNCȚII PUBLICE (ARTICOLELE 202-208 ȘI 187)

4.1. Normele și procedurile generale

76. Proiectul de cod conține dispoziții generale detaliate privind numirea și eliberarea funcționarilor publici. Articolul 202 definește autoritatea Parlamentului de a numi și elibera persoane din funcții publice. Articolul 203 stabilește principiile și procedura de selecție a candidaților pentru funcții publice prin concurs deschis. Articolul 204 detaliază etapele procesului de concurs public, inclusiv procesul de depunere a candidaturilor. Articolul 205 descrie modul în care candidații sunt propuși pentru numire/desemnare și procedura de eliberare. Articolul 206 specifică faptul că o comisie Parlamentară examinează propunerile de numire pentru a verifica conformitatea cu legea și prezintă un raport Parlamentului. Articolul 207 descrie modul în care Parlamentul examinează numirile și eliberările, inclusiv discuțiile, rapoartele și procedurile de vot. Articolul 208 prevede că persoanele numite trebuie să depună jurământul în fața Parlamentului, procesul fiind verificat de o comisie. Articolul 209 stabilește termenele pentru ocuparea posturilor vacante în funcțiile publice.

77. În conformitate cu principiile separării puterilor și statului de drept, Parlamentele pot lua astfel de decizii numai pentru funcționarii publici pe care i-au autorizat să își exercite puterile și numai în cazurile prevăzute în mod expres de lege. Proiectul de cod nu specifică în mod explicit funcționarii publici la care se aplică aceste dispoziții. În plus, trebuie luat în considerare statutul juridic special al anumitor funcționari, cum ar fi membrii organelor independente care pot beneficia de garanții precum inamovibilitatea (a se vedea secțiunea 4.2).⁷³ **Pentru a preveni viitoarele litigii, în special în ceea ce privește eliberările, se recomandă modificarea textului pentru a specifica care funcționari publici pot fi eliberați, cu accent special pe inamovibilitatea membrilor organelor independente ale statului.**
78. Un aspect pozitiv este faptul că selecția candidaților pentru numire se bazează pe concurs deschis, merit, profesionalism și integritate, transparență și tratament egal și nediscriminatoriu (articolul 203 alineatul (1)). Proiectul de cod prevede dispoziții detaliate privind interviurile cu candidații, implicarea comisiilor sectoriale și a fracțiunilor parlamentare în procesul de deliberare și luarea deciziei finale de către Parlament. Având în vedere principiul constituțional al caracterului public al ședințelor Parlamentare (articolul 65 alineatul (1)) și accentul asupra aspectului de transparență în Proiectul de cod, procedurile legate de numirea și eliberarea funcționarilor publici sunt, de asemenea, publice.⁷⁴ Cu toate acestea, Constituția permite Parlamentului să țină ședințe cu ușile închise în anumite circumstanțe (articolul 65 alineatul (2)). **Pentru a asigura transparența și a preveni utilizarea excesivă a ședințelor cu ușile închise, este recomandabil să se includă în Proiectul de cod dispoziții explicite care să limiteze utilizarea acestora la cazuri excepționale în procedurile de numire și eliberare. Ședințele cu ușile închise pot fi justificate, în special în timpul deliberărilor comisiilor, în cazul în care pot fi examinate informații clasificate, iar membrii pot fi mai susceptibili la presiuni externe.**
79. Articolul 207 alineatul (5) din Proiectul de cod prevede că „Parlamentul numește sau eliberează persoanele în/din funcții publice prin hotărâre adoptată cu votul majorității deputaților prezenți, dacă Constituția Republicii Moldova nu prevede o altă majoritate”. Procedura de selecție, nominalizare și numire ar trebui să se bazeze, în măsura posibilului, pe un consens între partide. Cel puțin, ar trebui să existe mecanisme care să reducă dominanța majorității Parlamentare în cadrul acestor organe colective sau să limiteze relevanța afilierii titularilor de funcții la partidul sau coaliția de guvernare. În acest caz, cerința unei majorități calificate poate fi chiar în detrimentul opoziției pe termen lung, dacă nu este completată cu un mecanism eficient de combatere a blocajelor: fără un astfel de mecanism, înlocuirea unui funcționar la sfârșitul mandatului său poate fi problematică, iar regula majorității calificate va contribui, prin urmare, la consolidarea influenței actualei majorități de guvernare.⁷⁵ **În acest sens, decizia privind numirea și eliberarea funcționarilor menționați anterior ar trebui luată cu o majoritate calificată specială a tuturor deputaților, nu numai a celor prezenți, asigurându-se în același timp existența unor mecanisme eficiente de ieșire din impas.**

73 A se vedea [Compilația](#) Comisiei de la Veneția [a avizelor și rapoartelor Comisiei de la Veneția privind judecătoria](#), 18 iulie 2023.

74 A se vedea [Orientările democratice](#) ale OSCE/ODIHR [privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), paragraful 24. Cu toate acestea, din perspectiva responsabilității democratice, acest aspect este important și în cazul altor proceduri parlamentare. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția: [Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare](#), paragraful 65.

75 A se vedea [Parametrii privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare](#), paragraful 142.

80. În cele din urmă, Proiectul de cod nu garantează că procesele de selecție și numire sunt ghidate de principiile echilibrului de gen și diversității.⁷⁶ Decizia Consiliului Ministerial al OSCE de la Atena privind participarea femeilor la viața politică și publică invită statele participante să „*ia în considerare adoptarea de măsuri specifice pentru a atinge obiectivul echilibrului de gen în toate organele legislative, judiciare și executive*”.⁷⁷ **Pentru a crește reprezentarea femeilor, se recomandă completarea Proiectului de cod cu dispoziții care să asigure luarea în considerare a aspectelor legate de gen pe parcursul întregului proces de selecție și numire. Aceasta ar putea consta în introducerea unui mecanism care să asigure luarea în considerare a reprezentării relative a femeilor și bărbaților în timpul numirilor, fără a se aduce atingere criteriului de bază al meritelor.**

4.2. Selectarea judecătorilor Curții Constituționale

81. Independența sistemului judiciar este un principiu fundamental și un element esențial al oricărui stat democratic bazat pe statul de drept.⁷⁸ Acest principiu este, de asemenea, crucial pentru respectarea altor standarde internaționale în materie de drepturile omului.⁷⁹ Această independență înseamnă că atât sistemul judiciar ca instituție, cât și judecătorii individuali trebuie să poată să își exercite responsabilitățile profesionale fără a fi influențați de puterea executivă sau legislativă sau de alte surse externe. Deși fiecare stat are dreptul să reformeze sistemul judiciar în care funcționează instanțele și judecătorii săi, reforma sistemului judiciar ar trebui să respecte standardele internaționale de lungă durată privind independența sistemului judiciar, separarea puterilor și statul de drept, precum și alte obligații relevante.
82. Cerința de independență se referă, în special, la procedura de numire a judecătorilor și la garanțiile privind siguranța mandatului acestora până la vârsta obligatorie de pensionare sau până la expirarea mandatului, acolo unde acestea există, la condițiile care reglementează promovarea, transferul, suspendarea funcțiilor acestora și la independența efectivă a sistemului judiciar față de interferența politică a puterii executive și legislative. După cum a observat Comitetul ONU pentru drepturile omului, „*statele ar trebui să ia măsuri specifice pentru a garanta independența sistemului judiciar, protejând judecătorii de orice formă de influență politică în procesul decizional prin constituirea sau adoptarea de legi care să stabilească proceduri clare și criterii obiective pentru numirea, remunerarea, mandatul, promovarea, suspendarea și*

76 Conform Recomandării Rec (2003)3 a Consiliului Europei, statele membre ar trebui să asigure o reprezentare echilibrată din punct de vedere al genului în toate numirile efectuate de un ministru sau de guvern în comisiile publice și în posturile sau funcțiile ale căror persoane sunt numite de guvern și de alte autorități publice; A se vedea, de asemenea, anexa la [Recomandarea Rec \(2003\)3 a Comitetului de Miniștri către statele membre ale Consiliului Europei privind participarea echilibrată a femeilor și bărbaților la procesul decizional politic și public](#), adoptată la 30 aprilie 2002. În plus, [Rezoluția 66/130 a Adunării Generale](#), adoptată la 19 martie 2012, încurajează statele „să numească femei în funcții la toate nivelurile guvernelor lor, inclusiv, după caz, în organele responsabile de elaborarea reformelor constituționale, electorale, politice sau instituționale”, paragraful 8.

77 A se vedea [Consiliul Ministerial al OSCE, Decizia nr. 7/09](#), Participarea femeilor la viața politică și publică, paragraful 20.

78 A se vedea Rezoluția Consiliului ONU pentru Drepturile Omului privind independența și imparțialitatea sistemului judiciar, jurați și evaluatori și independența avocaților, [A/HRC/29/L.11](#), care subliniază „importanța asigurării responsabilității, transparenței și integrității în sistemul judiciar ca element esențial al independenței judiciare și concept inerent statului de drept, atunci când este pus în aplicare în conformitate cu Principiile de bază privind independența sistemului judiciar și alte norme, principii și standarde relevante în materie de drepturile omului”. După cum se menționează în [Documentul de la Copenhaga al OSCE din 1990](#), statul de drept nu înseamnă doar o legalitate formală care asigură regularitatea și coerența în realizarea și aplicarea ordinii democratice, ci și justiția bazată pe recunoașterea și acceptarea deplină a valorii supreme a personalității umane și garantată de instituții care oferă un cadru pentru exprimarea sa deplină” (alineatul (2)).

79 A se vedea [Decizia nr. 12/05 a Consiliului Ministerial al OSCE](#) privind respectarea drepturilor omului și a statului de drept în sistemele de justiție penală, 6 decembrie 2005. A se vedea, de asemenea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO), [Campbell și Fell c. Regatul Unit](#) (cererea nr. 7819/77, 7878/77, hotărârea din 28 iunie 1984), paragraful 78. A se vedea, de asemenea, [Olujic c. Croației](#) (cererea nr. 22330/05, hotărârea din 5 mai 2009), punctul 38; și [Oleksandr Volkov c. Ucrainei](#) (cererea nr. 21722/11, hotărârea din 25 mai 2013), punctul 103.

demiterea membrilor sistemului judiciar, precum și sancțiunile disciplinare aplicate acestora".⁸⁰ În avizul său, Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) a afirmat, de asemenea, că „*practica europeană este, în general, aceea de a face numiri cu normă întreagă până la vârsta legală de pensionare*".⁸¹

83. Acest capitol analizează rolul Parlamentului în numirea a doi judecători ai Curții Constituționale; cu toate acestea, nu aprofundează principiile fundamentale care reglementează numirea judecătorilor. În loc să ofere o examinare detaliată a cadrului mai larg al selecției judecătorilor, accentul rămâne pe implicarea specifică a Parlamentului în acest proces, în limitele articolului 187 și ale normelor generale prevăzute la articolele 203-205.
84. În conformitate cu articolul 187 din Proiectul de cod, Parlamentul numește doi judecători la Curtea Constituțională, în conformitate cu articolul 136 din Constituție, iar procesul de selecție respectă normele prevăzute în Proiectul de cod (articolele 203-205).⁸² Conform acestor dispoziții, selecția judecătorilor Curții Constituționale se realizează printr-un concurs transparent, deschis tuturor candidaților eligibili, cu implicarea activă a comisiei sectoriale relevante în interviuarea candidaților. Procesul de selecție trebuie să respecte articolul 138 din Constituție, care impune candidaților să dețină cunoștințe juridice excepționale, competențe profesionale ridicate și cel puțin 15 ani de experiență în domeniul juridic, în învățământul juridic sau în activitatea științifică.
85. Există o varietate de mecanisme de numire a judecătorilor în regiunea OSCE.⁸³ În general, se subliniază că trebuie evitată influența politică nejustificată asupra procesului de numire și că candidații sunt selectați pe baza meritelor lor și niciodată pe baza considerentelor politice.⁸⁴ Selectarea unui anumit număr de judecători de către Parlament este un model acceptabil, întrucât „*numirea judecătorilor constituționali de către diferite instituții ale statului are avantajul de a proteja numirea unei părți a membrilor de actorii politici*".⁸⁵ Cu toate acestea, alegerea a doi judecători constituționali cu majoritatea obișnuită „a membrilor Parlamentului prezenți” ridică semne de întrebare. În tradiția constituțională europeană, alegerea judecătorilor constituționali de către Parlament este adesea supusă unei cerințe de majoritate calificată.⁸⁶ Acest lucru garantează că selecția reflectă un consens politic larg, în loc să

80 A se vedea [Comentariul general nr. 32, Comitetul pentru drepturile omului al Organizației Națiunilor Unite](#), 9-27 iulie 2007 (CCPR/C/GC/32). A se vedea, de asemenea, [Recomandarea CM/Rec\(2010\)12 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind judecătorii: independență, eficiență și responsabilități](#), paragraful 49, (adoptată de Comitetul de Miniștri la 17 noiembrie 2010, în cadrul celei de-a 1098-a reuniuni a delegaților miniștrilor).

81 A se vedea [Avizul nr. 1\(2001\) al CCJE în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind standardele referitoare la independența sistemului judiciar și inamovibilitatea judecătorilor](#), paragraful 49.

82 Conform Constituției, doi membri sunt numiți de Parlament, doi de Guvern și doi de Consiliul Superior al Magistraturii (articolul 136 alineatul (2)).

83 În cadrul OSCE, numirile judiciare în curțile constituționale variază foarte mult, incluzând sisteme mixte de numire care implică mai multe ramuri ale guvernului (Franța, Italia, Rusia, Turcia, România, Portugalia, Republica Cehă, Bulgaria), aprobarea legislativă bipartidă (Germania, Austria, Țările de Jos) și nominalizări prezidențiale cu confirmare parlamentară (Georgia, Ucraina, Serbia).

84 A se vedea [Recomandarea CM/Rec\(2010\)12 a Consiliului Europei din 2010](#), punctul 46. [Avizul nr. 10 al CCJE](#), punctul 8. A se vedea, de asemenea, [Raportul Comisiei de la Veneția din 2007 privind numirile în funcții judiciare](#), punctele 25-32.

85 A se vedea [Avizul Comisiei de la Veneția privind proiectul de modificare a trei dispoziții constituționale referitoare la Curtea Constituțională, Procurorul General al Statului și Consiliul Judiciar din Muntenegru](#), paragraful 21.

86 De exemplu, în Polonia, judecătorii Tribunalului Constituțional sunt aleși cu o majoritate de trei cincimi în Sejm; în Spania, numirile necesită o majoritate de trei cincimi în camerele respective ale Parlamentului. În Germania, ambele camere (Bundestag și Bundesrat) selectează judecătorii cu o majoritate de două treimi; în Georgia, Parlamentul confirmă candidații cu o majoritate de trei cincimi din voturi. În avizul său privind modificările aduse Legii din 25 iunie 2015 privind Tribunalul Constituțional al Poloniei, Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2016\)001](#), Comisia de la Veneția a recomandat ca „Constituția să fie modificată pe termen lung pentru a introduce o majoritate calificată pentru alegerea judecătorilor Tribunalului Constituțional de către Sejm, combinată cu un mecanism eficient de combatere a blocajelor”, propunând, de asemenea, ca alternativă, „un sistem prin care o treime din judecătorii Tribunalului Constituțional să fie numiți/aleși de fiecare dintre cele trei puteri ale statului – Președintele Poloniei, Parlamentul și puterea judecătorească” (paragrafele 140-141). A se vedea, de asemenea, de exemplu, [Avizul privind aspecte legate de numirea judecătorilor](#)

fie dominați de o singură majoritate. O astfel de garanție este deosebit de importantă atunci când Președintele și Parlamentul au aceeași afiliere politică, deoarece îi împiedică să numească judecătorii în mod simultan fără sprijinul tuturor partidelor.⁸⁷

86. După cum a remarcat anterior și ODIHR, „atunci când numirea judecătorilor la cel mai înalt nivel face obiectul unui vot în Parlament, așa cum se întâmplă adesea în statele participante la OSCE, nu poate fi exclus riscul ca considerentele politice să prevaleze asupra meritelor obiective ale unui candidat. [...] În orice caz, consiliile judiciare sau alte organisme independente ar trebui să aibă rolul decisiv în numirea judecătorilor, și nu organismele politice, care, dacă sunt implicate, ar trebui să poată prezenta obiecții numai din motive procedurale.”⁸⁸ Deși recunoaște responsabilitatea Parlamentului în numirea judecătorilor, Proiectul de cod nu asigură garanții împotriva prejudecăților politice în procesul de selecție. Cel puțin, ar trebui să se ia în considerare revizuirea majorității necesare pentru alegerea membrilor Curții Constituționale. În avizul său recent, Comisia de la Veneția a menționat, de asemenea, că „numirea judecătorilor Curții Constituționale este o prerogativă suverană a organelor de numire și reflectă încrederea acordată candidaților. Prin urmare, acest proces nu poate fi asimilat procesului de selecție birocratic, bazat exclusiv pe merite, aplicabil funcționarilor publici.”⁸⁹ **Se recomandă introducerea unei dispoziții care să impună votul majorității calificate pentru alegerea judecătorilor Curții Constituționale, împreună cu un mecanism eficient de deblocare a situațiilor de impas. Acest lucru ar contribui la asigurarea unui consens mai larg și la reducerea riscului de politizare a procesului. Prin introducerea unei astfel de cerințe, selecția acestor judecători ar asigura în mod mai cert o abordare echilibrată și imparțială, garantând independența Curții Constituționale și menținând în același timp integritatea rolului parlamentar în acest proces.**
87. În același timp, în unele cazuri poate fi dificil să se obțină o majoritate calificată, ceea ce poate rezulta ocazional în blocaje, având drept rezultat imposibilitatea Curții Constituționale de a se întruni și de a emite decizii din cauza lipsei cvorumului. Pentru a evita această situație, mai multe țări din regiunea OSCE au elaborat soluții implicite și/sau mecanisme anti-blocaj, pe lângă asigurarea faptului că titularul poate rămâne în funcție până la numirea unui succesor.⁹⁰ Un mecanism de ieșire din impas utilizat în unele țări implică reducerea majorității necesare după mai multe voturi fără rezultat.⁹¹ Cu toate acestea, prevederea unor majorități diferite, descrescătoare, în runde de vot ulterioare are dezavantajul că poate să nu constituie un stimulent eficient pentru majoritate să ajungă la un compromis în prima rundă de vot, știind că în rundele ulterioare pragul de vot va scădea pur și simplu; în principiu, un mecanism anti-impas ar trebui să fie neatractiv atât pentru majoritate, cât și pentru minoritate, pentru a

Curții Constituționale a Republicii Slovace, Comisia de la Veneția, [CDL-AD \(2017\)001](#), paragrafele 57-58, în care se menționează că „alegerea judecătorilor constituționali cu majoritate calificată permite depolitizarea procesului de alegere a judecătorilor, deoarece impune ca opoziția să aibă, de asemenea, o poziție semnificativă în procesul de selecție”, deși acest lucru „poate duce la un impas între majoritate și opoziție, dar acesta poate fi depășit prin mecanisme specifice de combatere a blocajelor”.

87 A se vedea [Avizul final al Comisiei de la Veneția privind proiectul revizuit de amendamente constituționale referitoare la sistemul judiciar din Albania](#), paragraful 37.

88 A se vedea [Opinia ODIHR privind legile referitoare la instanțe, administrația judiciară și statutul juridic al judecătorilor din Mongolia](#), 3 martie 2020, punctele 125-128.

89 A se vedea [Avizul Comisiei de la Veneția privind proiectul de lege privind Curtea Constituțională din Moldova](#), 17 martie 2025, punctele 64 și 65.

90 A se vedea [Compilația avizelor și rapoartelor Comisiei de la Veneția referitoare la majoritățile calificate și mecanismele anti-blocaj în legătură cu alegerea de către Parlament a judecătorilor Curții Constituționale, a procurorilor generali, a membrilor Consiliilor Supreme Judiciare și Procurorale și a Ombudsmanului](#), Comisia de la Veneția, 27 iunie 2018, pp. 4-8;

91 *Ibid.* În Italia, de exemplu, pentru judecătorii Curții Constituționale care urmează să fie aleși de Parlament, cerința majorității de două treimi este redusă la trei cincimi după trei tururi de scrutin fără rezultat; a se vedea [Legge Costituzionale 22 Novembre 1967](#), Republica Italia, articolul 3.

- încuraja compromisul de ambele părți.⁹² Prin urmare, este esențial ca pragul redus să necesite în continuare un vot cu majoritate calificată și un cvorum minim pentru a se asigura că judecătorii aleși beneficiază de sprijinul unui spectru politic larg. Un alt mecanism potențial de ieșire din impas ar putea consta în numirea de noi candidați de către un organism neutru, cum ar fi consiliul judiciar sau instituția națională pentru drepturile omului. **În cazul în care se are în vedere o majoritate calificată, aceasta ar trebui să fie însoțită de un mecanism eficient și adaptat de ieșire din impas, care să nu pună în pericol independența și imparțialitatea Curții Constituționale.**
88. În plus, Proiectul de cod nu este suficient de clar în ceea ce privește procesul de selecție a judecătorilor Curții Constituționale, bazându-se în schimb pe norme generale aplicabile funcțiilor publice. **Deși unele elemente conturează un cadru general pentru selecția parlamentară, mai multe detalii esențiale rămân nedefinite, cum ar fi componența comitetului de selecție – care ar trebui să reflecte paritatea de gen, urmărind în același timp să implice reprezentanți ai societății civile sau ai profesiei juridice, garanțiile solicitate candidaților și dacă candidaturile ar trebui desemnate prin depunere de cereri spontane sau pe bază de invitație.**
89. **Această lacună ar putea fi remediată printr-un proiect de lege specific adoptat de Parlament, care să introducă norme suplimentare sau excepții pentru procesul de selecție.** De asemenea, este esențial ca **normele privind componența și selecția/numirea în Curtea Constituțională să fie concepute astfel încât să prevină discriminarea în procesul de selecție, să asigure accesibilitatea procesului și echilibrul de gen, precum și o componență pluralistă în Curtea Constituțională.**⁹³ Reflectând compoziția societății, o compoziție pluralistă poate spori legitimitatea unei curți constituționale de a anula legislația adoptată de un Parlament ca reprezentant al poporului⁹⁴ și, în general, poate favoriza o mai mare încredere a publicului în imparțialitatea curții.⁹⁵ **De asemenea, ar trebui să existe dispoziții care să consacre principiul deschiderii, transparenței și accesibilității în procesul de nominalizare, selecție și numire a judecătorilor Curții Constituționale.**
90. De asemenea, este de remarcat faptul că Constituția nu interzice reînnoirea mandatului judecătorilor Curții Constituționale după expirarea mandatului de șase ani, ceea ce pune în pericol principiul independenței și imparțialității. Acest fapt ridică întrebarea dacă judecătorii în funcție trebuie să treacă prin același proces de selecție dacă doresc să fie reînnoit mandatul lor. Posibilitatea reînnoirii mandatului ar putea compromite imparțialitatea judiciară, deoarece judecătorii ar putea fi influențați de perspectiva obținerii unui nou mandat.

92 A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, *Avizul privind proiectul de modificare a trei dispoziții constituționale referitoare la Curtea Constituțională, Procurorul General al Statului și Consiliul Judiciar din Muntenegru*, [CDL-AD\(2013\)028](#), punctele 5-8.

93 A se vedea Comisia de la Veneția, *Avizul privind propunerile de norme de vot pentru Curtea Constituțională din Bosnia și Herțegovina*, 8 noiembrie 2005, punctul 13; și *Avizul privind modificările aduse Legii din 25 iunie 2015 privind Tribunalul Constituțional din Polonia*, 11 martie 2016, punctul 119.

94 A se vedea, de exemplu, OSCE/ODIHR, *Opinia ODIHR privind două proiecte de lege ale Republicii Polone privind Tribunalul Constituțional (din 24 iulie 2024)*, punctul 62; a se vedea, de asemenea, de exemplu, Comisia de la Veneția, *Avizul privind propunerile de reguli de vot pentru Curtea Constituțională din Bosnia și Herțegovina*, CDL-AD(2005)039, 14 noiembrie 2005, punctul 3.

95 A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, *Avizul privind Legea privind Curtea Constituțională Supremă a Autorității Naționale Palestiniene*, CDL-AD(2009)014, 20 martie 2009, punctul 48.

RECOMANDAREA D.

1. Pentru a soluționa potențialele litigii, în special în ceea ce privește eliberările, proiectul de lege ar trebui să specifice în mod clar care funcționari publici pot fi eliberați, subliniind inamovibilitatea membrilor organelor independente ale statului.
2. Pentru a consolida legitimitatea, deciziile privind numirea și eliberarea funcționarilor publici ar trebui să necesite o majoritate calificată a tuturor deputaților, nu doar a celor prezenți, asigurându-se în același timp existența unor mecanisme eficiente de deblocare a situațiilor de impas.
3. Pentru a crește reprezentarea femeilor în funcțiile publice, Proiectul de cod ar trebui să includă dispoziții care să asigure paritatea de gen în numiri, respectând în același timp meritele.
4. Pentru a asigura un consens mai larg și a reduce politizarea, ar trebui să fie necesară o majoritate calificată și pentru alegerea judecătorilor Curții Constituționale, împreună cu un mecanism eficient de ieșire din impas.
5. Pentru a remedia lacunele din procesul de selecție parlamentară, un proiect de lege special ar putea defini detalii precum componența comisiei de selecție – care ar trebui să reflecte paritatea de gen, urmărind în același timp implicarea reprezentanților societății civile sau ai profesiei juridice, garanțiile candidaților și procesul de candidatură. De asemenea, acesta ar trebui să asigure transparența în numirea judecătorilor Curții Constituționale.
6. Pentru a se asigura că normele privind componența și selecția/numirea în Curtea Constituțională sunt concepute astfel încât să prevină discriminarea în procesul de selecție, să se asigure accesibilitatea procesului și echilibrul de gen, precum și o componență pluralistă în Curtea Constituțională.

5. RAPORTURILE CU CURTEA CONSTITUȚIONALĂ (ARTICOLELE 190-193)

91. În ansamblu, articolele 192-194 din Proiectul de cod servesc în primul rând ca o reafirmare a separării puterilor și a supremației statului de drept. Cu toate acestea, în ceea ce privește obligațiile concrete, ele rămân în mare parte generale, lipsite de cerințe procedurale sau substanțiale specifice, și funcționează preponderent ca o reiterare și o extindere a principiilor constituționale existente.
92. De exemplu, articolul 192 prevede obligația Curții Constituționale de a prezenta un raport anual privind activitățile sale și subliniază obligația Parlamentului de a aborda problemele constituționale nerezolvate. Cu toate acestea, această dispoziție pare oarecum redundantă, întrucât articolul 190 prevede deja obligația Parlamentului de a lua măsuri în cazul situațiilor de neconstituționalitate. În mod similar, articolul 193 consolidează principiul separării puterilor, subliniind în același timp necesitatea colaborării între Parlament și puterea judecătorească. Deși ambele puteri funcționează în mod independent, Parlamentul are obligația constituțională de a apăra independența și imparțialitatea puterii judecătorești prin rolul său legislativ și prin acțiunile sale

privind puterea judecătorească. În plus, articolul 194 impune Parlamentului să coopereze cu instituțiile judiciare, inclusiv cu instanțele judecătorești și procuratura, având obligația să se abțină în același timp de la imixtiunea în activitățile funcționale ale acestora, ceea ce reprezintă o reafirmare concretă a separării puterilor. În același timp, Parlamentul are dreptul să primească informații cu privire la funcționarea administrativă a puterii judecătorești prin intermediul unui raport anual și poate solicita rapoarte sau date suplimentare cu privire la chestiuni legate de justiție. **Pentru a spori claritatea și eficacitatea, dispoziții precum acestea ar trebui să fie însoțite de cerințe procedurale și de fond mai specifice, pentru a se asigura aplicabilitatea și impactul lor practic, cu respectarea independenței puterii judecătorești.**

93. În plus, articolul 190 din Proiectul de cod obligă Parlamentul să acorde prioritate legilor care abordează lacunele juridice identificate de Curtea Constituțională, asigurându-se că dispozițiile neconstituționale sunt corectate. Cu toate acestea, termenul „adresele” este vag: ar putea face referire la recomandări fără caracter obligatoriu sau la directive obligatorii care necesită acțiuni legislative. **Pentru a asigura claritatea și aplicabilitatea, Proiectul de cod ar trebui să facă o distincție clară între „abordări” și „recomandări”.**
94. Articolul 191 din Proiectul de cod se referă la controlul constituțional al tratatelor și acordurilor internaționale semnate de Moldova înainte de finalizarea procesului de ratificare. Această dispoziție acordă deputaților și partidelor politice reprezentate în Parlament dreptul de a sesiza Curtea Constituțională cu privire la un tratat sau acord internațional semnat înainte de ratificarea acestuia. Sesizarea trebuie făcută din momentul înregistrării tratatului în Parlament până la acordarea autorizației de ratificare. În mod special, tratatul nu poate fi ratificat înainte ca Curtea să fi emis decizia sa, iar orice neconstituționalitate identificată trebuie rezolvată înainte ca procesul de ratificare să poată continua, fie prin formularea de rezerve la tratat, fie prin modificarea Constituției, dacă este necesar.
95. Deși mecanismul urmează o abordare dualistă clasică similară cu cea a țărilor cu un sistem de incorporare a dreptului internațional, unele aspecte ar necesita clarificări suplimentare.⁹⁶ În primul rând, se pare că termenul „tratate internaționale” se limitează la acele acorduri clasificate în mod explicit ca atare, excluzând potențial alte acorduri internaționale care ar putea afecta, de asemenea, constituționalitatea. Articolul 11 din Legea privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova enumeră tratatele aplicabile.⁹⁷ **Pentru claritate, astfel de tratate ar putea fi enumerate în mod explicit în Cod, de exemplu, tratatele privind statutul persoanelor, drepturile și libertățile fundamentale ale omului, a căror denunțare necesită o decizie parlamentară, fie ar trebui să se facă referire la Legea privind tratatele internaționale a Republicii Moldova.**
96. În al doilea rând, în cazul în care tratatul este considerat neconstituțional, articolul 191 alineatul (4) din Proiectul de cod prezintă doar două opțiuni: aprobarea de rezerve la tratat (dacă este permis) sau modificarea Constituției pentru a alinia tratatul la cerințele

96 Această practică reflectă procedurile din alte state participante la OSCE, în care curțile constituționale examinează tratatele internaționale înainte de ratificare pentru a se asigura că acestea sunt conforme cu constituțiile naționale. De exemplu, în Bulgaria, Curtea Constituțională are competența de a efectua examinări a priori ale tratatelor. În mod similar, în Franța, Consiliului Constituțional i se poate solicita să examineze un tratat internațional înainte de ratificare pentru a determina compatibilitatea acestuia cu Constituția. În Georgia, Curtea Constituțională are autoritatea de a examina tratatele internaționale la cerere, pentru a se asigura că acestea sunt conforme cu normele constituționale. În Ucraina, Curtea Constituțională poate emite un avis cu privire la conformitatea unui tratat internațional cu Constituția înainte de ratificarea acestuia de către Parlament.

97 A se vedea Legea nr. 595-XIV din 24.09.1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, N 24-26/137 din 02.03.2000.

constituționale. Cu toate acestea, respingerea tratatului ca potențială soluție nu este abordată. În cele din urmă, Președintele Republicii Moldova joacă un rol în ratificarea tratatelor prin prezentarea acestora Parlamentului, dar această funcție specifică nu este menționată în mod explicit la articolul 86 alineatul (1), ceea ce poate crea neconcordanțe cu Constituția și cu Legea privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova. **Aceste aspecte ar putea fi clarificate mai detaliat.**

RECOMANDAREA E.

1. Pentru a asigura claritatea și aplicabilitatea, Curtea Constituțională ar trebui să definească în mod explicit termenul „adresele” în hotărârile sale, făcând distincția între recomandări și directive obligatorii.
2. Pentru claritate, Proiectul de cod ar putea fie să enumere tratatele relevante, cum ar fi cele privind statutul personal și drepturile fundamentale, fie să facă referire la Legea privind tratatele internaționale a Moldovei.

6. RAPORTURILE PARLAMENTULUI CU ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ (ARTICOLELE 194-196)

97. În conformitate cu articolul 109 alineatul (1) din Constituție, administrația publică locală se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Aceste principii sunt reflectate în Proiectul de cod, completate de cerința de transparență și cooperare instituțională.
98. Conform articolului 194, relația Parlamentului cu administrația publică locală (inclusiv Unitatea Autonomă Teritorială Găgăuzia și malul stâng al râului Nistru) se bazează pe principiile autonomiei locale, legalității, transparenței, responsabilității și colaborării instituționale. Comisia permanentă este însărcinată cu abordarea colaborării și a provocărilor dintre nivelurile național și local. Parlamentului i se acordă dreptul de a solicita informații și decizii luate de administrațiile publice locale, subliniind relația ierarhică dintre cele două niveluri de guvernare. Având în vedere că obiectul supravegherii prevăzute de Proiectul de cod este funcționarea acestor organe publice în conformitate cu cerințele legale, aceste dispoziții sunt în conformitate cu principiul autonomiei, chiar și în cazul teritoriilor cu statut juridic special.⁹⁸
99. Cu toate acestea, deși mecanismele de supraveghere sunt esențiale, ele trebuie exercitate într-un mod echitabil, obiectiv și nediscriminatoriu, asigurându-se că nu servesc ca instrumente de intimidare. Cu condiția ca solicitările comisiei permanente să fie specifice și însoțite de garanții juridice adecvate, o astfel de supraveghere este proporțională și nu reprezintă o sarcină excesivă. În același timp, permiterea oricărei puteri a statului să dețină o autoritate necontrolată și absolută ar contrazice principiile fundamentale ale statului de drept ca fundament constituțional. Autoritatea are la dispoziție un termen de 30 de zile pentru a furniza informațiile solicitate, fără posibilitatea prelungirii, cu excepția cazului în care există un motiv imperios pentru

⁹⁸ Conform [Cartei europene a autonomiei locale](#), supravegherea administrativă a activităților autorităților locale are ca scop exclusiv asigurarea respectării legii. (Articolul 8 alineatul (2))

aceasta. Cu toate acestea, nu există reglementări **care să specifice consecințele în cazul în care un organ de administrație locală nu respectă această cerință**, ceea ce poate duce la o aplicare inconsecventă sau arbitrară. **Pentru a asigura claritatea juridică și o aplicare uniformă, astfel de consecințe sau sancțiuni ar trebui incluse în articolul 194 alineatul (6) din Proiectul de cod.**

100. Articolul 194 stabilește că autoritățile de administrație locală au obligația să activeze în cadrul legal stabilit de Constituția Republicii Moldova și de legi și nu pot adopta decizii care pun în pericol integritatea teritorială, securitatea națională ori ordinea de drept. Acest aspect este în conformitate cu dreptul internațional, în special cu Carta ONU, care interzice orice amenințare sau utilizare a forței împotriva integrității teritoriale sau a independenței politice a oricărui stat (articolul 2 alineatul (4)). Acțiunile autorităților locale care urmăresc să submineze suveranitatea națională, cum ar fi declarațiile neconstituționale de independență, mișcările secesioniste sau încercările de a modifica frontierele naționale, sunt considerate o amenințare atât la adresa securității naționale, cât și a integrității teritoriale. Cu toate acestea, în general, se consideră că acest lucru se aplică situațiilor în care există o amenințare iminentă la adresa suveranității sau integrității teritoriale a statului. În practică, pentru ca o acțiune să fie considerată o amenințare, aceasta trebuie să implice adesea un pericol clar și prezent sau o încercare explicită de a submina securitatea națională.
101. În plus, chiar dacă legiuitorii pot avea un interes legitim în asigurarea securității naționale și a integrității teritoriale, domeniul de aplicare al acestui cod ar trebui să fie limitat în mod corespunzător pentru a proteja dezbaterile politice. Atunci când restricția se bazează pe protejarea securității naționale sau a ordinii publice, Comitetul ONU pentru Drepturile Omului avertizează că nu este compatibil „să se suprimă sau să se ascundă de public informații de interes public legitim care nu dăunează securității naționale sau să se urmărească penal jurnaliști, cercetători, activiști de mediu, apărători ai drepturilor omului sau alți reprezentanți, pentru că au difuzat astfel de informații”.⁹⁹ **Se recomandă revizuirea articolului 194 pentru a specifica că amenințarea trebuie să fie iminentă, astfel cum este definită de principiile suveranității și neintervenției în conformitate cu dreptul internațional. Această revizuire ar susține înțelegerea că nu toate acțiunile autorităților de administrație locală reprezintă automat o amenințare; doar acțiunile care pun în pericol în mod direct integritatea teritorială a statului sau securitatea națională ar fi considerate amenințări.**
102. Acest lucru este deosebit de important deoarece, în conformitate cu articolul 196, dacă autoritățile administrației publice locale încalcă în mod deliberat dispozițiile Constituției sau ale legislației sau dacă acțiunile lor pun în pericol integritatea teritorială, securitatea națională sau ordinea de drept, activitatea lor poate fi suspendată de Parlament. Acest lucru este parțial garantat de faptul că Codul prevede ca circumstanțele care justifică suspendarea să fie examinate de instanțele administrative (articolul 196 alineatul (2)), ceea ce este binevenit.
103. Articolul 195 din Proiectul de cod prezintă dispoziții privind dialogul instituțional între Parlament și autoritățile publice locale, punând accentul pe consultare și participare. Ca regulă generală, comisiile de profil sunt obligate să informeze și să consulte autoritățile publice locale cu privire la chestiuni care le afectează în mod direct, în conformitate cu principiile participării¹⁰⁰ și subsidiarității.¹⁰¹ În plus, în ceea ce privește proiectele de

99 A se vedea [Observațiile finale](#) ale Comitetului pentru drepturile omului [privind Federația Rusă \(CCPR/CO/79/RUS\)](#).

100 A se vedea [Orientările democratice](#) ale OSCE/ODIHR [privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#), alineatul (25).

101 A se vedea [Carta europeană a autonomiei locale](#), articolul 4.3.

acte normative care privesc statutul Unității Teritoriale Autonome Găgăuze sau competențele autorităților sale, articolul 195.5 prevede că aceste acte trebuie să fie vizate de Adunarea Populară a Găgăuziei, în conformitate cu dispozițiile specifice ale Constituției (articolul 111). Acest fapt asigură respectarea statutului unic și a autonomiei Găgăuziei, consolidând cadrul constituțional care reglementează relația acesteia cu guvernul central, în conformitate cu Constituția.

RECOMANDAREA F.

Revizuirea articolului 194 din Proiectul de cod, potrivit căruia autoritățile administrației publice locale nu pot lua măsuri care să amenințe integritatea teritorială, securitatea națională sau legalitatea statului, astfel încât amenințarea să fie definită ca iminentă, în conformitate cu principiile suveranității și neintervenției, asigurându-se că numai acțiunile care pun în pericol direct integritatea teritorială sau securitatea națională sunt considerate amenințări, și nu toate deciziile administrative locale.

7. AUTONOMIA BUGETARĂ (ARTICOLELE 210-211)

104. Constituția conferă Parlamentului autoritatea de a aproba bugetul de stat, inclusiv bugetul Secretariatului său și al organelor independente, și de a supraveghea executarea dispozițiilor privind acest buget (articolul 66 litera (h)). Articolul 210 din Proiectul de cod confirmă acest lucru, recunoscând autonomia bugetară a Parlamentului, cu resursele sale financiare prevăzute în bugetul Secretariatului, aprobat de Parlament. Întrucât Parlamentul aprobă în ultimă instanță bugetul de stat, asigurarea autonomiei sale depinde mai mult de procedurile bugetare independente și de gestionarea financiară eficientă decât de procesul de aprobare în sine. Pentru a menține această autonomie, Proiectul de cod încredințează Secretariatului Parlamentului supravegherea proceselor bugetare și gestionarea independentă a resurselor financiare. Articolul 211 din Proiectul de cod consolidează și mai mult independența financiară a autorităților publice independente, acordându-le dreptul de a-și elabora propriile bugete, de a le prezenta Guvernului și de a urma procedurile parlamentare în caz de divergențe, în conformitate cu Constituția. Aceste dispoziții consolidează în mod eficient autonomia bugetară a Parlamentului și întăresc independența financiară a autorităților publice, în conformitate cu principiile constituționale și promovând o gestionare financiară mai transparentă și mai responsabilă.

8. PROCESUL LEGISLATIV

105. Statele participante la OSCE s-au angajat să se asigure că legislația va fi „*adoptată la sfârșitul unei proceduri publice și [că] reglementările vor fi publicate, aceasta fiind condiția pentru aplicabilitatea lor*” (Documentul de la Copenhaga din 1990, paragraful 5.8).¹⁰² În plus, angajamentele cheie specifică *faptul că „legislația va fi formulată și adoptată ca rezultat al unui proces deschis care reflectă voința poporului, fie direct, fie prin intermediul reprezentanților săi aleși”* (Documentul de la Moscova din 1991,

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

paragraful 18.1).¹⁰³ Orientările Biroului ODIHR privind legiferarea democratică pentru legi mai bune (2024) subliniază că „toate părțile interesate și actorii implicați ar trebui să aibă posibilitatea de a accesa procesul legislativ, de a fi informați cu privire la acesta și de a putea participa și contribui în mod semnificativ”.¹⁰⁴ Lista de verificare a Comisiei de la Veneția privind statul de drept subliniază, de asemenea, că publicul ar trebui să aibă o posibilitate semnificativă de a-și exprima opinia și poate constitui o sursă utilă de bune practici.¹⁰⁵

106. Astfel, consultările publice constituie un mijloc de guvernare deschisă și democratică, deoarece conduc la o mai mare transparență și responsabilitate a instituțiilor publice și contribuie la identificarea potențialelor controverse înainte de adoptarea unei legi. Pentru a fi eficiente, consultările privind proiectele de legi și politici trebuie să fie incluzive și să ofere părților interesate relevante suficient timp pentru a pregăti și a prezenta recomandări cu privire la proiectele de legi.¹⁰⁶ Pentru a garanta o participare eficientă, mecanismele de consultare ar trebui să permită contribuții pe tot parcursul procesului, adică nu numai în momentul elaborării proiectului, ci și în momentul discutării acestuia în Parlament, fie în cadrul audierilor publice, fie în cadrul reuniunilor comisiilor parlamentare.
107. **Prin urmare, Biroul ODIHR recomandă ca Proiectul de cod să facă obiectul unor consultări transparente, incluzive și ample pe tot parcursul procesului de adoptare.**

[SFÂRȘITUL TEXTULUI]

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

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

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

106 Conform recomandărilor emise de organele internaționale și regionale și bunelor practici din zona OSCE, consultările publice durează, în general, de la minimum 15 zile la două sau trei luni, deși această perioadă ar trebui prelungită, dacă este necesar, ținând seama, printre altele, de natura, complexitatea și dimensiunea proiectului de act propus și de datele/informațiile justificative. A se vedea ODIHR, [Opinia privind proiectul de lege al Ucrainei „Cu privire la consultările publice”](#) (1 septembrie 2016), punctele 40-41.