



08 mai 2026 nr. 04-3/28-1147

Domnului Igor GROSU
Președintele Parlamentului Republicii Moldova
info@parlament.md

Comisia juridică, numiri și imunități
cji@parlament.md

OPINIE
la proiectul Codului cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului
(inițiativa legislativă nr. 110 din 06.04.2026)

Avocatul Poporului a transmis Ministerului Justiției opinia la proiectul Codului cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului, la solicitarea Cancelariei de Stat pentru a fi luată în considerare la elaborarea Avizului Guvernului.

Având în vedere, adoptarea proiectului în I Lectură de către Parlamentul Republicii Moldova, venim cu unele sugestii din prisma respectării principiilor democrației, libertății de exprimare și bune guvernări pentru a fi analizate la formularea amendamentelor pentru Lectura a II-a.

Recunoscând necesitatea actualizării și sistematizării procedurilor legislative pentru a răspunde exigențelor unei democrații veritabile, Avocatul Poporului salută inițiativa legislativă menită să contribuie la modernizarea cadrului de funcționare a Parlamentului, care constituie un pas esențial în consolidarea statului de drept și în eficientizarea procesului decizional.

Totuși, în virtutea mandatului de garant al drepturilor și libertăților fundamentale, Ombudsmanul atrage atenția asupra faptului că eficiența administrativă nu trebuie realizată în detrimentul echilibrului democratic. Există riscul ca anumite prevederi, dacă nu sunt clarificate corespunzător, să afecteze raporturile instituționale și să erodeze mecanismele de control reciproc între puterile statului.

Prezentul document subliniază necesitatea unui echilibru între eficiența procesului legislativ, protecția pluralismului politic și libertatea de exprimare.

În acest sens, Avocatul Poporului își menține recomandările formulate în opiniile sale anterioare, în special cele privind transparența activității parlamentare și raporturile instituționale cu Avocatul Poporului, dar atenționează și asupra unor riscuri din perspectiva echilibrului democratic.



I. Libertatea de exprimare și etica parlamentară

Avocatul Poporului recomandă completarea Secțiunii a 2-a din prezentul Cod cu prevederi suplimentare privind conduita deputaților în Parlament. În vederea asigurării unui echilibru între libertatea de exprimare, garantată de art. 32 din Constituția Republicii Moldova și necesitatea prevenirii discursului bazat pe ură în activitatea parlamentară se impune instituirea unei reglementări care să permită dezbaterile politice viguroase, dar să interzică în mod explicit formele de exprimare care lezează demnitatea umană sau incită la discriminare. Avocatul Poporului atrage atenția asupra riscurilor majore generate de discursul de ură, în special atunci când acesta este promovat de persoane aflate în funcții de demnitate publică. Politicienii au responsabilitatea nu doar pentru conținutul declarațiilor lor, ci și pentru impactul acestora asupra coeziunii sociale și a semnalelor pe care le transmit în societate. Retorica bazată pe prejudecăți poate amplifica tensiunile sociale, favoriza dezbinarea și eroda încrederea publică. În acest sens, deputații trebuie să acționeze ca promotori ai dialogului democratic și ai toleranței, nu ca vectori ai intoleranței.

Exercitarea mandatului parlamentar trebuie realizată cu onestitate, integritate și respectarea legii, atât în cadrul ședințelor plenare, cât și în activitatea comisiilor parlamentare. Completarea propusă urmărește consolidarea responsabilității și transparenței în activitatea deputaților, contribuind la creșterea încrederii societății în instituția Parlamentului. Totodată, aceasta ar putea preveni situații de conduită care, deși nu sunt neapărat ilegale, contravin normelor etice și standardelor unui proces democratic sănătos.

Cu titlu de bună practică, articolul 10 din Regulamentul de procedură al Parlamentului European¹ stabilește că comportamentul deputaților trebuie să fie caracterizat de respect reciproc și să se întemeieze pe valorile consacrate în tratate și în Carta drepturilor fundamentale. În cadrul dezbaterilor parlamentare, este interzisă utilizarea unui limbaj ofensator. Evaluarea caracterului ofensator al unei intervenții ține cont de intenția vorbitorului, percepția publicului, impactul asupra demnității și reputației Parlamentului, precum și de respectarea libertății de exprimare. Limbajul defăimător, discursul de ură sau incitarea la discriminare constituie, în mod obișnuit, forme inadmisibile de exprimare.

Introducerea unor astfel de prevederi nu reprezintă o restrângere a libertății de exprimare, ci o garanție a funcționării eficiente a Parlamentului ca spațiu al dezbaterii civilizate, indispensabil unui stat de drept.

Recomandare: Completarea Secțiunii a 2-a cu un set de prevederi privind „Standardele de conduită și etică parlamentară”, inspirate din bunele practici ale Parlamentului European (art. 10 din Regulamentul de procedură), în vederea asigurării unui echilibru între libertatea de exprimare politică și necesitatea protejării demnității instituției parlamentare.

¹ Regulamentul de procedură al Parlamentului European. Disponibil: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-01-18-RULE-010_RO.html



II. Transparența decizională

Transparența nu reprezintă o simplă opțiune administrativă sau un beneficiu acordat discreționar de autorități, ci constituie o condiție fundamentală a legitimității procesului legislativ într-un stat de drept. Într-o democrație reprezentativă, exercitarea puterii devine validă doar în măsura în care deciziile sunt luate sub privirea publicului, permițând cetățenilor să înțeleagă, să urmărească și să evalueze parcursul normelor care le vor governa existența.

Recomandare: Includerea unei prevederi obligatorii care să oblige comisia raportoare să elaboreze o Sinteză a recomandărilor primite de la societatea civilă, cu justificarea explicită a acceptării sau respingerii acestora. Acest mecanism transformă consultarea publică dintr-un act formal într-un dialog autentic.

Totodată, în privința prevederilor art. 30 al proiectului cu genericul „Drepturile opoziției parlamentare” atragem atenția că acestea stabilesc o serie de drepturi ale opoziției parlamentare. Cu toate acestea, considerăm că norma este incompletă și necesită ajustări pentru a asigura un cadru democratic robust, precum și pentru a fi aplicate efectiv în practică, nu doar la nivel declarativ.

Reținem că democrația se construiește și se menține prin dinamica relației dintre Parlament și Guvern, din cooperarea lor dar și din tensiunile și confruntările legitime care asigură echilibrul separării puterilor în stat. Acest lucru este valabil mai ales în parlament pentru relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție.

Potrivit unui studiu publicat de Comisia de la Veneția a Consiliului Europei, ideea de opoziție este strâns legată de libertățile politice.² În plus, recunoașterea unei opoziții de către un regim politic apare ca o diferență definitorie între democrații și sistemele autoritare. Abordarea rolului opoziției în democrație ar presupune recunoașterea și analiza prealabilă a unui număr mare de alte drepturi și libertăți fundamentale, cum ar fi alegeri libere și corecte bazate pe vot egal și universal, libertatea de forma și de a se alătura organizațiilor, libertatea de exprimare, pluralismul partidelor politice care concurează în condiții echitabile și egale, eligibilitatea pentru funcții publice, disponibilitatea surselor alternative de informații, etc.

În acest context, Curtea Constituțională a Republicii Moldova³ ține să reitereze rolul opoziției pentru funcționarea democrației, subliniat în Hotărârea nr.8 din 19 iunie 2012 privind interpretarea articolelor 68 alineatele (1), (2) și 69 alineatul (2) din Constituție. În mod cert, eficiența cu care parlamentarii își reprezintă alegătorii depinde în mare măsură de poziția lor în Parlament. Astfel, ca membri ai majorității parlamentare, deputații sunt mai bine poziționați pentru a se asigura că sunt luate în considerare interesele alegătorilor lor în elaborarea politicii guvernului. Acesta este motivul pentru care, în practica parlamentară, se recomandă exercitarea cu bună-credință a drepturilor și obligațiilor constituționale atât de către majoritate, cât și de grupurile parlamentare

² Studiul nr.497 din 5 iunie 2009, CDL-DEM (2009)003, proiect de raport privind rolul opoziției, pe baza contribuțiilor doamnei Nussberger și domnului Özbudun, p.4.

³ Hotărârea Curții Constituționale nr. 15 din 04.12.2012 pentru controlul constituționalității unor prevederi referitoare la exercitarea dreptului la inițiativă legislativă. Disponibil: <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=hotariri&docid=433#top>



minoritare, precum și cultivarea unei culturi a dialogului politic, care să nu excludă *a priori* consensul, chiar dacă motivațiile sunt diferite, atunci când miza este interesul major al poporului.

În mod similar, Comisia de la Veneția a remarcat în avizul său cu privire la proiectul de lege privind opoziția parlamentară din Ucraina⁴ că gradul de instituționalizare a opoziției diferă de la recunoașterea convențională, în mare măsură nescrisă, la recunoașterea formală înrădăcinată în Constituție. Există cel puțin o cerință generală de a oferi opoziției parlamentare mijloace și garanții procedurale echitabile. Aceasta este condiția *sine qua non* pentru ca opoziția să-și poată îndeplini rolul într-un sistem democratic. În acest sens, instrumentele generale oferite de regimurile democratice pentru controlul guvernării, deci asigurând responsabilitatea acestuia (în interiorul sau în afara Parlamentului: întrebări parlamentare, dezbateri generale), trebuie să acorde o poziție particulară minorităților și opoziției în general.

Menționăm că, în Documentul de referință întocmit de Secretariat la instrucțiunile Președintelui Adunării Parlamentare a Consiliului Europei⁵ s-a subliniat că un obiectiv major în democrațiile parlamentare este acela de a crea o situație în care există un angajament comun față de elementele esențiale ale democrației din partea majorității și minorității și o dorință comună de a face ca parlamentul „lor” să funcționeze corespunzător pentru binele civil. Complimentar venind cu o serie de elemente de bune practici privind drepturile minorității/opoziției, în cadrul sesiunilor plenare, comisiilor și în raport cu Curtea Constituțională.⁶

Subsecvent, în vederea asigurării unui rol funcțional și eficient al opoziției parlamentare *se recomandă* completarea articolului 30 cu măsuri și proceduri suplimentare care urmează a fi stabilite pentru opoziția parlamentară în sensul consolidării atât a drepturilor, cât și a responsabilităților minorității/opoziției parlamentare: procedura de solicitare a zilei opoziției, competența de a prezida ședința plenară în ziua opoziției; modul de formare a agendei ședinței plenare; obligativitatea includerii amendamentelor opoziției în tabelul de sinteză al consultărilor publice, cu argumentarea respingerii acestora.

Din perspectiva drepturilor omului, un parlament funcțional este unul în care minoritatea politică are instrumente reale de a trage la răspundere majoritatea, protejând astfel cetățenii de eventuale abuzuri de putere

⁴ CDL-AD (2007) 019 (aviz Comisia de la Veneția)

⁵ RIGHTS AND RESPONSIBILITIES OF THE OPPOSITION IN A PARLIAMENT lematic. Background document prepared by the Secretariat upon the instruction of the President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Disponibil: www.assembly.coe.int/LifeRay/APCE/pdf/ConfPres/2010Limassol/Droitsetresponsabilitesparlement_E.pdf

⁶ A se vede adițional Anexa I din Rezoluția APCE(2008)1601 „Orientări privind drepturile și responsabilitățile opoziției într-un parlament democratic,, care la pct.2-5 stabilește o serie de drepturi în ceea ce privește opoziția sau minoritatea parlamentară. Disponibil:

<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17626&lang=en>



Referitor la articolul 57 alineatul (11)

„Proiectul ordinii de zi a ședințelor Parlamentului aprobat de Biroul permanent se distribuie deputaților și se plasează pe pagina web oficială a Parlamentului...”

Observăm la caz că norma nu stabilește un termen limită de publicare a ordinii de zi, ceea ce poate duce la prejudicierea transparenței procesului decizional.

Parlamentul, în întreaga sa activitate, trebuie să se ghideze de câteva principii-cheie, și anume: reprezentativitatea, transparența, accesibilitatea, responsabilitatea și eficiența. Transparența, de comun cu accesibilitatea, sporesc credibilitatea și, în final, legitimitatea legislativului. Un Parlament transparent este deschis cetățenilor și responsabil public. Parlamentul antrenează cetățenii în procesul de legiferare. De altfel, prin transparență și accesibilitate, sunt garantate efectiv drepturi fundamentale – dreptul la informație și dreptul la administrare.

În sensul articolului 10 alineatul (1) literele j) și k) din Legea integrității nr.82/2017, asigurarea transparenței în procesul decizional și accesului la informații de interes public sunt măsuri care trebuie să fie aplicate de către toate entitățile publice în asigurarea integrității instituționale.

Conform articolului 3 alineatul (2) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, Parlamentul este obligat să asigure transparența activității. Mai mult, în condițiile articolului 11 alineatul (3) din legea menționată, pornind de la specificul activității, legislativului i s-a stabilit obligația să-și reglementeze procedurile pe care le aplică în procesul de consultare publică.

În Raportul de conformitate pentru Republica Moldova, adoptat de Grupul de State contra Corupției al Consiliului Europei (GRECO), la cea de-a 85-a reuniune plenară (Strasbourg, 21-25 septembrie 2020) a recomandat Republicii Moldova⁷: (i) publicarea în timp oportun a tuturor proiectelor de acte legislative, a amendamentelor parvenite și documentelor de însoțire, prevăzute de lege; (ii) respectarea termenelor adecvate pentru a permite consultarea publică și dezbateri parlamentare veritabile, procedura de urgență nefiind utilizată decât în circumstanțe excepționale și corespunzător justificate.

Este esențial de remarcat că, deși Republica Moldova a înregistrat progrese, Grupul GRECO, în Raportul de conformitate din anul 2026, pune un accent sporit pe calitatea și predictibilitatea procesului de consultare.

Dacă în evaluările anterioare accentul era pus pe publicarea documentelor, Raportul de Conformitate din 2026 (Runda a V-a) subliniază necesitatea trecerii de la transparența pasivă la una activă și responsabilă.⁸ În acest sens, conform recomandărilor actualizate (pag. 7 din raportul menționat), Republica Moldova trebuie să asigure că toate proiectele de acte legislative, amendamentele depuse (inclusiv cele de ultim moment) și

⁷ FOURTH EVALUATION ROUND Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors SECOND COMPLIANCE REPORT REPUBLIC OF MOLDOVA Adopted by GRECO at its 85th Plenary Meeting (Strasbourg, 21-25 September 2020). Disponibil: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809fec2b>

⁸ GRECO, Al cincilea ciclu de evaluare: Prevenirea corupției și promovarea integrității în cadrul guvernelor centrale (funcțiile executive de nivel înalt) și al organelor de aplicare a legii. Raport de Conformitate Republica Moldova, 2026, pag. 7. Disponibil: <https://rm.coe.int/greco5-2026-4-final-ron-compliance-report-moldova-pub/48802b4124>



documentele de însoțire să fie accesibile publicului în timp util, asigurând o trasabilitate clară a deciziilor. Se reiterează faptul că termenele de consultare publică să fie realiste, permițând o analiză de substanță din partea societății civile. Utilizarea procedurii de urgență trebuie să rămână o excepție strict justificată, evitându-se folosirea acesteia ca mecanism de eludare a dezbaterilor democratice.

De asemenea, Raportul din 2026 pune un accent deosebit pe modul în care autoritățile răspund la contribuțiile primite. Consultarea nu se finalizează la recepționarea sugestiilor, ci prin integrarea acestora într-un tabel de sinteză care să reflecte argumentat poziția comisiei raportoare.

Articolul 57 alin. (11) din proiect menționează că ordinea de zi „se distribuie deputaților, se publică pe site-ul web oficial...”, însă nu prevede un termen legal imperativ (ex. cu 24/48 de ore înainte). O formulare la fel de evazivă se regăsește și la articolul 79 referitor la comisii.

În acest sens, *recomandăm* stabilirea unui termen limită pentru publicarea ordinii de zi a ședințelor Parlamentului, aprobat de Biroul permanent, până la desfășurarea ședinței plene a Parlamentului. Aceeași recomandare se referă și la publicarea ordinii de zi a ședințelor comisiilor parlamentare (*articolul 79 din prezentul cod*).

Referitor la articolul 72 - Procedura de urgență

Articolul 72 alin. (4) din Proiect prevede expres că un proiect examinat în regim de urgență „poate fi examinat în prima și a doua lectură în aceeași ședință”, derogând de la regula generală privind examinarea în două lecturi distincte prevăzută la articolul 100. Actuala formulare a articolului 72 alin. (4), care permite cumularea lecturilor în aceeași ședință, este excesiv de permisivă și lipsită de repere obiective.

Suntem de părerea că cumularea etapelor procesului legislativ sub pretextul procedurii de urgență, în absența unor criterii de "urgență" strict delimitate și justificate, ar putea genera riscuri de integritate și calitate normativă. Această practică reduce drastic timpul necesar pentru o analiză critică a amendamentelor apărute între lecturi, elimină posibilitatea societății civile de a reacționa la modificările de context pentru evitarea legalizării anumitor interese.

Analiza hotărârilor Curții Constituționale (2020-2025) confirmă existența a multiple vicii de procedură, demonstrând o neglijență a exigențelor constituționale privind procedura legislativă și un deficit de legitimitate a unor acte normative. Principalele abateri procedurale semnalate de Curte au vizat: adoptarea legilor într-o singură lectură, votarea în două lecturi în aceeași zi, lipsa dezbaterilor parlamentare reale, lipsa timpului rezonabil pentru depunerea amendamentelor⁹.

Aceste deficiențe au condus la declararea neconstituționalității mai multor acte normative (încălcând art. 73 și 74 alin. (1) din Constituție). Curtea Constituțională a constatat încălcarea viciilor de procedură în cel puțin 6 cauze, iar Avocatul Poporului a făcut referire la lipsa dezbaterilor efective în cel puțin 2 cauze de intervenire la Curte.

⁹ HCC nr. 14 din 20.06.2024, HCC nr. 10 din 24 iulie 2025, HCC nr. 9 din 26 martie 2024, HCC nr. 14 din 27.04.2021, HCC nr. 17 din 10.06.2021, HCC nr. 29 din 21.09.2021



Astfel, aceste prevederi ar putea legitima exact practica declarată neconstituțională, permițând eludarea articolului 74 din Constituție sub pretextul „urgenței”.

Prin urmare, *se propune* completarea articolului cu criterii stricte de eligibilitate pentru a alinia legislația națională la standardele GRECO și pentru a evita situații de transformare a excepției în regulă,

III. Coerența lingvistică și dialogul cu regiunile/unitățile administrativ-teritoriale

Aplicarea prevederilor privind utilizarea limbii trebuie să respecte spiritul Constituției, garantând traducerea proiectelor de act normativ cu impact major, astfel încât toți cetățenii să își poată exercita pe deplin dreptul la informare (conform art. 34 din Constituție).

Avocatul Poporului *sugerează* corelarea articolelor 15 și 67 din Proiect prin prisma Legii nr. 100/2017 privind actele normative și a articolului 13 din Constituție. Această corelare este necesară pentru a garanta că rigoarea lingvistică nu aduce atingere dreptului fundamental la informație și nu îngreățește participarea minorităților naționale la procesul de guvernare. Este imperativă includerea unor garanții procedurale clare privind traducerea documentației parlamentare, asigurând astfel un proces legislativ incluziv și transparent, evitând totodată orice conflict cu normele tehnice de legiferare.

De asemenea, *se recomandă* instituirea unor mecanisme/platforme permanente de comunicare și consultare, dedicate proiectelor legislative care vizează direct sau indirect unitatea administrativ-teritorială cu statut special (UTA Găgăuzia) și cetățenii din regiunea transnistreană. Instituirea acestor platforme reprezintă o necesitate practică pentru asigurarea unui spațiu juridic unic și pentru protejarea drepturilor fundamentale ale tuturor cetățenilor, indiferent de regiunea în care domiciliază.

IV. Cooperarea Instituției Naționale de Protecție a drepturilor omului cu Parlamentul

La articolul 211 alineatul (2) lit. b) - „, Avocatul Poporului - Raportul anual privind respectarea drepturilor omului în Republica Moldova în decursul anului precedent, *până la 15 martie*” *se propune* substituirea sintagmei „15 martie” cu sintagma „31 martie”.

Această modificare a fost propusă și pentru proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (privind organizarea și funcționarea Oficiului Avocatului Poporului în contextul procesului de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană), care se află spre examinare la Ministerul Justiției.

De regulă, multe instituții publice își finalizează propriile rapoarte de activitate la sfârșitul lunii februarie sau începutul lunii martie, ceea ce lasă Oficiului Avocatului Poporului timp foarte scurt pentru a procesa date necesare, dacă termenul limită rămâne 15 martie. Oferirea unui răgaz suplimentar până la sfârșitul lunii martie asigură faptul că raportul reflectă realitățile anului precedent, inclusiv oferind timp suficient pentru consultări cu societatea civilă și partenerii internaționali.



Completarea articolului 211 cu forme de cooperare dintre Avocatul Poporului și Parlament, cum ar fi:

„Parlamentul asigură participarea Avocatului Poporului și solicită consilierea de specialitate în legătură cu drepturile omului în timpul reuniunilor și lucrărilor diferitor comisii parlamentare.

Membrii comisiei parlamentare specializate și Oficiul Avocatul Poporului se întâlnesc în mod regulat și mențin un dialog constant, pentru a consolida schimbul de informații și de a identifica domeniile de posibilă colaborare în domeniul protecției și de promovare a drepturilor omului.”

Menționăm că, Principiile de la Belgrad privind relația dintre instituțiile naționale pentru drepturile omului și parlamente, Principiile referitoare la Statutul Instituțiilor Naționale pentru Apărarea Drepturilor Omului (Principiile de la Paris), Principiile de la Veneția cu privire la protecția și promovarea instituției Ombudsmanului reiterează despre necesitatea și importanța colaborării dintre legislativ și instituțiile naționale pentru protecția drepturilor omului prin identificarea oportunităților practice pentru ca INDO să se implice în mod constructiv cu parlamentele.

Instituționalizarea întâlnirilor regulate transformă cooperarea dintr-una reactivă (bazată doar pe rapoarte) într-una proactivă, capabilă să identifice și să soluționeze rapid problemele sistemice. Consolidarea mandatului și a capacității de influență a Avocatului Poporului reprezintă o precondiție în parcursul european al Republicii Moldova, vizând direct stabilitatea instituțiilor care garantează democrația și statul de drept.

De asemenea, un dialog regulat cu Legislativul vor transforma recomandările Avocatului Poporului din simple constatări consultative în priorități de control parlamentar, asigurând un mecanism direct prin care legislativul poate monitoriza, bugeta și constrânge autoritățile executive să remedieze deficiențele constatate în domeniul drepturilor omului.

Reieșind din cele expuse solicităm luarea în considerare a recomandărilor înaintate de Avocatul Poporului pînă la adoptarea proiectului în Lectura a II-a.

Cu respect,

**Ceslav PANICO,
Avocatul Poporului (Ombudsmanul)**