

Studiu

Reglementarea statutului opoziției parlamentare
în Republica Moldova

Autori: Silvia Cojocari, Igor Bucataru

Design grafic și machetare: Marina Bejenari

Asociația Promo-LEX

Str. Mitropolit Petru Movilă 23/13, Chișinău, Moldova

tel./fax: (+373 22) 45 00 24, 44 96 26

info@promolex.md

www.promolex.md

Promo-LEX

Promovarea democrației și a drepturilor omului

Toate drepturile sunt protejate. Conținutul documentului de politici poate fi utilizat și reprodus în scopuri nonprofit și fără acordul prealabil al Asociației Promo-LEX cu condiția indicării sursei de informație. Conținutul documentului de politici poate fi supus revizuirilor redacționale.



Documentul de politici a fost realizat de Asociația Promo-LEX în cadrul Programului „Democrație, Transparență și Responsabilitate”, finanțat de Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID).

Responsabilitatea pentru opiniile exprimate în cadrul acestui document aparțin Asociației Promo-LEX și nu reflectă neapărat poziția donatorului.

CUPRINS



Introducere	3
Statutul și rolul opoziției parlamentare: aspecte doctrinare și normative	3
Recomandări și practici internaționale cu privire la statutul și drepturile opoziției parlamentare	6
Nivelul de reglementare a statutului și drepturilor opoziției în legislațiile naționale	6
Statutul și drepturile opoziției parlamentare în baza recomandărilor internaționale	7
Instituționalizarea opoziției parlamentare în Republica Moldova	13
Reglementarea rolului opoziției în organizarea și funcționarea Parlamentului	13
Practici curente și perspective ale activității opoziției parlamentare în Parlamentul Republicii Moldova	18
Recomandări	22

Introducere

Republica Moldova este un stat aflat în proces de consolidare democratică de mai bine de 30 de ani. Unul din elementele cheie al democratizării societății, un fel de hârtie de turnesol pentru evaluarea gradului de penetrare a valorilor democratice în procesul de luare a deciziilor este dimensiunea implicării opoziției parlamentare în procesul legislativ.

Necesitatea cercetării acestui proces este determinată de faptul că, în opinia autorilor, statutul opoziției parlamentare în legislația Republicii Moldova nu este suficient reglementat, respectiv pe deplin instituționalizat. Analiza cadrului legal ne permite de a porni cercetarea de la ipoteza că nu există prevederi legale și mecanisme, care ar fixa plenitudinea relațiilor dintre majoritate și opoziție. Mai mult decât atât, practica relaționării dintre majoritatea parlamentară și opoziție, la fel este una bazată pe confruntare și lipsă de comunicare instituționalizată orientată spre soluționarea comună a problemelor.

Concluziile și recomandările studiului vor reieși din analiza cadrului legal, a practicii de activitate parlamentară, dar și din recomandările și practicile internaționale de referință ce vizează valorificarea statutului opoziției în procesele de valorificare a funcțiilor de reprezentare, legiferare și control parlamentar.

Statutul și rolul opoziției parlamentare: aspecte doctrinare și normative

Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului și unica autoritate legislativă (art. 60 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova). Reprezentativitatea se asigură prin alegeri desfășurate în baza votului universal, egal, direct, secret și liber exprimat. În conformitate cu principiul pluralismului politic, stipulat la art. 5 din Constituție, partidele și alte organizații social-politice în calitate de concurenți electorali, obținând în rezultatul alegerilor mandate de deputați pentru candidații lor, reprezintă opțiunile politice ale cetățenilor.

Activitatea parlamentară are la bază principiul democrației și a pluralismului politic, iar procesul decizional se realizează având la bază principiul majorității. Majoritatea parlamentară se constituie fie dintr-o singură fracțiune parlamentară, fie dintr-o coaliție de fracțiuni. Condiția este ca această majoritate să cuprindă mai mult de jumătate din numărul total al deputaților. Majoritatea parlamentară se poate dubla printr-o majoritate guvernamentală, fondată în baza unui acord politic, cu scopul de a susține activitatea Guvernului.



Termenul de „opoziție parlamentară” se aplică în contextul prezentului studiu partidului / alianțelor de partide ai căror membri aleși în organul reprezentativ suprem, instituționalizați, de regulă, în fracțiuni sau grupuri parlamentare, nu susțin guvernul și care oferă cetățenilor o altă viziune asupra calității și finalității actului de guvernare. Forma pe care o ia opoziția parlamentară depinde în mare măsură de regimul politic și constituțional al unei țări și de cultura sa politică.

Opoziția parlamentară este, după majoritatea guvernantă, partea a doua a structurii parlamentare și are scopul de a se exprima, de pe poziții proprii, asupra tuturor chestiunilor supuse dezbaterilor în Parlament și de a veghea asupra calității actului de guvernare. Chiar dacă este în minoritate, opoziția la fel reflectă voința unei părți a societății.

Totuși, nu întotdeauna criteriul numeric – „majoritate – minoritate” este cel de bază în identificarea opoziției. Or, sunt multiple experiențe de activitate (fie și de scurtă durată) a guvernelor minoritare, adică guverne ale partidelor politice care nu au o majoritate parlamentară. La baza identificării opoziției se situează în special atitudinea și comportamentul față de participarea / neparticiparea la actul guvernării.

Subliniem că opoziția politică este un element important în cadrul sistemului politico-juridic democrat, ea fiind garantul dezvoltării și modernizării procesului politic. Existența opoziției politice este una dintre cele mai importante caracteristici ale regimului politic, criteriul de evaluare al caracterului său democratic și definește competitivitatea procesului politic, legat direct de nivelul alternativității în procesul de adoptare al deciziilor politice.

Influența opoziției asupra proceselor politice poate fi pozitivă, contribuind la dezvoltarea sistemului politic prin sporirea caracterului constructiv și deschiderea acestuia, dar în același timp poate servi drept sursă de destabilizare a situației politice. Lipsa unor mecanisme eficiente de includere a opoziției în procesul politic o poate plasa în zona comportamentului politic convențional. Acest fapt riscă să genereze instabilitatea dezvoltării politice, iar în condiții agravante poate duce la prăbușirea întregului sistem politic.

Opoziția parlamentară reprezintă partea „instituționalizată” a opoziției politice. Aceasta își are legitimitatea în votul exprimat de cetățeni, în condiții absolut legale cu care a fost investită și majoritatea parlamentară. Or opoziția parlamentară este parte integrantă a Parlamentului în calitate de organ reprezentativ suprem al poporului, rezultat din voința liber exprimată. Majoritatea parlamentară și opoziția parlamentară sunt responsabili față de interesul public al societății, sursa puterii democratice. Majoritatea parlamentară trebuie să asigure un tratament corect și adecvat al minorităților parlamentare, fără să facă abuz de poziția sa dominantă, iar opoziția nu trebuie să cheme la violențe și să se implice în acte de obstrucționare fizică a activității Parlamentului.

Trebuie să menționăm că opoziția parlamentară poate influența majoritatea parlamentară în probleme de interes major pentru societate, precum ar fi realizarea unor reforme în diferite domenii. Totuși, de cele mai multe ori, opoziția parlamentară nu influențează direct activitatea majorității parlamentare, însă joacă un rol important în influențarea opiniei publice, astfel încât indirect aceasta poate schimba viziunea majorității față de o decizie ce urmează a fi luată.

Așadar, factor instituțional și element esențial al democrației, opoziția parlamentară constituie o alternativă politică pentru limitarea și controlul puterii guvernamentale. Criticând, în mod oficial și organizat, activitatea Guvernului și prezentând alternative politice, opoziția poate garanta asigurarea transparenței și a eficienței acțiunilor guvernamentale, contribuind în acest mod la întărirea încrederii cetățenilor în instituțiile publice.



Stabilirea unui statut distinct al opoziției și a unor reguli clare de guvernare a raporturilor dintre majoritate și opoziție constituie elemente fundamentale pentru echilibrarea pozițiilor divergente dintr-un parlament democratic.

Prin urmare, pornind de la această axiomă, pentru un stat democratic este absolut important de recurs la dezvoltarea anumitor prevederi în legislație care să confere drepturi și garanții opoziției pentru îndeplinirea misiunii acesteia. Astfel de mecanisme ar trebui să asigure examinarea proiectelor legislative prezentate de opoziția parlamentară în cadrul unor ședințe speciale ale plenului Parlamentului dedicate expres discutării acestora, instituirea unor reguli mai clare privind controlul Guvernului, participarea opoziției parlamentare în procesul bugetar, dar și la formarea componentei unor autorități etc.

Statutul opoziției parlamentare poate varia de la o țară la alta, fiind determinat de cadrul constituțional, de sistemul electoral și de factorii istorici, politici, sociali și culturali naționali. În consecință, gradul de instituționalizare a opoziției variază, de la recunoașterea convențională și tacită a acesteia, și până la recunoașterea oficială consacrată de Constituție.

Totuși, statutul opoziției parlamentare are la bază trei principii fundamentale: *controlul acțiunii guvernului, participarea egală la activitățile legislative și posibilitatea de a solicita controlul constituționalității textelor adoptate de parlament*. Corespunzător, în exercitarea mandatului lor, atât deputații din majoritate cât și din opoziția parlamentară îndeplinesc mai multe funcții: *de reprezentare, de legiferare și de monitorizare / control*.

În procesul legislativ este important de accentuat necesitatea colaborării, conlucrării, discuțiilor dintre opoziție și majoritatea parlamentară. Deputații în Parlament trebuie să avizeze proiecte de legi și să negocieze pe marginea reglementărilor propuse, pentru a obține o largă susținere asupra proiectului de lege. Or, norma viitoare se va referi nu doar la electoratul majorității parlamentare, dar și la electoratul care a susținut opoziția. Este important acest mecanism, deoarece în toate organele de lucru ale Parlamentului este prezentă majoritatea parlamentară, care dispune de voturile necesare pentru a pregăti un aviz, raport, coraport etc., fără a lua în considerare poziția opoziției parlamentare.

Din care cauză este important ca și opoziția (fracțiunile de opoziție) să se expună prin mecanismele de avizare. Parlamentul, având poziția politică a fiecărei fracțiuni, inclusiv a celor din opoziție, poate aprecia din start, cât de aproape sunt viziunile fracțiunilor pe marginea proiectelor de legi aflate în procedură parlamentară. În astfel de cazuri, pe platforma comisiei permanente responsabile, majoritatea și opoziția parlamentară poate găsi soluții de compromis pentru a asigura o reglementare durabilă. Este important de accentuat faptul că, fracțiunile parlamentare, inclusiv cele din opoziție trebuie să dispună de dreptul de a organiza audieri parlamentare pentru a dezbate problemele supuse reglementării în vederea formării unei poziții ferme pe marginea proiectului de act normativ.

În cadrul *funcției de reprezentare* deputații trebuie să interpreteze opinia publică și să comunice punctele de vedere ale alegătorilor. Este evident că, eficiența cu care parlamentarii își reprezintă alegătorii depinde în mare măsură de poziția lor în Parlament. Astfel, deputații din opoziția parlamentară trebuie să dispună de mecanisme garantate să prezinte de la tribuna Parlamentului punctele de vedere ale alegătorilor săi. Or, deputații care fac parte din majoritatea parlamentară, sunt mai privilegiați în ce privește luarea în considerare a intereselor alegătorilor săi în cadrul promovărilor politicilor publice.

Evidențiem că 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 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

Funcția de *control parlamentar* este o funcție de bază prin care Parlamentul supraveghează activitatea Guvernului și ale autorităților administrației publice, a politicii interne și externe de stat, precum și exercită controlul asupra implementării executării legilor, în scopul protecției valorilor statului de drept.

Pentru a proteja cetățenii împotriva arbitrarului guvernului și pentru a le garanta utilizarea rațională a fondurilor publice, deputații trebuie să monitorizeze activitatea guvernării, responsabilitate care, de regulă, este asumată de către partidele de opoziție. Opoziția trebuie să joace un rol activ în realizarea controlului parlamentar asupra activității Guvernului și a administrației publice centrale, pentru a scoate în evidență problemele de organizare a executării nemijlocite ale acestora și eficiența actelor adoptate de Parlament.

În *concluzie*, opoziția parlamentară într-un stat democratic este o parte componentă a procesului decizional care dispune de un statut bine reglementat. Deputații din opoziție își realizează mandatul prin:

- participarea la adoptarea legilor în cadrul ședințelor în plen ale Parlamentului, participarea la ședințele comisiilor parlamentare, alte activități legate nemijlocit de procesul de creație legislativă, de dreptul la inițiativă legislativă ce se manifestă prin înaintarea propunerilor legislative sau amendamente, depunerea de moțiuni etc.;
- libertatea de exprimare, specifică parlamentarilor prin dreptul la cuvânt și dreptul la vot;
- drepturi legate de activitatea de monitorizare și control al executivului pe calea întrebărilor sau interpelărilor adresate Guvernului sau membrilor săi, participarea la inițierea de moțiuni simple sau de cenzură, anchete, solicitarea de informații etc.;
- drepturi legate de organizarea și funcționarea Parlamentului, care se referă la dreptul de a alege și de a fi ales în organele de lucru ale acestuia, în grupurile de prietenie cu alte țări sau în delegațiile parlamentare, precum și dreptul la întâlniri cu alegătorii.

Recomandări și practici internaționale cu privire la statutul și drepturile opoziției parlamentare

În cadrul prezentului studiu se face referință, în special, la recomandările Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei (Comisia de la Veneția). De asemenea sunt analizate și practicile de referință în domeniu formulate în baza experienței democratice a statelor membre ale Consiliului Europei.

Principalele documente care au servit drept suport informațional pentru identificarea standardelor și principiilor directorii care guvernează statutul și rolul opoziției parlamentare într-un stat democratic sunt:

- *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019) and endorsed by the Committee of Ministers on 5 February 2020¹.
- *Draft Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*. European Commission for Democracy through Law. (Venice Commission), Strasbourg, 6 October 2010².
- *The role of the opposition in a democratic parliament*. Stockholm, 10 December 2004. Council of Europe, Parliamentary Assembly Assemblée parlementaire, Committee on Rules of Procedure and Immunities³.
- *Opposition and Legislative Minorities: Constitutional Roles, Rights and Recognition (2021)*. International IDEA Constitution-Building Primer 22⁴.
- *Principii generale ale unui cod de raporturi între majoritatea parlamentară și opoziție*. Parlamentul României, Camera deputaților⁵.

Nivelul de reglementare a statutului și drepturilor opoziției în legislațiile naționale

Dintr-o perspectivă comparativă, normele legale naționale privind drepturile legale ale opoziției parlamentare, se regăsesc în multe forme și la toate nivelurile de ierarhie juridică, cum ar fi Constituția, legi organice, norme cutumiare sau convenții nescrise.

Cu foarte puține excepții (ca de exemplu, în Portugalia sau Croația) Constituțiile statelor membre ale Consiliului Europei nu definesc rolul opoziției. În același timp, practic în toate reglementările speciale al activității parlamentare naționale există prevederi care recunosc rolul opoziției. Majoritatea Constituțiilor reglementează doar elementele de bază ale activității parlamentare, lăsând detaliile în favoarea unei legi speciale privind Parlamentul sau cel mai des Regulamentului Parlamentului.

Măsura în care legislația națională a statelor protejează opoziția parlamentară și interesele acesteia depinde nu doar de conținutul acesteia dar și de nivelul ierarhic juridic. În general, dacă interesele opoziției sunt reglementate doar la un nivel care poate fi modificat prin votul unei majorități simple a deputaților din parlament, atunci în mod oficial opoziția nu este suficient de bine protejată. Ca regulă generală, normele juridice de bază privind opoziția parlamentară și drepturile minorităților parlamentare ar trebui prin urmare, să fie reglementate de preferat într-o formă pe care majoritatea să nu le poată modifica la propria discreție. Modificarea acestor norme trebuie realizate doar prin consens cu opoziția.

În Republica Moldova acest standard este în principiu respectat, fiind vorba de reglementarea procedurilor parlamentare la nivel de lege *organică*. *Totuși, considerăm oportună elaborarea unui Cod al procedurilor parlamentare în care statutul opoziției parlamentare ar fi stabilit într-un capitol separat.*

1 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)015-e)

2 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2010\)100-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2010)100-e)

3 <https://rm.coe.int/09000016807a0077>

4 <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/opposition-and-legislative-minorities-constitutional-roles-rights-recognition.pdf>

5 https://www.cdep.ro/camera_deputatilor/deputati/gaspar4.htm

Statutul și drepturile opoziției parlamentare în baza recomandărilor internaționale

Potrivit recomandărilor Consiliului Europei, toți parlamentarii ar trebui să aibă aceleași drepturi individuale, indiferent dacă aparțin majorității de guvernământ, opoziției sau sunt neafiliați politic⁶.

Unele dintre drepturile deputaților nu depind de faptul dacă un parlamentar este afiliat majorității sau opoziției: dreptul de vot, imunitatea, accesul la materialele pregătite pentru dezbateri parlamentare etc. Alte drepturi, însă, implică anumite limitări legate de statutul unui deputat ca membru al unui anumit grup. În special e vorba de accesul la anumite poziții din organele de lucru și de conducere a Parlamentului, de participare la procesul legislativ și de control parlamentar. Anume aceste drepturi specifice opoziției parlamentare urmează a fi reflectate în secțiunea de față.

- Dreptul de reprezentare a opoziției parlamentare în activitatea Parlamentului

Dreptul opoziției parlamentare de a avea un statut instituționalizat. Comisia de la Veneția recomandă ca grupurile politice din cadrul Parlamentului să fie formalizate (atât cele de opoziție, cât și majoritare) pentru cel puțin anumite scopuri: repartizarea funcțiilor de conducere, alocarea timpului de vorbire, alocarea de resurse financiare suplimentare etc. Pentru a-și putea exercita funcțiile în mod eficient, fracțiunile de opoziție instituționalizate ar trebui să beneficieze de resurse financiare și administrative din bugetul general al Parlamentului în aceleași condiții ca majoritatea, proporțional cu dimensiunea membrilor lor.

Recomandările Consiliului Europei prevăd, de asemenea, pentru a evita fragmentarea excesivă a legislativului, introducerea unui prag minim pentru instituționalizarea unui grup parlamentar. Totuși, regulile privind apartenența la grup nu ar trebui să contravină principiului de bază al mandatului liber. Un parlamentar ar trebui să aibă dreptul a se alătura unui grup sau a deveni independent.

Este perfect legitim să existe mai multe fracțiuni care ar forma majoritatea. Similar, și opoziția poate să fie reprezentată de mai multe fracțiuni. Cel mai mult statutul de „opoziție” a unui grup parlamentar este reflectat la momentul numirii Guvernului sau la adoptarea bugetului. Comportamentul ulterior al parlamentarilor din opoziție nu presupune obligatoriu respingerea tuturor inițiativelor guvernării și invers. Dacă un deputat votează contrar poziției generale a partidului, aceasta nu trebuie să presupună pierderea mandatului. Recomandările menționează că deputatul poate schimba loialitatea de partid sau deveni independent fără riscul pierderii mandatului. Mandatul liber implică, de asemenea, că există spațiu pentru un vot disident, fără părăsirea obligatorie a grupului.

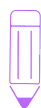
În corespundere cu standardele menționate, Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova stabilește un număr minim de cinci deputați necesar pentru constituirea fracțiunii parlamentare (art. 4) și, de asemenea, prevede că fiecare fracțiune dispune de un buget anual în funcție de reprezentarea numerică a acesteia în Parlament (art. 6). În același timp, pentru protejarea independenței opiniei deputaților recomandăm transpunerea în viitorul Cod al procedurilor parlamentare a prevederilor Hotărârii Curții Constituționale nr. 8 din 19 iunie 2012 ce țin de interpretarea sintagmei „a fi în serviciul poporului” de la articolul 68 alin.(1) din Constituție. *Curtea a subliniat că „Mandatul reprezentativ semnifică dreptul delegat de poporul Republicii Moldova, ca titular al suveranității naționale, deputaților în Parlament pentru exercitarea puterii legislative ca parte componentă a puterii de stat, în baza și în conformitate cu prevederile constituționale și legale; Deputații în Parlament își exercită mandatul în mod direct, liber și efectiv, potrivit intimei lor convingeri, în interesele întregului popor.”*

Dreptul opoziției parlamentare de a participa în organele de conducere a parlamentului. Potrivit documentelor de referință analizate este recomandabil ca opoziției prin lege să-i fie asigurat accesul echitabil la funcții de responsabilitate în Parlament. În cazul în care există posturi de vicepreședinți ai Parlamentului, o parte din aceste posturi ar trebui să fie rezervate în mod echitabil reprezentanților opoziției. Uneori distribuirea posturilor de conducere este rezultatul unor acorduri politice ad-hoc, dar pentru democrațiile noi este mai bine ca acest proces să fie instituționalizat. În mod ideal, Președintele Parlamentului ar trebui să fie o figură unificatoare, acționând ca un arbitru în conflictele interne, deci se recomandă ca el să fie ales cu majoritate calificată de voturi.

⁶ Parameters on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist and endorsed by the committee of ministers on 5 february 2020. Adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)015-e)

De regulă, Președintele Parlamentului este ales din rândul majorității, dar sunt cazuri particulare (Norvegia, 2005) când președintele a fost ales din rândul opoziției, chiar dacă legislația nu prevede expres acest fapt.

Membrii grupurilor parlamentare de opoziție trebuie să dispună de dreptul de a participa la negocierea calității de membri în organele de conducere (Biroul Permanent/Conferința Președinților/Colegiul Chestorilor). Prin urmare, componența acestor organe de conducere urmează să respecte principiul proporționalității, reflectând astfel compoziția politică a parlamentului.

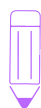


Legislația Republicii Moldova asigură formarea Biroului permanent al Parlamentului în baza principiului proporționalității. În același timp, cu privire la alegerea Președintelui și a vicepreședinților suntem de părere că drepturile opoziției sunt limitate. Regulamentul Parlamentului nu prevede „garantarea” unei funcții de vicepreședinte opoziției, contrar recomandărilor Consiliului Europei. În practica parlamentară națională e vorba de o cutumă, însă recomandăm ca să existe și garanții legale ale procedurii. Mai mult, în corespundere cu recomandările în domeniu, dar și prin raportare la statutul Președintelui Republicii Moldova, recomandăm ca Președintele Parlamentului să nu fie membru de partid. Considerăm că el urmează să execute rolul de arbitru în gestionarea proceselor și interacțiunilor din legislativ.

Dreptul opoziției parlamentare de a participa la activitatea comisiilor parlamentare. Comisia de la Veneția susține principiul reprezentării proporționale în cadrul completării comisiilor parlamentare, dar și a distribuirii funcțiilor de conducere în acestea în calitate de mecanism de asigurare a drepturilor opoziției. Mai mult, în Rezoluția 1601(2008) paragraful 2.5.1, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei recomandă ca opoziția să poată prezida toate „comisiile responsabile de monitorizarea acțiunilor guvernului, cum ar fi comisia pentru buget și finanțe, comisia de audit sau comisia de supraveghere a serviciilor de securitate și informații”⁷. Suplimentar, membrii opoziției ar trebui să poată face parte din secretariatele comisiilor, pentru a exercita o anumită influență asupra stabilirii ordinii de zi a ședințelor comisiilor.

La fel ca și oricare membru al unei comisii, membrii opoziției trebuie să aibă dreptul la cuvânt, la vot, precum și dreptul de a depune amendamente și de a înainta o propunere de procedură în comisie. În general, nu ar trebui să existe limitări ale acestor drepturi în cadrul comisiei. Cu toate acestea, un anumit număr de membri ar putea fi necesar pentru a solicita stabilirea cvorumului și pentru desfășurarea ședințelor. De exemplu, acest număr ar putea fi stabilit la o treime dintre membrii comisiei pentru a cere organizarea unei ședințe și o șesime din membrii comisiei pentru a solicita președintelui comisiei constatarea existenței cvorumului.

Principiul de reprezentare proporțională este recomandată și pentru componența delegațiilor parlamentelor naționale către asociațiile parlamentare internaționale și alte organisme similare.



Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova, de principiu, legiferează utilizarea principiului proporționalității în asigurarea participării fracțiunilor la activitatea comisiilor parlamentare, precum și la constituirea delegațiilor parlamentare. Prevederile legale însă nu fac referință expresă la promovarea drepturilor opoziției.

- Dreptul de participare a opoziției parlamentare la procedura legislativă

Dreptul opoziției parlamentare de a stabili ordinea de zi a ședințelor plenare. Ordinea de zi a ședințelor plenare este în mod obișnuit pregătită de către Biroul Permanent/Conferința Președinților sau de către organele consultative ale Președintelui Parlamentului în care sunt reprezentate grupurile politice parlamentare din partea opoziției.

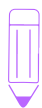
În plus, opoziția ar trebui să aibă o oportunitate rezonabilă de a completa ordinea de zi, de exemplu prin propunerea de subiecte pentru includerea în ordinea de zi la cererea unei minorități calificate, de exemplu a unui sfert din numărul deputaților⁸. Puterea majorității guvernamentale de a stabili ordinea de zi poate fi, de

⁷ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2010\)100-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2010)100-e)

⁸ Parameters on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist and endorsed by the committee of ministers on 5 february 2020. Adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019), p.19.

asemenea, contrabalansată de includerea „zilelor de opoziție” în ședința plenară⁹, ceea ce ar trebui privit ca o bună practică. Dreptul de a include subiecte pe ordinea de zi, la unele intervale, se referă nu numai la propuneri legislative, ci și la alte aspecte legate de controlul acțiunilor guvernamentale și evaluarea politicilor publice și a cheltuielilor.

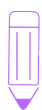
Parlamentarii de opoziție ar trebui să dispună de dreptul de a cere organizarea de dezbateri, inclusiv urgente sau dezbateri de actualitate, care ar trebui acordată dacă un cvorum de un sfert din membri este atins.



Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova, în urma modificărilor realizate anterior, a inclus prevederi despre „ziua opoziției”. În ceea ce privește dreptul opoziției de a organiza dezbateri / audieri recomandăm ca să fie elaborate noi reglementări ce ar permite

- *organizarea de audieri pe platforma fracțiunilor parlamentare, respectiv a fracțiunilor de opoziție. Totodată, recomandăm ca să fie elaborate noi reglementări ce ar permite dreptul*
- *deputaților independenți la întocmirea ordinii de zi.*

Dreptul opoziției parlamentare de a înainta proiecte de legi și amendamente. Rolul principal al parlamentelor este cel de a legifera. În general, membrii opoziției au același drept de a propune proiecte de legi ca toți ceilalți deputați. În funcție de sistemul parlamentar utilizat, însă, acest lucru nu este întotdeauna așa. Șansele ca proiectele de lege venite din partea opoziției să fie dezbătute depind de drepturile atribuite opoziției, în special în ceea ce privește ordinea de plasare a subiectelor pe ordinea de zi. În Franța, acest lucru este cunoscută drept „niche parlementaire”. Adoptarea legilor depinde de raportul de putere în momentul votului, iar acest echilibru este de obicei în favoarea majorității. Același lucru este valabil și în cazul hotărârilor depuse de opoziție. Trebuie de subliniat faptul că funcția legislativă ar putea fi chiar mai importantă pentru membrii opoziției parlamentare întrucât membrii aparținând majorității ar putea fi mai înclinați spre faptul să aștepte inițiativele venite din partea Guvernului.

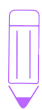


Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova oferă aceleași drepturi tuturor deputaților de a înainta proiecte de legi și amendamente, indiferent de afilierea politică. Pentru a da mai multă importanță acestui drept, Regulamentul Parlamentului ar putea prevedea,

- *de exemplu, ca cel puțin o dată pe lună comisiile parlamentare să se întrunească pentru examinarea proiectelor de legi ale deputaților a căror proiecte de legi au fost respinse*
- *de către o comisie pentru a putea fi totuși transmise pentru dezbateri în plen la cererea*
- *autorului acestuia și care va putea fi audiat de către Parlament.*

Dreptul opoziției parlamentare de a prezenta propuneri de amânare a dezbaterilor în cadrul procedurii parlamentare. Pentru opoziția parlamentară poate fi util ca o dezbatere în curs să fie amânată până la momentul în care una sau mai multe condiții sunt îndeplinite sau pur și simplu subiectul este închis. În alte cazuri, ar putea fi de preferat de a remite înapoi comisiei relevante raportul supus discuțiilor. O astfel de solicitare poate fi potrivită în cazul în care se dorește amânarea votării asupra proiectului de text cuprins în raport. Nu doar majoritatea parlamentară dar și cel puțin principalul grup de opoziție ar trebui să aibă posibilitatea de a înainta o astfel de propunere.

În unele parlamente, o opoziție parlamentară calificată poate avea dreptul de a amâna deciziile majorității parlamentare, de exemplu, solicitând audieri suplimentare sau perioade suplimentare de examinare. Potrivit art. 41 din Constituția Danemarcei, o minoritate din 2/5 din deputați poate solicita ca a treia și ultima audiere referitoare la propunerile legislative să fie amânate cu până la 12 zile, pentru a oferi opoziției parlamentare posibilitatea de a iniția dezbateri publice.¹⁰



Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova nu conține norme care ar oferi opoziției dreptul de a prelungi anumite proceduri parlamentare. Recomandăm ca legislatorul să prevadă astfel de mecanisme, potrivit experiențelor democratice internaționale, limitate ca

- *număr dar posibile.*

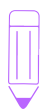
⁹ În conformitate cu articolul 48 din Constituția Franței, grupurile de opoziție din Camera relevantă au dreptul să stabilească agendă pentru o zi de ședință pe lună. În Marea Britanie și Canada, opoziția are un anumit număr de zile în timpul anului în care poate defini ordinea de zi (în Marea Britanie acestea sunt 20 de zile de opoziție pe sesiune, care sunt împărțite dintre partidele de opoziție).

¹⁰ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2010\)100-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2010)100-e)

Dreptul opoziției la luări de cuvânt în timpul ședințelor plenare. Dezbaterile parlamentare în cazul reprezentanților opoziției sunt importante inclusiv din perspectiva prezentării publice a poziției. Fiecare deputat ar trebui să aibă dreptul la luări de cuvânt și de vot în timpul tuturor dezbaterilor plenare.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat în mai multe rânduri că, „în timp ce libertatea de exprimare este importantă pentru toată lumea, aceasta este mai ales pentru un reprezentant ales al poporului care își reprezintă electoratul, le atrage atenția asupra problemelor și le apără interesele. Prin urmare, nu trebuie să existe ingerințe în libertatea de exprimare a unui deputat al parlamentului din partea opoziției”.¹¹

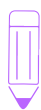
Cu toate acestea, dreptul de a lua cuvântul poate fi restrâns în scopul limitării duratei dezbaterilor și al eficienței lucrului parlamentar, în baza unor criterii obiective. În mod normal, timpul de vorbire ar trebui să fie distribuit nu deputaților individuali, ci grupurilor, proporțional cu ponderea lor în Parlament (Olanda, de exemplu). Este, de asemenea, posibil să se acorde opoziției o parte mai mare de timp, mai ales în ceea ce privește proiectele de lege introduse de Guvern sau proiectele de lege susținute de parlamentarii majoritari.¹² Oricum, practica timpului alocat luărilor de cuvânt este diferită. În unele state membre ale Consiliului Europei (inclusiv Austria, Belgia și Germania), timpul luărilor de cuvânt este alocat tuturor grupurilor politice în funcție de mărimea acestora. De cealaltă parte, în Franța, fiecărui grup parlamentar i se acordă timp egal de luări de cuvânt 5 sau 10 minute în funcție de importanța inițiativei. De asemenea, trebuie evitat faptul ca dezbaterile să fie întotdeauna inițiate de un reprezentant al grupului politic majoritar și ar fi de preferat un sistem de rotație.



De principiu, Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova asigură dreptul opoziției de luare de cuvânt în timpul ședințelor.

Dreptul opoziției parlamentare de a participa la procesul de numire și eliberare de către Parlament a persoanelor oficiale de stat. Procedura de selecție, desemnare și numire în funcții oficiale de către Parlament ar trebui să se bazeze, în măsură maximă posibilă, pe un consens larg între guvernare și opoziție. O primă soluție în reducerea dominației majorității parlamentare în astfel de proceduri ar fi stabilirea unei majorități calificate (3/4, 2/3, 3/5 etc.) pentru numirea în funcții de către legislativ. Totuși, regula majorității calificate nu va avea nicio utilitate într-un sistem în care majoritatea de guvernare are deja numărul necesar de voturi pentru a numi candidați singur.

Un alt mecanism poate implica reprezentarea proporțională: membrii unui organism colectiv pot fi numiți proporțional de către majoritate și opoziție, sau pot fi prevăzute cote pentru opoziție. Contextual, opoziția poate controla procesul de selecție a candidaților. În fine, este posibilă introducerea mecanismului de desemnare în funcții oficiale și de către societatea civilă (asociații profesionale, asociații obștești etc.) pentru a contrabalansa dominația desemnaților politici în asemenea organe.



Legislația Republicii Moldova, în majoritatea cazurilor, nu asigură participarea reală a opoziției parlamentare la procesul de numire de către Parlament a persoanelor oficiale de stat. Adoptarea hotărârilor cu majoritate simplă practic exclude opoziția din proces.

- *Atragem atenția că doar în cazuri particulare, cum ar fi procedura de numire a membrilor Comisiei Electorale Centrale, sunt prevăzute cote proporționale. Recomandăm ca și în cazul altor instituții să fie aprobate astfel de cote, ce ar asigura numirea în funcții oficiale și a reprezentanților opoziției.*

Dreptul opoziției parlamentare de adresare la Curtea Constituțională. Unele țări oferă dreptul opoziției parlamentare de a transmite un proiect de lege către Curtea Constituțională (sau o instanță echivalentă) pentru emiterea unei hotărâri cu privire la constituționalitatea acestuia. De exemplu, Constituția Franței (art. 61) oferă dreptul a 60 de deputați ai Adunării Naționale sau ai Senatului (precum și Președintelui Republicii, Primului-ministru sau Președintele fiecărei Camere a Parlamentului) de a sesiza legislația în fața Consiliului Constituțional. Acest proces are loc după ce un proiect de lege a fost adoptat, dar încă nu a fost promulgat.

În principiu, această normă nu oferă dreptul opoziției parlamentare de a se opune unui anumit proiect de lege doar din motive politice dar mai degrabă, poate solicita doar părerea Curții prin hotărâre cu privire la conformitatea unui proiect de lege cu prevederile Constituției, deci mai degrabă o solicitare juridică decât una

¹¹ <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/news/40718>

¹² În Italia, timpul de vorbire acordat opoziției este, în anumite circumstanțe, superior timpului de vorbire acordat majorității în cadrul discuției asupra proiectului de lege.

politică. În practică, această regulă oferă opoziției parlamentare acces la un for alternativ în care să încerce să conteste un proiect de lege. Chiar dacă o contestație constituțională nu are succes, opoziția poate folosi procedura dată pentru a atrage atenția publicului asupra unui proiect de lege, pentru a evidenția probleme controversate și pentru a încuraja Guvernul să accepte unele amendamente la proiectul de lege.¹³

În mod obișnuit, în statele din Europa, opoziția parlamentară poate solicita revizuirea constituțională a legilor înainte sau după adoptare, de obicei de către Curtea Constituțională. Această competență conferă opoziției (de o anumită mărime) șansa de a aduce legile și alte acte ale majorității parlamentare în fața unei autorități judiciare independente și să ofere opoziției o anumită pârgie politică de a putea încetini adoptarea sau modificarea unei noi legislații. Opoziția parlamentară calificată necesară pentru a solicita revizuirea constituțională a legilor diferă. În unele Parlamente aceasta reprezintă 1/3 din deputați (Austria, Slovenia), sau 1/4 (Germania), sau 1/5 (Albania, Bulgaria, Lituania, Slovacia și Turcia).¹⁴

● *Legislația Republicii Moldova asigură acest drept opoziției în condiții generale.*

- Dreptul de control parlamentar exercitat de opoziția parlamentară

În teoria constituțională, controlul este exercitat de Parlament ca instituție. Totuși, reieșind din practica și recomandările democratice de referință, aceasta este în primul rând o funcție atribuită opoziției. Uneori controlul poate avea loc într-o atmosferă parlamentară de consens. Dar mai des este un proces de luptă politică, cu opoziția care critică miniștrii din guvern sau alte autorități, pe de o parte, și deputații majorității care apără Guvernul, pe de alta parte. Un control parlamentar eficient necesită ca parlamentul să aibă puterea și competența de a investiga acțiunile guvernului și ale administrației centrale, prin solicitarea de informații și documente, organizarea audierilor, constituirea comisiilor de anchetă etc.

Dreptul de adresare a întrebărilor și interpelărilor în plen. În timpul sesiunii parlamentare opoziția poate exercita competențe de control prin adresarea de întrebări și interpelări în plen. Chiar dacă solicitarea de informații din partea guvernului sau altor autorități publice este un instrument la îndemâna tuturor deputaților, opoziția parlamentară este cea care urmează să utilizeze în mod aparte, proactiv acest drept.

Condițiile pentru depunerea întrebărilor și a răspunsurilor primite de deputați, pot fi stabilite în Regulamentul Parlamentului. Alocarea timpului luărilor de cuvânt în cadrul sesiunilor de întrebări tematice trebuie stabilit cu exactitate în funcție de mărimea fiecărui grup parlamentar, ședințele fiind organizate pentru a asigura echilibrul vorbitorilor, iar timpul luărilor de cuvânt fiind respectat. Un anumit număr de întrebări per deputat poate fi stabilit pentru o anumită perioadă. Guvernele au de obicei o anumită limită de timp în care trebuie să răspundă la întrebările scrise. Aceasta poate varia ca perioadă, între o zi și trei luni.

Un contrast des observat între sistemul parlamentar și semi-prezidențial, pe de o parte, și sistemele prezidențiale, pe de altă parte, este instituirea orei întrebărilor (în unele sisteme, câteva zile pe săptămână), când opoziția poate adresa întrebări guvernului. Acest drept al opoziției, poate fi prevăzut în Constituție cum este cazul Franței. Întrebările pot viza administrarea publică a programelor existente, propuneri legislative sau probleme emergente de politică publică pe care guvernul nu le-a abordat încă. Guvernul trebuie să răspundă la aceste întrebări și, în timp ce face acest lucru, să furnizeze informațiile solicitate, să-și apere politicile și deciziile. Întrebările adresate verbal oferă opoziției o ocazie de a critica guvernul într-un for extrem de vizibil.

De asemenea, opoziția ar trebui să poată adresa întrebări în formă scrisă, care se limitează în mare parte la anchete factice și se referă la modul de gestionare a programelor guvernamentale. Interpelările reprezintă „o solicitare oficială de informare sau clarificare a politicii promovate de guvern” și o practică care a apărut în democrațiile parlamentare europene. De exemplu, în Finlanda, douăzeci de deputați pot adresa guvernului o interpelare, la care guvernul trebuie să răspundă în plen în termen de 15 zile. O practică asemănătoare unei interpelări în sistemele Westminster reprezintă o dezbatere specială inițiată de opoziție și/sau o propunere a opoziției pe o problemă de politică guvernamentală. Ambele tipuri de practici constituționale oferind opoziției dreptul de a iniția în plen o dezbatere concentrată pe o anumită temă.¹⁵

● *Legislația Republicii Moldova asigură acest drept opoziției în condiții generale.*

13 <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/opposition-and-legislative-minorities-constitutional-roles-rights-recognition.pdf>

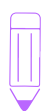
14 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2010\)100-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2010)100-e)

15 https://www.law.nyu.edu/sites/default/files/Op%20Rights%20in%20Parliamentary%20Democracies%20Sept%202020%20draft_0.pdf

Dreptul opoziției parlamentare de a participa în cadrul activităților comisiilor de anchetă ale parlamentului. Constituțiile unor țări permit opoziției parlamentare sau unui anumit număr minim de deputați din parlament să înființeze o comisie de anchetă. Atunci când există, acesta este un instrument potențial puternic al opoziției, care-i permite să examineze și să analizeze deciziile politice.

În Portugalia, de exemplu, fiecare deputat poate propune, o dată pe sesiune, formarea unei comisii de anchetă la propunerea și cu susținerea unei cincimi din numărul de deputați (Constituția, art. 178). Constituția Georgiei (art. 42) permite înființarea unor comisii de anchetă la solicitarea unei cincimi din deputați, cu aprobarea unei treimi dintre deputați. Toate grupurile parlamentare din Georgia au dreptul de a fi reprezentate de cel puțin un deputat în cadrul unei comisii de anchetă, grupurilor de opoziție fiindu-le garantată majoritatea de membri.¹⁶ Constituția Germaniei, în art. 44 oferă dreptul a 1/4 din deputați să solicite înființarea în parlament a unei comisii de anchetă. În parlamentul Norvegiei, 1/3 dintre membrii din Comisia de Supraveghere poate iniția anchete și de a organiza audieri publice.¹⁷ Pentru formarea unor astfel de comisii sunt stabilite condiții diferite. În parlamentele Austriei, Estoniei, Franței, Olandei și Spaniei, solicitarea ia forma unei propuneri iar în parlamentul Italiei cea a unei propuneri pentru ca un proiect de lege să fie adoptat de majoritatea deputaților din parlament. În alte parlamente, cvorumul reprezintă: 1/5 din deputații din parlament (Portugalia, Ungaria); 1/4 din deputații din parlament (Albania, Bundestagul Germaniei); 1/3 din deputații din parlament (Slovenia, Norvegia) etc.

Calitatea de membru a unei comisii de anchetă se bazează, în general, pe mărimea grupurilor politice din Parlament. În Parlamentul Estoniei opoziției și majorității parlamentare li se garantează o reprezentare egală în comisiile de anchetă. De exemplu, în Croația președinția comisiilor de anchetă este acordată opoziției. În Franța și Slovenia, grupul parlamentar politic care solicită formarea unei comisii de anchetă obține președinția acesteia (sau în Franța funcția de raportor, care este la fel de importantă).



Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova nu asigură deputaților din opoziție reprezentarea lor proporțională în cadrul comisiilor de anchetă. Retrospectiva practicii de constituire și activitate a comisiilor de anchetă denotă că în cadrul acestora participă și opoziția în general, dar este vorba de o cutumă, fiind necesară instituționalizarea participării opoziției. Suplimentar, poate fi luată în considerație și practica altor state când fracțiunea care solicită și reușește constituirea unei comisii de anchetă obține președinția acesteia.

Moțiunile înaintate de opoziția parlamentară. Deputații pot depune și o moțiune de cenzură față de politica Guvernului. O moțiune de cenzură reprezintă un mijloc de a verifica dacă Guvernul se bucură de sprijinul majorității parlamentare. Ca și în cazul cererilor de creare a comisiilor de anchetă, sunt adesea instituite garanții pentru a preveni abuzurile: necesitatea unui număr minim de semnături (o zecime din numărul de deputați ai parlamentelor Franței și Suediei, o cincime din parlamentul Estoniei, un sfert din numărul total de deputați din Camera Deputaților din Cehia etc.), stabilirea unui termen limită pentru includerea pe ordinea de zi. Moțiunile de cenzură sunt de obicei adoptate cu o majoritate simplă a deputaților. Cu toate acestea, acest instrument nu este utilizat în unele sisteme prezidențiale care nu este bazat pe o majoritate parlamentară. De exemplu, în Ungaria pentru demiterea executivului există mijloace mai eficiente și determinante decât cele parlamentare, ca de exemplu mass-media care aparține opoziției parlamentare.¹⁸

- *Legislația Republicii Moldova asigură acest drept opoziției în condiții generale.*

Protecția opoziției parlamentare împotriva persecuțiilor și abuzurilor prin regula „imunității parlamentare”. În statele Consiliului Europei există o tradiție comună menită să asigure o protecție oficială deputaților sub formă de imunitate parlamentară. Astfel de norme nu se referă doar la opoziție dar cuprind toți deputații. Cu toate acestea, instrumentul dat funcționează în primul rând ca o garanție oferită minorității parlamentare față de majoritatea parlamentară, atât în cadrul Guvernului cât și a Parlamentului.

În prezent, normele privind imunitatea parlamentară pentru deputați se regăsesc în diferite forme în parlamentele tuturor statelor membre ale Consiliului Europei, reglementate de obicei chiar de Constituție. Astfel de norme pot servi atât ca protecție colectivă a parlamentului ca instituție în fața executivului cât și ca protecție a deputaților individuali față de executiv cât și față de majoritatea parlamentară.

¹⁶ <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/opposition-and-legislative-minorities-constitutional-roles-rights-recognition.pdf>

¹⁷ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2010\)100-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2010)100-e)

¹⁸ <https://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/doktori/doktori%20m%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok/mand%C3%A1k.pdf>



- În legislația Republicii Moldova, de principiu, „imunitatea parlamentară” este prevăzută în Constituția Republicii Moldova și Regulamentul Parlamentului. În conformitate cu practica europeană e vorba de prevederi generale aplicabile tuturor deputaților, nu doar a celor din opoziție. Regulamentul în Capitolul 5 stabilește detalii privind procedura de ridicare a imunității. Atragem atenția că această procedură necesită a fi completată cu norme care ar asigura deputaților vizați de cererea de ridicare a imunității mai multe instrumente cum ar fi: timp suficient pentru a face cunoștință cu învinuirea adusă, dreptul la avocat pe perioada examinării învinuirii, timp rezonabil pentru a-și pregăti apărarea. Lipsa acestor garanții a generat contestații în instanțele de judecată a hotărârilor Parlamentului pentru ridicarea imunității deputaților.¹⁹

Instituționalizarea opoziției parlamentare în Republica Moldova

Reglementarea rolului opoziției în organizarea și funcționarea Parlamentului

Prevederi actuale. Constituția Republicii Moldova nu operează cu termenul de „opoziție parlamentară”, însă utilizează noțiunea de „fracțiune parlamentară”, ridicându-i astfel rangul la nivel constituțional: art.64 alin.(3) - „Vicepreședinții se aleg la propunerea Președintelui Parlamentului, cu consultarea fracțiunilor parlamentare”; art.85 alin.(1) - „În cazul imposibilității formării Guvernului sau al blocării procedurii de adoptare a legilor timp de 3 luni, Președintele Republicii Moldova, după consultarea fracțiunilor parlamentare, poate să dizolve Parlamentul”; art.98 alin.(1) - „După consultarea fracțiunilor parlamentare, Președintele Republicii Moldova desemnează un candidat pentru funcția de Prim-ministru”.

Potrivit articolului 64 din Constituție, structura, organizarea și funcționarea Parlamentului se stabilesc prin regulament. Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797-XIII din 2 aprilie 1996, se constituie dintr-un ansamblu de norme regulamentare, instrumente juridice care permit și asigură desfășurarea activităților parlamentare în scopul îndeplinirii atribuțiilor constituționale ale Parlamentului, autoritate reprezentativă prin care poporul își exercită suveranitatea națională, în conformitate cu prevederile articolului 2 alin.(1) din Constituție.

Parlamentul în problemele și aspectele legate de organizarea și funcționarea sa internă în privința cărora Constituția nu dispune, are libertatea să decidă în mod autonom, autonomie care se exercită prin voința majorității membrilor manifestată prin vot.

În practica „dreptului parlamentar” ca instituție juridică a dreptului constituțional raportul dintre „majoritatea parlamentară” și „opoziție” se bazează pe principiul „majoritatea decide – opoziția se exprimă”. Acest principiu se reflectă și în întreaga organizare și funcționare a Parlamentului Republicii Moldova. Mijloacele prin care acest principiu se realizează în sistemul parlamentar național potrivit reprezentării proporționale a fracțiunilor, adică potrivit configurației politice sunt: alcătuirea Biroului permanent (art. 12-13), a comisiilor permanente ale Parlamentului (art.16-17), comisiilor speciale (art.32-33) și comisiilor de anchetă (art.34-36), reprezentarea delegațiilor parlamentare permanente. De asemenea, acest principiu este aplicabil și la alegerea Președintelui Parlamentului, desemnarea Prim-ministrului, adoptarea actelor legislative etc.

Este de menționat totuși că în legislația Republicii Moldova statutul nemijlocit al opoziției parlamentare este reglementat insuficient. De multe ori se ia în considerare practica cutumiară. De exemplu, în Regulamentul Parlamentului nu se stipulează că funcția de președinte al unor comisii permanente le revine reprezentanților

19 A se vedea: Cazul deputatului Ulanov Denis versus Parlamentul Republicii Moldova – acțiuni privind controlul legalității actelor administrative ale Parlamentului Republicii Moldova, Hotărârea Parlamentului nr.41/2021 privind încuviințarea ridicării imunității parlamentare a deputatului în Parlament Denis ULANOV, Hotărârea Parlamentului privind încuviințarea ridicării imunității parlamentare a deputatului în Parlament Denis ULANOV nr. 42/2021; Cazul deputatului Radu Mudreac, Hotărârea parlamentului privind încuviințarea ridicării imunității parlamentare a deputatului în Parlament Radu MUDREAC nr. 104/2022.

oposiției parlamentare, însă observăm că în Parlament se ține cont de această cutumă. De regulă, aceasta sunt: Comisia pentru drepturile omului și relații interetnice, Comisia securitate națională, apărare și ordine publică, Comisia de control al finanțelor publice. De asemenea, nu este prevăzut în regulament că unul din vicepreședinții Parlamentului este numit din partea reprezentanților opoziției, aceasta din urmă având libertatea de a accepta sau a respinge respectiva funcție.

Un drept al opoziției care derivă din prevederile exprese ale Regulamentului Parlamentului este deținerea funcției de președinte a subcomisiei pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului de Informații și Securitate (art. 28 din Regulament) și de președinte a subcomisiei pentru exercitarea controlului parlamentar asupra executării hotărârilor și deciziilor Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și a hotărârilor Curții Constituționale (art. 28¹).

Alte drepturi dar care țin de mandatul tuturor deputaților în Parlament, atât din majoritate cât și opoziție, se referă la:

- adoptarea legilor în cadrul ședințelor în plen ale Parlamentului;
- participarea la ședințele comisiilor permanente ale Parlamentului;
- activități legate nemijlocit de procesul de creație legislativă;
- dreptul la inițiativa legislativă prin propuneri legislative sau amendamente;
- inițierea creării comisiilor de anchetă, comisiilor speciale;
- participarea la formarea Guvernului;
- exprimarea criticilor față de programul de activitate și a întregii liste a Guvernului;
- dreptul de a participa la inițiative colective, cum este moțiunea de cenzură pentru demiterea Guvernului;
- participarea la inițierea de moțiuni simple;
- dreptul de a sesiza Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea actelor normative;
- cererea de întrunire a Parlamentului în sesiune extraordinară;
- dreptul la libertatea de exprimare, specifică parlamentarilor prin dreptul la cuvânt și dreptul la vot;
- drepturi legate de activitatea de monitorizare și control al executivului pe calea întrebărilor sau interpelărilor adresate Guvernului sau membrilor săi;
- solicitarea de informații;
- acces la presă, la radio și la posturile de televiziune pentru a-și prezenta în mod liber obiectivele sale;
- drepturi legate de organizarea și funcționarea Parlamentului.

Concluzionând, drepturile opoziției parlamentare în Republica Moldova pot fi identificate în contextul general al drepturilor garantate deputaților. Prevederi exprese ce țin de statutul opoziției sunt limitate ca număr, acestea fiind introduse, în special, la insistențele Consiliului Europei (aspecte ce sunt reflectate în paragrafele următoare).

Retrospectiva reglementării statutului opoziției parlamentare. În acest context, se impune analiza conținutului proiectelor de legi din ultimii ani ce vizează opoziția parlamentară. Subliniem că au existat mai multe tentative de consolidare legală a statutului și rolului opoziției parlamentare.

● *Regulamentul Parlamentului a fost modificat prin următoarele acte normative:*

- Legea nr. 179-XVI din 22.07.2005 pentru modificarea și completarea Regulamentului Parlamentului (art. 15, 16, 32) (proiectul de lege nr. 2353 din 15.07.2005);
- Legea nr. 430 - XVI din 27.12.2006 pentru modificarea și completarea Regulamentului Parlamentului (proiectul de lege nr. 1414 din 18.05.2005; proiectul de lege nr. 3537 din 26.10.2005; proiectul de lege nr. 1949 din 24.05.2006);
- Legea nr. 96-XVIII din 21.05.2010 pentru modificarea și completarea articolului 4 al Regulamentului Parlamentului (proiectul de lege nr. 432 din 22.02.2010).

Relevant studiului nostru, scopul Legii nr. 430/2006 urmărea modificarea Regulamentului Parlamentului și îmbunătățirea calității relațiilor dintre putere și opoziție, aceasta reprezentând una din recomandările Consiliului Europei. Cele mai esențiale modificări privesc:

- procedura de formare a fracțiunilor parlamentare și de încetare a activității acestora;
- introducerea noțiunilor de „majoritate parlamentară” și „opoziție parlamentară”;
- procedura de alegere a Președintelui Parlamentului;
- formarea subcomisiilor parlamentare;

- procedura de examinare a proiectelor de acte normative, inclusiv în mod de urgență;
- procedura de ridicare a imunității parlamentare;
- moțiunile și actele exclusiv politice;
- angajarea răspunderii Guvernului și altele.

Constatăm că prin Legea nr. 430/2006, Regulamentul Parlamentului a fost supus republicării cu toate modificările și completările introduse, dându-se articolelor o nouă numerotare.

După republicare, Regulamentul Parlamentului a fost supus modificării cu referire la subiectul opoziției parlamentare, prin următoarele acte:

- Legea nr. 194 din 28.07.2016²⁰ pentru modificarea și completarea unor acte legislative (proiectul de lege nr. 57/2016)

Prin legea supra Regulamentul Parlamentului a fost completat cu articolul 43¹ „Prioritatea propunerilor opoziției parlamentare la întocmirea ordinii de zi”, care prevede că pentru prima ședință în plen din fiecare a șasea săptămână din data începerii sesiunii parlamentare, Biroul permanent va întocmi proiectul ordinii de zi a ședinței în care se includ chestiunile propuse de fracțiunile parlamentare din opoziție, precum și cele propuse de către deputații neafiliați din opoziție.

Această completare a fost operată întru ajustarea Regulamentului la rigorile și practicile europene de funcționare a unui Parlament democratic, prin asigurarea unei participări mai active a opoziției parlamentare la formarea și discutarea chestiunilor din ordinea de zi a ședințelor Parlamentului²¹. Motiv pentru astfel de modificări a servit de fapt și Adresa Curții Constituționale PCC-01/18a din 04.12.2012, în care Curtea a subliniat necesitatea instituirii de către Parlament a unor mecanisme care ar asigura examinarea proiectelor legislative prezentate de opoziția parlamentară, precum și organizarea unor ședințe speciale ale plenului Parlamentului dedicate expres discutării acestora, similar practicilor statelor europene.

- Legea nr. 200 din 20.11.2020²² pentru modificarea Regulamentului Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996 (proiectul de lege nr. 134 din 17.03.2020).

Prin legea menționată supra Regulamentul Parlamentului a fost completat cu articolul 28¹ „Subcomisia pentru exercitarea controlului parlamentar asupra executării hotărârilor și deciziilor Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și a hotărârilor Curții Constituționale”. Acest articol prevede că, în calitate de președinte al subcomisiei se alege un reprezentant al opoziției parlamentare.

Cu referire la jurisprudența Curții Constituționale, menționăm următoarele hotărâri:

- Hotărârea nr. 8 din 19.06.2012 privind interpretarea articolelor 68 alin. (1), (2) și 69 alin. (2) din Constituție (Sesizarea nr. 8b/2012)²³

Curtea a interpretat normele constituționale ținând cont de rolul și importanța opoziției parlamentare într-un sistem democratic, în sensul principiilor democrației și pluralismului politic, consfințite de articolul 1 alin. (3) din Constituție.

„61. (...) Curtea reține că, spre deosebire de absențele nemotivate, protestul parlamentar constituie, eminent, o absență motivată politic, fiind o metodă de luptă politică, o acțiune a unui deputat sau a unui grup de deputați, ca ripostă la o anumită acțiune a majorității, prin care se exprimă o manifestare, fără acte de violență, a opoziției împotriva unor acte sau decizii care sunt considerate ilegale sau contrare interesului comun, cu scopul de a obține cedări. (...)”

63. În același timp, este necesară reglementarea legală exhaustivă a procedurilor de protest parlamentar, a condițiilor și temeiurilor când protestul parlamentar poate fi declarat, astfel încât să nu existe nici un dubiu sau confuzie între protest și lipsa nemotivată de la ședințele Parlamentului. Prin urmare, protestul parlamentar

²⁰ <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/3081/language/ro-RO/Default.aspx>

²¹ Potrivit notei informative a proiectului de lege, au fost analizate Rezoluția nr. 1601 (2008) „Liniile directorii procedurale privind drepturile și îndatoririle opoziției într-un parlament democratic”, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE) la 23 ianuarie 2008; Raportul Comisiei pentru Proceduri și Imunități a APCE doc. 11465 din 3 ianuarie 2008 „Directive procedurale asupra drepturilor și responsabilităților opoziției într-un parlament democratic”; Raportul Comisiei de la Veneția CDL-AD (2010) 025 privind rolul opoziției într-un parlament democratic.

²² <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/4990/language/ro-RO/Default.aspx>

²³ <https://constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=hotariri&docid=3>

trebuie să fie notificat public de către deputatul vizat sau de către președintele fracțiunii parlamentare, cu anunțarea situației care l-a determinat și a cerințelor pentru sistare. (...)

65. Curtea observă că instrumentul protestului parlamentar este utilizat, în special, de grupurile parlamentare minoritare. În eventualitatea sancționării cu ridicarea mandatului, există riscul ca libertatea politică a opoziției să fie obstrucționată de majoritatea parlamentară, contrar standardelor democrației și pluralismului politic ce impun protejarea opoziției împotriva presiunilor majorității.”

- Hotărârea nr. 15 din 04.12.2012 pentru controlul constituționalității unor prevederi referitoare la exercitarea dreptului la inițiativă legislativă (Sesizarea nr. 18a/2012)²⁴.

Sesizarea a fost depusă în urma adoptării de către Parlament a Legii nr. 115 pentru completarea articolului 47 din Regulamentul Parlamentului cu alineatul (12) cu următorul cuprins: “Dacă, după înregistrare în Parlament, proiectul de act legislativ nu a fost examinat și adoptat în decursul legislaturii în care a fost înregistrat, inițiativa legislativă devine nulă”. Autorii sesizării au argumentat că normele contestate ignoră statutul deputatului în Parlament, prin limitarea drepturilor acestuia, în special dreptul la inițiativă legislativă, și afectează independența deputatului, în calitate sa de reprezentant al poporului și pretind că normele contestate au o conotație politică și urmăresc excluderea opoziției parlamentare din viața politică. În acest sens, autorii sesizării afirmă că practic toate inițiativele legislative înaintate de opoziția parlamentară rămân fără examinare.

Prin Hotărârea nr. 15 din 4 decembrie 2012 Curtea Constituțională a emis Adresa nr. PCC-01/18a din 4 decembrie 2012, prin care a subliniat că:

„(...) deși formal se referă la exercitarea dreptului la inițiativă legislativă, esența sesizării depuse la Curtea Constituțională constă în posibilitățile, create prin modificările operate în Regulamentul Parlamentului, de obstrucționare a inițiativelor legislative ale opoziției parlamentare. (...)”.

Curtea a reiterat rolul opoziției pentru funcționarea democrației și a subliniat necesitatea instituirii de către Parlament a unor mecanisme ce ar asigura examinarea proiectelor legislative prezentate de opoziția parlamentară, precum organizarea unor ședințe speciale ale plenului Parlamentului dedicate expres discutării acestora, similar practicilor altor state în domeniu, menționate în hotărâre. (...).

Proiecte de acte normative care s-au aflat / se află în procedura legislativă:

- proiectul de lege privind opoziția parlamentară, înregistrat în Parlament cu nr. 183 din 16.05.2014, autori Igor Dodon, Zinaida Greceanîi, Ion Ceban, care făceau parte din opoziția parlamentară²⁵.

Potrivit notei informative, scopul proiectului viza participarea opoziției parlamentare în procesul de dezvoltare a Republicii Moldova. Proiectul conținea reglementări cu privire la statutul opoziției, drepturile, obligațiile, garanțiile acordate în exercitarea opoziției, răspunderea pentru încălcarea legislației privind opoziția parlamentară.

Astfel, proiectul prevedea ca:

- funcțiile de vicepreședinte al Parlamentului, președinte al comisiilor permanente privind ocrotirea drepturilor omului, cultură și mass-media, precum și funcțiile de vicepreședinte al comisiilor unde președintele comisiei este reprezentat de majoritatea parlamentară să fie ocupate de reprezentanți ai opoziției parlamentare;
- delegarea de către opoziția parlamentară a persoanelor în funcții de conducere și în componența instituțiilor de stat subordonate Parlamentului cum sunt: Curtea de Conturi; Centrul pentru Drepturile Omului; Comisia Electorală Centrală; Consiliul Coordonator al Audiovizualului etc.;
- ultima ședință plenară a Parlamentului din fiecare lună să fie consacrată dezbaterii întrebărilor și propunerilor legislative a opoziției parlamentare;
- obligația opoziției parlamentare de a forma Guvernul de alternativă cu publicarea listei miniștrilor în Monitorul Oficial;
- opoziția parlamentară să prezinte ea însuși un raport anual privind rezultatele controlului exercitat de către opoziția parlamentară etc.

24 <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?!=ro&tip=hotariri&docid=433>

25 <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2288/language/ro-RO/Default.aspx>

Conform informației de pe pagina oficială a Parlamentului proiectul de lege cu nr. 183 din 16.05.2014 nu a fost examinat de către Parlament și prin urmare, a fost retras din procedură parlamentară la data de 17.03.2015.

- proiectul Codului regulilor și procedurilor parlamentare, nr. 374 din 02.11.2018, examinat și adoptat în prima lectură, în ședința plenară din 22 decembrie 2018²⁶.

Potrivit notei informative, acest proiect a fost elaborat de către Grupul de lucru, constituit din membrii Comisiei juridice, numiri și imunități, a funcționarilor din cadrul Direcției generale juridice și ale comisiilor permanente, ținându-se cont de practica internațională, precum și de multiplele recomandări ale Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept, jurisprudența Curții Constituționale și recomandări ale societății civile.

- *Subliniem că, din perspectiva reglementării rolului și statutului opoziției parlamentare, comparativ cu Regulamentul Parlamentului în vigoare, proiectul Codului regulilor și procedurilor parlamentare este un document cu mult mai cuprinzător și dezvoltat.*

Subsecvent, proiectul conține un compartiment separat dedicat opoziției parlamentare – Secțiunea 6. „Majoritatea și opoziția parlamentară” – care reglementează modul de constituire a majorității și opoziției parlamentare, precum și drepturile opoziției. Proiectul reglementează expres următoarele drepturi ale opoziției parlamentare:

- să fie reprezentată în organele de lucru ale Parlamentului și în structuri în care sunt prezenți membri ai majorității parlamentare;
- să pună în discuție probleme și să informeze publicul despre deficiențele majorității parlamentare, să abordeze activ, în mod constructiv și chibzuit toate problemele cu care se confruntă electoratul și în același timp, să ofere soluții alternative acceptabile din punct de vedere al posibilităților economice și financiare ale statului;
- de a exprima oficial de la tribuna Parlamentului, critica (asupra) de ansamblu și punctuală a programului de guvernare, a proiectelor de acte legislative examinate de către Parlament și de a expune propriul punct de vedere asupra problemelor ce țin de politica internă și externă a statului;
- la întocmirea proiectului ordinii de zi și a programului de lucru săptămânal este obligatorie consultarea președinților fracțiunilor parlamentare, grupurilor parlamentare;
- este obligatorie examinarea în comisiile permanente a amendamentelor propuse de opoziție;
- la întocmirea proiectului ordinii de zi, Biroul permanent al Parlamentului va examina includerea în ordinea de zi preconizată a unui proiect de lege propus de către opoziție, cu condiția ca acesta să îndeplinească toate cerințele stabilite de prezentul Cod față de proiectele de acte legislative care urmează a fi examinate de către plenul Parlamentului;
- Ziua opoziției se organizează de două ori pe semestru.

Suplimentar, și în alte articole ale proiectului de Cod se face referire expresă la opoziția parlamentară:

- la art. 39 alin. (3), potrivit căruia unul din vicepreședinții Parlamentului reprezintă opoziția, iar în cazul în care candidatura nu este înaintată funcția rămâne vacantă;
- la art. 9, care reglementează caracterul public al activității Parlamentului, la alin. (6) este prevăzut expres că, instituțiile mass-media tratează fără discriminare fracțiunile, grupurile de deputați sau deputați independenți din majoritatea parlamentară și cele din opoziția parlamentară oferindu-le condiții egale pentru a-și prezenta în mod liber opiniile sale;
- la art. 28 este prevăzută condiția majorității parlamentare de a iniția negocieri prelabile între reprezentanții majorității și opoziției, în scopul armonizării punctelor de vedere și divergențelor apărute în cadrul procesului legislative.

Totuși atragem atenția că la o analiză atentă a respectivelor norme se observă că reglementările privind drepturile opoziției parlamentare nu sunt suficient de clare, iar pe alocuri fiind mai degrabă norme/drepturi declarative.

Potrivit Regulamentului Parlamentului, proiectul Codului regulilor și procedurilor parlamentare, continuă să se afle în procedură legislativă. Acesta poate fi: adoptat în lectură finală (art. 71); respins de Parlament (art. 72); comasat (art. 56 alin. (5)); stabilit ca proiect de alternativă (art. 64); retras (art. 55). Este de menționat că, autorii proiectului de lege, nu fac parte din prezentul Legislativ, și-au pierdut calitatea de subiect al dreptului de inițiativă legislativă. Astfel, potrivit alin. (4) al art. 55 din Regulament, proiectul se examinează conform procedurii generale și se prezintă în plenul Parlamentului de către comisia sesizată în fond.

26 <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/language/ro-RO/Default.aspx>

În concluzie, statutul expres al opoziției parlamentare este unul insuficient reglementat de prevederile în vigoare. Chiar dacă pe parcurs au fost aprobate unele inițiative ce au avut scopul de a consolida instituția opoziției parlamentare acestea nu au avut puterea de a schimba situația de ansamblu. Mai mult, unele proiecte legislative care dezvoltau norme separate cu privire la statutul și rolul opoziției parlamentare nu au fost aprobate în contextul procedurilor legislative inițiate.

Practici curente și perspective ale activității opoziției parlamentare în Parlamentul Republicii Moldova

Instituționalizarea opoziției politice în Republica Moldova a mers mână-în-mână cu formarea sistemului pluripartit și apariția numeroaselor formațiuni social-politice. Începând cu anul 1991 se constituie noi interacțiuni între stat, societate și individ, care vor sta la baza sistemului politic, acesta fiind orientat spre valorile democratice. Un element esențial al acestui proces de interacțiune sociopolitică îl constituie formarea și funcționarea opoziției politice, la general, dar și a opoziției parlamentare, în particular, în contextul activității unui for legislativ ales pe baza pluralismului politic. Republica Moldova a ales calea democratizării, respectiv a construcției unei societăți în care opoziția nu trebuie să fie limitată în drepturi și dispune de instrumente legale suficiente pentru ași demonstra eficiența și necesitatea.

Însă, pe lângă aspectul legal, absolut important și relevant este cel ce ține de comunicare între opoziție și putere. Or dimensiunea atitudinal-comportamentală, în urma analizei practicilor de comunicare între opoziția și majoritatea parlamentară cel puțin din ultimul deceniu, pare a fi „călcâiul lui Ahile” al democrației parlamentare din Republica Moldova.

Pentru a caracteriza această relație au fost analizate mai multe aspecte ale activității opoziției în Parlamentul Republicii Moldova dar și dimensiunea atitudinal-comportamentală menționată mai sus, după cum urmează:

Ponderea aprobării proiectelor de acte normative înaintate de opoziția parlamentară

Un prim aspect analizat se referă la gradul de luare în considerare a inițiativelor legislative înaintate de opoziția parlamentară pe parcursul procedurii legislative. În acest sens a fost analizat cazul a trei legislaturi, începând cu anul 2014.

Legislatura a XX-a (29 decembrie 2014 - 7 februarie 2019)²⁷,

Fracțiune²⁸	Statut	Proiecte înaintate	Proiecte adoptate	Pondere adoptare
Partidul Democrat din Moldova (PDM)	Guvernare (alianță)	346	260	75%
Partidul Socialiștilor din Republica Moldova (PSRM)	Opoziție	237	40	17%
Partidul Comuniștilor din Republica Moldova (PCRM)	Opoziție	104	24	23%

Legislatura a X-a (perioada de referință: 27 martie 2019 - 23 iulie 2021)²⁹

Fracțiunea PSRM (2019-2021)

PSRM	Guvernare (alianță)	186	115	62%
------	---------------------	-----	-----	-----

27 <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=P2gPbN8D7Ko%3d&tabid=109&language=ro-RO>

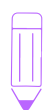
28 Au fost selectate trei fracțiuni care au avut un statut mai stabil pe parcursul întregii legislaturi.

29 <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=n0a0J2vMx6M%3d&tabid=109&language=ro-RO>

An calendaristic	Statut	Proiecte înaintate	Proiecte adoptate	Pondere adoptare
2019	Guvernare (alianță)	70	44	63%
2020	Opoziție	59	6	10%
2021	Opoziție	23	3	13%

Legislatura a XI-a (perioada 26 iulie - 31 decembrie 2022)³¹:

Fracțiune	Statut	Proiecte înaintate	Proiecte adoptate	Pondere adoptare
PAS	Guvernare (monocoloră)	359	244	68%
PSRM	Opoziție	85	11	13%
Partidul politic „Șor” (PPȘ)	Opoziție	28	0	0%



Analiza subiectului permite de a deduce că, ponderea medie a gradului de adoptare a proiectelor de acte normative înaintate de guvernare (69%) este de circa 5.3 ori mai mare decât media proiectelor adoptate înaintate de opoziția parlamentară (13%). De asemenea,

- *observăm că cifrele sunt comparabile pentru toate legislaturile, fapt ce demonstrează că chiar dacă actorii se schimbă, natura relațiilor rămâne aceeași – rolul opoziției este subreprezentat în procedura legislativă.*

Gradul de respectare a normei cu privire la „ziua opoziției”

Cu referire la legislatura a XI-a, deși Regulamentul Parlamentului prevede expres că, pentru prima ședință în plen din fiecare a șasea săptămână din data începerii sesiunii parlamentare, Biroul permanent va întocmi proiectul ordinii de zi a ședinței în care se includ chestiunile propuse de fracțiunile parlamentare din opoziție, constatăm că asemenea ședințe nu au avut loc. Prin urmare, deputații din opoziție nu au avut altă posibilitate decât cea de a face propuneri de completare a ordinii de zi la începutul ședințelor plenare, care în majoritatea absolută a cazurilor au fost respinse. În perioada 22.09.2022- 15.06.2023, deputații fracțiunii BCS au propus includerea în ordinea de zi a cel puțin 48 de subiecte, fiind acceptată doar una. Observăm că majoritatea subiectelor propuse de opoziție țin de audierea unor demnitari sau a unor instituții în ședințele plenare.

Retrospectiv, potrivit analizei stenogramelor și a ordinii de zi a ședințelor plenare a legislaturilor X (2019-2021) și XX (2014-2019) din momentul instituirii „zilei opoziției”, au fost identificate doar două cazuri de acest gen: ședința din 25.11.2016³² și cea din 12.10.2017³³.

În concluzie, din practica parlamentară a cel puțin ultimelor trei legislaturi, constatăm că opoziția parlamentară nu este implicată plenar în procedura legislativă.

Observăm că nu există o strategie cu privire la valorificarea rolului opoziției parlamentare, care ar implica opoziția în raporturi de conlucrare pentru realizarea reformelor dintr-un șir de domenii, ce ar contribui la realizarea intereselor majore comune ale cetățenilor. Totodată, observăm că și opoziția, la rândul ei, nu încearcă să-și schimbe poziția sa de adversar față de majoritatea parlamentară. Aceste abordări lipsite de compromis și înțelegerea rolului comun de aleși ai poporului îi conduc atât pe cei din majoritate cât și opoziția parlamentară spre poziționări divergente, care produc în mare parte doar neînțelegeri, provoacă proteste din partea opoziției și denotă un nivel scăzut al culturii politice.

30 Au fost selectate aceste două fracțiuni – PAS și PSRM – pe motiv că au avut un rol mai clar și concludent pe parcursul activității legislaturii.

31 <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=Hb3XEgTtwDc%3d&tabid=109&language=ro-RO>

32 <https://www.parlament.md/Actualitate/Comunicatedepresa/tabid/90/ContentId/2716/Page/1/language/ro-RO/Default.aspx>

33 <https://www.parlament.md/Actualitate/Comunicatedepresa/tabid/90/ContentId/4565/language/ru-RU/Default.aspx>

Prezența deputaților la ședințele plenare

Regulamentul Parlamentului prevede că deputatul nu poate lipsi de la ședințele Parlamentului sau ale comisiei permanente din care face parte decât din motive întemeiate³⁴.

Cu referire la legislatura a XI-a, constatăm că deputații din opoziția parlamentară absentează mai frecvent de la ședințele plenare, majoritatea parlamentară devenind, astfel, responsabilă să asigure cvorumul legal.

Legislatura a XI-a (perioada 16 iunie 2022 – 15 iunie 2023):

Fracțiune	Statut	Numărul deputaților în fracțiune	Media deputaților absenți per ședință plenară	Ponderea absențelor per fracțiune
PAS	Guvernare (monocoloră)	63	5.25	8.34%
BCS	Opoziție	27-32 ³⁵	5.48	17.75%
PPȘ	Opoziție	5-6 ³⁶	5.04	86.87%

Dincolo de manifestările politice, absențele frecvente ale deputaților din opoziție, inclusiv până la lipsa în semn de protest³⁷ a tuturor deputaților din opoziție arată dezinteresul acestora în ședințele plenare și subiectele examinate, cauzat de lipsa instrumentelor efective de influențare a procesului legislativ și/ sau de refuzul punerii în discuție a proiectelor de acte normative sau subiectelor propuse de opoziție. Mai mult, nici sancțiunea pecuniară de pierdere a unei părți din salariu și indemnizații din cauza absențelor nemotivate, prevăzută la art. 131 din Regulamentul Parlamentului, nu pare să fi determinat deputații din fracțiunea PPȘ să fie prezenți la ședințele plenare.

- *Concluzionăm că lipsa opoziției parlamentare de la ședințele plenare afectează procesul legislativ și nu asigură o dezbatere autentică a proiectelor votate.*

Proiecte votate în consens de opoziție și majoritatea parlamentară

Cadrul legal actual nu condiționează aprobarea actelor normative de obținerea acordului sau poziției fracțiunilor parlamentare. Totuși sunt de apreciat cazurile în care proiectele de acte normative sunt votate atât de majoritatea parlamentară cât și de opoziție.

Analizând votul deputaților în perioada 15.09.2022-15.06.2023, au fost observate cel puțin 71 de cazuri (19% din total), în care deputații din opoziție alături de cei din majoritatea parlamentară au votat pentru susținerea proiectelor de acte normative. Majoritatea proiectelor susținute de opoziție țineau de domeniul protecției sociale sau ratificarea acordurilor internaționale. Obținerea unui consens politic pe marginea proiectelor de legi cadru sau proiectelor de acte normative importante pentru societate ar putea spori calitatea legilor și asigura o stabilitate a legislației mai mare, în cazul schimbării raportului de forțe în legislativ sau de la o legislatură la alta.

În altă ordine de idei, observăm că în cazurile în care opoziția din legislatura a XI-a nu a susținut prin vot proiectele de acte normative, aceasta a preferat mai degrabă să se abțină de la vot, decât să-și manifeste o poziție clară asupra proiectelor supuse votului (Pentru sau Contra).

Bune practici de elaborare a proiectelor de lege în comun, de către deputații opoziției și ai majorității parlamentare

Pe acest subiect au fost identificată informația din surse oficiale doar cu privire la actuala legislatură. În acest sens, cu regret, menționăm doar despre două cazuri în care reprezentanții opoziției au fost implicați în elaborarea actelor normative laolaltă cu reprezentanții majorității, ambele vizând proiecte din domeniul social:

³⁴ Motive întemeiate sunt considerate îndeplinirea unei însărcinări date de Parlament, Biroul permanent, comisia parlamentară sau de fracțiunea din care face parte, precum și de Președintele Parlamentului, aflarea în concediu medical, aflarea în concediu din motive personale, neparticiparea în semn de protest la o chestiune din ordinea de zi, anunțată în ședința acestora.

³⁵ În perioada 16 iunie 2022- 15 iunie 2023, cinci deputați ai fracțiunii BCS au părăsit fracțiunea sau au fost excluși din fracțiune.

³⁶ La 27 aprilie 2023, Parlamentul a declarat vacant un mandat al fracțiunii PPȘ, acesta nefiind suplinit ulterior.

³⁷ Ședințele plenare din 26.08.2022, 08.09.2022, 06.10.2022, 15.12.2022, 22.12.2022, 29.12.2022, 02.02.2023, 02.03.2023, 03.03.2023.

- proiectul de lege nr. 400 din 1 noiembrie 2022 (Legea nr. 340/2022) cu privire la interzicerea deconectărilor de la servicii locativ-comunale în perioada rece a anului, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către deputații Vladimir Odnostalco și Dan Perciun;
- proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul muncii al Republicii Moldova nr.154/2003 – art.76`1; Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public – art. 52; ș.a.) nr. 399 din 31.10.2022 (Legea nr. 353/2022), elaborat de către Platforma Femeilor Deputate din Parlamentul Republicii Moldova din Legislatura a XI-a.

Dialogul Jean Monnet pentru pace și democrație. De menționat că, raporturile dintre majoritatea parlamentară și opoziție se află în vizorul autorităților europene, care monitorizează dezvoltarea instituțiilor democratice din țara noastră. În acest context, pornind de la propunerile deputaților Parlamentului European³⁸ de a crea în cadrul Parlamentului Republicii Moldova a unei platforme de dialog dintre deputații din majoritatea parlamentară și cei din opoziție pentru a discuta și a căuta compromisul asupra problemelor cu care se confruntă Republica Moldova, la începutul căreia să fie utilizată platforma europeană de dialog „Jean Monnet”.

Dialogul urmează să se desfășoare în baza a 9 principii³⁹, ca de exemplu: fiecare partid politic se angajează în condiții egale; nimic nu este exclus sau inclus în prealabil; orice proiect comun convenit poate fi apoi prezentat în comun de către părți etc. Sugerăm ca primul document care urmează a fi dezbătut pe platforma de dialog dintre majoritatea parlamentară și opoziție să fie proiectul Codului cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului. Document de o importanță crucială pentru majoritatea parlamentară și opoziție, care reglementează statutul și drepturile opoziției, implicarea acestora în realizarea funcțiilor Parlamentului. Considerăm oportun instituționalizarea unei platforme permanente de dialog dintre majoritate și opoziție, care urmează a fi reglementată de noile reguli parlamentare.

Dialogul dintre majoritatea parlamentară și opoziție este o cerință a statului de drept și are menirea de a asigura posibilitatea dezbaterilor problemelor cu care se confruntă opoziția, precum și pentru a dezbate concepte de reforme sau proiecte de legi în vederea identificării unor compromisuri largi pentru susținerea unor astfel de documente politice. Necesitatea cercetării acestui proces este determinată de derularea evenimentelor care au loc în procesul politic și care confirmă faptul că potențialul opoziției parlamentare nu este implicat pe deplin la realizarea funcțiilor Parlamentului.

Lipsa unei platforme de discuții dintre opoziție și majoritatea parlamentară, conduce la lipsa de comunicare instituționalizată lăsând opoziția să găsească singură forme și metode, inclusiv în afara legislativului, de a atrage atenția majorității parlamentare și a electoratului asupra problemelor pe care le abordează opoziția.

Necesitatea instituționalizării opiniei opoziției în cadrul procedurii legislative. De menționat că, în procedura legislativă nu există nici un document al opoziției parlamentare pe marginea proiectelor de acte normative înregistrate în Parlament și nu putem cunoaște opinia expresă a opoziției parlamentare pe marginea proiectelor de acte normative. Aceasta fiindcă toate documentele adoptate de organele de lucru ale Parlamentului sunt controlate de majoritatea parlamentară, care prin votul său expune voința acestei majorități.

Considerăm oportun instituționalizarea unui mecanism de avizare a proiectelor de acte normative de către fracțiunile parlamentare pentru a cunoaște, din timp, poziția fiecărei fracțiuni, iar în caz de divergențe acestea să fie discutate pe platforma parlamentară de dialog dintre majoritate și opoziție, pentru a găsi un compromis larg asupra viitoarelor reglementări. Or, noile reglementări, în egală măsură, vor fi aplicate atât electoratului majorității, cât și a opoziției. Astfel, majoritatea parlamentară trebuie să cunoască poziția, viziunea sa, precum și argumentele opoziției parlamentare pe marginea tuturor reglementărilor noi.



La final de secțiune, reiterăm ideea că pentru o relație democratică între putere și opoziție parlamentară o reglementare legală nu este suficientă. Este necesară și edificarea / instituționalizarea unei culturi a dialogului, conștientizarea de către toți actorii a rolului opoziției dar și a necesității identificării continue a compromisurilor largi.

38 Dialogul Jean Monnet pentru pace și democrație va fi implementat în Parlamentul Republicii Moldova, pentru a consolida dialogul între partide. <https://multimedia.parlament.md/dialogul-jean-monnet-pentru-pace-si-democrație-va-fi-implementat-in-parlamentul-republicii-moldova-pentru-a-consolida-dialogul-intre-partide/>

39 Jean Monnet Dialogues. Carrying on a legacy of peacemaking. <https://www.europarl.europa.eu/globaldemocracysupport/en/mediation-and-dialogue/jean-monnet-dialogues>

Recomandări

În contextul celor prenotate în prezentul studiu, referitor la rolul și implicarea opoziției parlamentare în activitatea parlamentară se propune luarea în calcul a următoarelor recomandări:

Recomandare generală

- Revizuirea temeinică a Regulamentului Parlamentului sau aprobarea unui act normativ nou, complex, sub forma unui Cod, în care opoziției parlamentare i se va dedica un Capitol separat.

Cu referire la procesul legislativ

- *Reglementarea dreptului opoziției parlamentare de avizare a proiectelor de acte normative.* Este necesar ca opoziția să fie implicată instituționalizat la toate etapele procesului legislativ. În acest scop recomandăm să fie reglementat cu claritate dreptul opoziției parlamentare, prin intermediul fracțiunii parlamentare, să avizeze proiectele de acte normative prin care să-și expună poziția asupra conceptului, actualității, oportunității reglementărilor cu acceptarea totală, parțială sau respingerea proiectului de act normativ.
- *Reglementarea dreptului opoziției parlamentare de organizare a audierilor publice.* Instituirea dreptului opoziției parlamentare de a organiza audieri parlamentare la nivel de fracțiune parlamentară pentru a dezbate problemele supuse reglementării în proiectele de acte normative.
- *Reglementarea dreptului opoziției parlamentare de organizare a consultărilor publice.* Instituirea dreptului opoziției parlamentare de a organiza consultări publice pe marginea proiectelor de acte normative. Consultările cu societatea civilă ar permite opoziției parlamentare să-și formeze clar poziția asupra proiectelor de acte normative.
- *Instituționalizarea unei platforme de dialog.* Este necesar ca opoziția să fie invitată la dialog printr-o platformă instituționalizată pentru a dezbate proiectele de acte normative înregistrate în Parlament pentru a identifica soluții legislative durabile, în vederea obținerii unei susțineri mai largi asupra proiectului de act normativ.
- *Implementarea durabilă a modelului european de dialog parlamentar „Jean Monnet”.* Dialogul dintre majoritatea și opoziția parlamentară să fie organizat după modelul procesului de Dialog european Jean Monnet. Un prim subiect pentru dezbateri și negocieri prin intermediul acestui Dialog ar putea servi proiectul Codului regulilor și procedurilor parlamentare, care din perspectiva reglementării rolului și statutului opoziției parlamentare, comparativ cu Regulamentul Parlamentului în vigoare, este un document cu mult mai cuprinzător și dezvoltat.
- *Instituirea unui mecanism clar ce ar asigura examinarea proiectelor de acte normative prezentate de opoziția parlamentară,* fie prin includerea în ordinea de zi, fie prin organizarea unor ședințe speciale ale plenului Parlamentului dedicate expres discutării acestora. Interzicerea practicii vicioase privind neexaminarea proiectelor opoziției parlamentare până acestea devin nule.
- *Reglementarea dreptului deputaților independenți la întocmirea ordinii de zi.*

Cu referire la asigurarea dreptului de reprezentare

- *Instituționalizarea dreptului opoziției parlamentare de a fi reprezentată în toate organele unde sunt prezenți reprezentanți ai majorității parlamentare.*
- *Instituționalizarea dreptului opoziției parlamentare de a fi reprezentată la nivel de vicepreședinte al Parlamentului.* Cutuma existentă în Parlament să fie reglementată expres: unul din vicepreședinții Parlamentului este numit din partea reprezentanților opoziției, aceasta din urmă fiind propus de Președintele Parlamentului după consultarea fracțiunilor din opoziție.
- *Alegerea Președintelui Parlamentului prin consens larg.* Contextual, recomandăm ca norma legală să stabilească ca Președintele Parlamentului să nu fie membru de partid, după exemplul Președintelui țării.

- *Stabilirea dreptului opoziției de a conduce comisiile permanente proporțional mandatelor obținute, dar nu mai puțin decât două comisii permanente. De regulă, aceasta ar fi: Comisia pentru drepturile omului și relații interetnice, și Comisia de control al finanțelor publice.*
- *Instituirea unui mecanism detaliat și explicit ce ar asigura opoziției dreptul de a conduce anumite subcomisii parlamentare. Facem referire la subcomisia pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului de Informații și Securitate și a subcomisiei pentru exercitarea controlului parlamentar asupra executării hotărârilor și deciziilor Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și a hotărârilor Curții Constituționale. În context, insistăm pe ideea de instituire a unui mecanism clar de numire a reprezentanților opoziției în funcțiile de președinte ale acestor subcomisii și stabilirea expresă a regulilor clare și obligatorii privind activitatea acestora, pentru a nu fi doar reglementări declarative.*
- *Instituționalizarea dreptului opoziției parlamentare de a numi reprezentanții săi în organele colective ale autorităților formate de Parlament (Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică, Comisia Națională a Pieței Financiare, Consiliul Concurenței, Consiliul audiovizualului etc). În cazul în care la funcțiile respective candidații sunt selectați prin concurs se cere a fi instituit dreptul opoziției parlamentare de a organiza concursul de selectare.*
- *Protejarea independenței opiniei deputaților, inclusiv a celor din opoziție, prin transpunerea în viitorul Cod al procedurilor parlamentare a prevederilor Hotărârii Curții Constituționale nr. 8 din 19 iunie 2012 ce țin de interpretarea sintagmei „a fi în serviciul poporului” de la articolul 68 alin.(1) din Constituție.*
- *Consolidarea procedurală a dreptului deputaților de a se apăra în contextul procedurii de ridicare a imunității. Recomandăm instituționalizarea următoarelor instrumente: timp suficient pentru a face cunoștință cu învinuirea adusă, dreptul la avocat pe perioada examinării învinuirii, timp rezonabil pentru a-și pregăti apărarea etc.*

Cu referire la controlul parlamentar

- *În contextul desfășurării consultărilor și audierilor parlamentare pe platforma fracțiunilor parlamentare din opoziție recomandăm instituționalizarea dreptului opoziției parlamentare de a organiza consultări și audieri publice cu societatea civilă pentru a-și forma poziția fermă asupra proiectelor de acte normative examinate de Parlament.*
- *Reglementarea clară a procedurilor privind dezbaterile moțiunilor simple și a moțiunilor de cenzură, astfel încât opoziția parlamentară să dispună de timp suficient pentru adresarea întrebărilor și expunerii pe marginea moțiunilor.*
- *Asigurarea transparenței asupra acțiunilor autorităților obligate să examineze rapoartele comisiilor de anchetă. Instituționalizarea unui mecanism de monitorizare a recomandărilor Parlamentului pe marginea rapoartelor comisiilor de anchetă. Obligativitatea plasării pe pagina web oficială a Parlamentului a rapoartelor și răspunsurilor acestor autorități.*

