

---

Varșovia, 26 martie 2024  
Aviz-Nr.: CORR-MDA/496/2023 [NS]

---

## AVIZ REFERITOR LA UNELE DISPOZIȚII DIN PROIECTUL DE LEGE "CU PRIVIRE LA STATUTUL, CONDUITA ȘI ETICA DEPUTATULUI ÎN PARLAMENT"

---

### MOLDOVA

---

Prezentul Aviz a beneficiat de contribuțiile oferite de **Dra. Lolita Cigane**, membra Grupului de Experți Principali al BIDDO privind partidele politice și **DI. Radivoje Grujić**, expert în guvernare democratică internațională.

În baza traducerii neoficiale în limba engleză a Proiectului de lege furnizate de Parlamentul Republicii Moldova.

---



---

Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului  
Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Varșovia  
Tel. oficiu: +48 22 520 06 00, Fax: +48 22 520 0605  
[www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)

---

## SUMAR EXECUTIV ȘI RECOMANDĂRILE PRINCIPALE

Importanța integrității instituționale și individuale a Parlamentului în calitatea sa de instituție și a deputaților în Parlament, dar și a responsabilității publice sunt recunoscute la scară tot mai largă drept aspecte fundamentale ale vieții politice și ale buneii guvernări. Codurile ce reglementează etica/conduita în Parlament, care își propun să direcționeze conduita deputaților în Parlament, constituie un instrument important la îndemâna sistemelor ce reglementează integritatea Parlamentului și a practicilor exercitate în statele din regiunea OSCE. Deși nu este o practică neobișnuită aplicată în regiunea OSCE de a integra principiile etice și instrumentele cu forță juridică obligatorie, cum sunt regulamentele de procedură sau legislație care reglementează statutul deputaților în Parlament, misiunea acestora deseori depășește cadrul regulilor prescrise cu claritate sau normele ce interzic anumite acțiuni. Acestea își propun să delinieze valorile comune și principiile fundamentale de menținere și să consolideze încrederea publică atât vizavi de Parlamentul în sine, cât și în conceptul de democrație reprezentativă în general. Codurile de conduită/deontologice nu constituie în sine garanția comportamentului etic și trebuie percepute, mai degrabă, drept o aspirație spre un comportament etic și o conduită morală, și nu drept o normă cu caracter prescriptiv.

O îmbunătățire substanțială a integrității parlamentare nu este posibilă fără o setare a unui cadru robust de mecanisme și instrumente de implementare în practică. În același timp, poate fi necesară revizuirea și actualizarea continuă a standardelor etice și a valorilor pentru a se adresa noile provocări și evoluții din societate. Astfel, este important ca dispozițiile ce reglementează normele etice să nu fie supuse unei proceduri excesiv de dificile de revizuire.

Proiectul de lege privind statutul, conduita și etica deputaților în Parlamentul Republicii Moldova întrunește obligațiile cu caracter juridic prescriptiv (de exemplu, privind obligația prevenirii corupției, declararea averii și conflictul de interese, sau elaborarea în continuare a dispozițiilor constituționale privind mandatul și statutul deputaților în Parlament) în baza unor dispoziții de o formulare largă juridică, care stipulează valorile care urmează să ghideze conduita deputaților și/sau vor avea scopul de a descuraja comportamentul care, deși nu este de natură ilegală, poate totuși fi calificat drept comportament neetic. În timp ce lista drepturilor și obligațiilor derivă, în general, din mandatul constituțional al deputaților în Parlament și conține toate elementele necesare exercitării adecvate și eficiente a responsabilităților acestora, comasarea regulilor etice cu asemenea obligații poate rezulta în cauzarea confuziei, din motivul că acestea pun pe picior de egalitate două seturi de reguli de o natură foarte diferită și care au o rădăcină și o bază juridică diferită.

Din acest motiv, este necesar să se ia în considerare necesitatea de a separa prevederile care oferă linii directoare pe post de aspirații etice bazate pe principiile pentru activitatea deputaților în Parlament, sau să se ia în considerare opțiunea de a se elabora un cod de conduită/etică separat care ar putea fi anexat la Legea privind statutul deputaților în Parlament, sau în calitate de anexă la Regulile de procedură. Mai mult, proiectul de lege ar putea fi

îmbunătățit printr-o revizuire generală în scopul primar de a se consolida garanțiile acordate deputaților în exercitarea drepturilor acestora la libertatea de exprimare, de a se asigura standarde mai înalte în abordarea hărțuirii sexuale sau a oricăror alte forme de hărțuire sau violență împotriva femeilor deputate în Parlament, precum și de a se introduce proceduri eficiente de contestare și monitorizare a mecanismelor care acordă garanții ale unui proces echitabil.

În mod mai specific, și suplimentar celor sus-menționate, BIDDO formulează următoarele recomandări pentru a se consolida în continuare prevederile care reglementează conduita și etica deputaților în Parlament în conformitate cu standardele internaționale și bunele practici:

- A. Să se ia în considerare delimitarea mai clară a dispozițiilor care includ cerințe obligatorii din punct de vedere juridic și prescripții de comportament pentru deputați pentru a se asigura desfășurarea ordonată a procedurilor parlamentare, de dispozițiile care oferă orientări etice bazate pe principii aspiraționale pentru deputați, care nu vor rezulta în mod necesar în consecințe juridice sau sancțiuni, abordându-le în capitole separate, sau să se ia în considerare posibilitatea de a avea un cod de conduită/deontologic separat care ar putea fi anexat la Legea privind statutul deputaților sau la Regulamentul de procedură; [alin. 23]
- B. Să se clarifice mai bine la ce se referă "standardele și valorile etice" și să se detalieze în continuare care sunt așteptările față de deputați în exercitarea mandatului lor, grupându-se într-o singură secțiune normele etice dispersate în textul proiectului de lege; [alin. 36]
- C. Să se elimine sau să se revizuiască substanțial restricțiile bazate pe conținut ale dreptului deputaților la libertatea de exprimare din articolele 16, 23 și 29 din proiectul de lege, în special în timpul dezbaterilor politice și/sau ședințele plenare, cu excepția cazului în care acestea se încadrează în sfera expresiilor interzise de legislația internațională privind drepturile omului, în cazul în care există o legătură directă și imediată între exprimarea respectivă și probabilitatea survenirii sau îndemnul indirect la violență; [alin. 44]
- D. Să se reconsidere obligațiile deputaților, așa cum sunt definite în articolele 27 și 28, referitoare la comunicarea cu mass-media și cu cetățenii, precum și să se completeze proiectul de lege cu prevederi mai detaliate referitoare la comportamentul deputaților față de personalul lor, incluzându-se, de asemenea, un mecanism eficient și independent de depunere a plângerilor; [alin. 53]
- E. În ceea ce privește Comisia de etică și conduită parlamentară:
  1. Să se detalieze în continuare în proiectul de lege criteriile de obținere a statutului de membru al Comisiei de etică și conduită parlamentară, precum și modalitățile și procedura de selecție și de numire a membrilor acesteia, asigurându-se un proces echitabil și transparent și garantându-se faptul că cerințele de numire în calitate de membru

- contribuie în mod eficient la o componentă echilibrată a Comisiei din punct de vedere al genului și al diversității; [alin. 85]
2. Să se ia în considerare elaborarea unor mecanisme de luare a deciziilor mai funcționale, inclusiv definirea cerințelor de cvorum și prevederea unor mecanisme antiblocaj în caz de paritate de voturi; [alin. 87]
- F. Să se completeze proiectul de lege cu un mecanism clar de reclamații și de monitorizare, elaborându-se în același timp procedura de depunere a reclamațiilor în fața Comisiei, a Biroului permanent și a plenului, ținând seama în mod corespunzător de garanțiile procedurale, inclusiv de dreptul la recurs; [alin. 101]
- G. Să se adauge dispoziții privind consilierea, formarea și sprijinirea de către Comisie a deputaților și a personalului parlamentar în materie de etică și integritate, inclusiv prin furnizarea de cursuri introductive și periodice și prin asigurarea unei posibilități de consiliere confidențială în caz de dubii cu privire la posibilele încălcări ale normelor etice; [alin. 106]
- H. Să se reexamineze chestiunea suspendării unui deputat de la ședințe, inclusiv retragerea dreptului de a lua cuvântul (articolul 44 literele (c-f)), precum și excluderea din delegațiile parlamentare permanente la organizațiile internaționale (articolul 44 (i)) pentru a se evita riscul de abuz din partea majorității de a elimina deputații din sală în scopul denaturării majorității naturale, precum și pentru a pedepsi opoziția. [alin. 113]

***În cadrul mandatului său de a asista statele participante la OSCE în punerea în aplicare a angajamentelor asumate de acestea în ceea ce privește dimensiunea umană a OSCE, BDDO examinează, la cerere, proiectele de legi și legile existente pentru a evalua conformitatea acestora cu standardele internaționale privind drepturile omului și cu angajamentele OSCE și oferă recomandări concrete de îmbunătățire.***

## TABEL DE CONȚINUT

<b>I.</b>	<b>INTRODUCERE .....</b>	<b>6</b>
<b>II.</b>	<b>DOMENIUL DE ANALIZĂ A AVIZULUI.....</b>	<b>6</b>
<b>III.</b>	<b>ANALIZA JURIDICĂ și recomandările .....</b>	<b>7</b>
1.	Standardele relevante internaționale ale drepturilor omului și angajamentele asumate în dimensiunea umană a OSCE.....	7
2.	Contextul și comentariile generale .....	10
3.	Scopul și formularea Proiectului de lege .....	14
4.	Principiile etice și conduita preconizată a deputaților în parlament .....	15
4.1.	Principiile și valorile etice de bază .....	15
4.2.	Acțiunea și conduita preconizată a deputaților în Parlament .....	17
4.2.1.	Conduita în cadrul sesiunilor plenare și sesiunilor organelor de lucru ale Parlamentului și libertatea de exprimare și independența opiniilor deputaților .....	17
4.2.2.	Relațiile cu personalul Parlamentului și actorii externi.....	21
4.2.3.	Egalitatea și non-discriminarea .....	24
4.2.4.	Dreptul la respectarea vieții private și de familie .....	25
5.	Prevenirea corupției .....	27
5.1.	Conflictul de interese și cadourile.....	27
5.2.	Lobby și post-angajare.....	29
6.	Mandatul deputaților, imunitatea și garanțiile .....	30
7.	MONITORIZAREA, APLICAREA ȘI SANȚIONAREA .....	31
7.1.	Statutul, structura și funcțiile Comisiei de etică și conduită parlamentară.....	31
7.2.	Mecanismul de monitorizare și de reclamații .....	34
7.3.	Sancțiuni.....	37
8.	Procesul de dezvoltare a unui cadru etic .....	39

**Anexă:** Proiectul de lege privind statutul, conduita și etica deputatului în Parlamentul Republicii Moldova (din decembrie 2023)

## I. INTRODUCERE

---

1. Pe 7 februarie 2023, Vicepreședintele Parlamentului Republicii Moldova, a expediat Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (denumit în continuare "BIDDO") o solicitare de acordare a asistenței în efortul de consolidare a integrității instituționale și individuale în Parlament și a deputaților în Parlament precum și a responsabilității publice, inclusiv prin efectuarea unei analize juridice a dispozițiilor relevante din proiectul de lege, la momentul când acestea devin disponibile, pentru a se evalua gradul de racordare a acestor prevederi la standardele internaționale ale drepturilor omului și în raport cu angajamentele asumate față de OSCE în dimensiunea umană.
2. Pe 13 februarie 2023, BIDDO a oferit răspuns la această solicitare, prin a confirma disponibilitatea Biroului de a elabora un aviz juridic la proiectul de lege referitor la conduita și etica deputaților în Parlament (DP) din Republica Moldova, din momentul când textul finalizat al proiectului de lege urmează a fi transmis BIDDO. Pe 7 decembrie 2023, proiectul de Lege al Republicii Moldova privind statutul, conduita și etica deputaților din Parlament (denumit în continuare "proiectul de lege") a fost furnizat BIDDO. Luându-se în considerare parametrii solicitării inițiale, și mai precis, domeniul ce ține de conduita și etica deputaților în Parlament, prezenta Opinie se axează în mod primordial pe aceste aspecte. În continuare, urmează analiza juridică de revizuire a altor prevederi referitoare la statutul și mandatul deputatului, imunitatea parlamentară, drepturile și obligațiile lor și incompatibilitățile, care va oferi o evaluare mai cuprinzătoare a textului integral al Proiectului de Lege. Absența comentariilor privind anumitele dispoziții din Proiectul de lege nu se va interpreta ca o aprobare a prezentelor dispoziții.
3. Prezenta Opinie a fost elaborată ca răspuns la solicitarea sus-menționată. BIDDO a efectuat prezenta analiză în conformitate cu mandatul său de a acorda asistență Statelor participante ale OSCE în implementarea angajamentelor asumate de către acestea în dimensiunea umană a OSCE.<sup>1</sup>

## II. DOMENIUL DE ANALIZĂ A AVIZULUI

---

4. Domeniul de analiză din prezentul Aviz cuprinde doar textul Proiectului de lege furnizat pentru analiză, cu accent specific pe dispozițiile ce țin de conduita și etica deputaților în Parlament (denumiți în continuare "deputați"). Astfel delimitat, cadrul Avizului prezent nu constituie o analiză comprehensivă și exhaustivă a întregului cadru legislativ și instituțional care reglementează statutul deputatului, regulile și standardele parlamentare, și integritatea în sectorul public din Republica Moldova.

---

<sup>1</sup> În special, [Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE](#), OSCE, 29 iunie 1990, secțiunea III, alin. 26; [Declarația privind consolidarea bunei guvernante și combaterea corupției, a spălării banilor și a finanțării terorismului](#), cel de-al 19-lea Consiliu ministerial al OSCE, Dublin, 6 - 7 decembrie 2012, în care statele participante la OSCE au recunoscut "că atât elaborarea codurilor de conduită pentru instituțiile publice, cât și aderarea la acestea sunt esențiale pentru consolidarea bunei guvernante, a integrității sectorului public și a statului de drept, precum și pentru asigurarea unor standarde riguroase de etică și conduită pentru funcționarii publicii"; a se vedea, de asemenea, OSCE, [Decizia nr. 5/14 privind prevenirea corupției](#), al 21-lea Consiliu ministerial al OSCE, Basel, 4-5 decembrie 2014; și [Decizia nr. 4/16 privind consolidarea bunei guvernante și promovarea conectivității](#), Hamburg 2016.

5. Avizul prezent ridică probleme importante și prezintă indicații vizavi de domeniile ce prezintă îngrijorări. În scopul conciziei, acesta se axează preponderant asupra acelor prevederi care necesită modificare sau îmbunătățire, și nu pe aspectele pozitive ale Proiectului de lege. Analiza juridică care urmează se bazează pe standardele, normele și recomandările internaționale și regionale ale drepturilor omului și ale statutului de drept, precum și pe angajamentele relevante din dimensiunea umană a OSCE. Avizul de asemenea subliniază, după caz, bunele practici ale altor State participante ale OSCE în acest domeniu. Când se face referire la legislația națională, BIDDO nu pledează pentru niciun model anumit specific unei țări, ci mai degrabă se concentrează pe prezentarea unor informații clare privind standardele internaționale aplicabile, simultan ilustrând cum acestea sunt implementate în practică în anumite legi naționale. Orice exemple ce vizează anumite țări trebuie să fie abordate cu precauție, deoarece acestea nu pot fi în mod necesar replicate în contextul altei țări și urmează să fie analizate întotdeauna în lumina cadrului instituțional național și legislativ mai amplu, precum și luându-se în considerare contextul și cultura politică a țării respective.
6. Mai mult decât atât, în conformitate cu Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor<sup>2</sup> (denumită în continuare "CEDAW") și a Planului de acțiune al OSCE din 2004 pentru promovarea egalității de gen<sup>3</sup> și a angajamentelor de a integra dimensiunea de gen în toate activitățile, programele și proiectele OSCE, Avizul integrează, după caz, perspectiva de gen și diversitate.
7. Prezentul Aviz se bazează pe traducerea neoficială în limba engleză a Proiectului de lege furnizată de Parlamentul Republicii Moldova, care este anexată la acest document. Sunt posibile erori de traducere. În cazul traducerii prezentului Aviz într-o altă limbă, versiunea în limba engleză va prevala.
8. Luându-se în considerare cele sus-menționate, BIDDO subliniază că prezentul Aviz nu constituie un impediment pentru BIDDO de a formula orice recomandări suplimentare scrise sau verbale sau comentarii privind tematicile respective supuse analizei în Republica Moldova pe viitor.

### III. ANALIZA JURIDICĂ ȘI RECOMANDĂRILE

---

#### 1. STANDARDELE RELEVANTE INTERNAȚIONALE ALE DREPTURILOR OMULUI ȘI ANGAJAMENTELE ASUMATE ÎN DIMENSIUNEA UMANĂ A OSCE

9. Importanța integrității instituționale și individuale în instituția Parlamentului și a deputaților în Parlament și a responsabilității publice a fost recunoscută pe scară tot mai largă drept aspecte cruciale ale vieții politice și ale unei bune guvernări. Comunitatea internațională a Parlamentelor și a organizațiilor ce acordă sprijin sistemelor parlamentare au elaborat cu succes standardele sau criteriile de referință care definesc Parlamentul ca instituție. În același timp, s-au realizat mai puține progrese în a se elabora

---

2 A se vedea *Convenția ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor* (denumită în continuare "CEDAW"), adoptată prin Rezoluția 34/180 a Adunării Generale la 18 decembrie 1979, disponibilă la: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>. Republica Moldova a aderat la Convenție la 1 iulie 1994.

3 A se vedea *Planul de acțiune al OSCE pentru promovarea egalității de gen*, adoptat prin Decizia nr. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), alin. 32.



reguli clare de conduită și etică a deputaților individuali în Parlament,<sup>4</sup> deși s-au elaborat standarde și linii directoare la nivelurile internaționale și regionale cu referire la codurile de conduită pentru funcționarii publici, în linii generale.<sup>5</sup>

10. Documentele relevante cu forță juridică obligatorie la nivel de ONU includ, în mod specific, *Convenția ONU împotriva Corupției* (denumită în continuare "UNCAC")<sup>6</sup> privind actele de corupție comise de funcționarii publici, inclusiv deputații în Parlament. În mod special, dispozițiile articolului 8 al UNCAC prevăd că Statele părți "promovează, printre altele, integritatea, onestitatea și responsabilitatea în rândul funcționarilor săi publici, în conformitate cu principiile fundamentale ale sistemului său juridic" (alin. 1) și "se străduiesc să aplice, în cadrul propriilor sisteme instituționale și juridice, coduri sau standarde de conduită pentru îndeplinirea corectă, onorabilă și adecvată a funcțiilor publice" (alin. 2). Ghidul legislativ pentru implementarea UNCAC al Biroului ONU pentru Droguri și Criminalitate (denumit în continuare "UNODC") în continuare detaliază măsurile necesare implementării articolului 8 din Convenție sub aspectul cerințelor obligatorii și a altor măsuri opționale pe care statele ar putea să ia în considerare, inclusiv în raport cu elaborarea codurilor de conduită.<sup>7</sup> Principiile ce țin de responsabilitatea și integritatea funcționarilor publici, cum sunt acelea reflectate în Rezoluția Adunării Generale a ONU nr. 51/59 "Acțiunea împotriva corupției", care conturează "un model internațional al codului de conduită pentru funcționarii publici", de asemenea prezintă un șir de linii directoare utile la nivel internațional.<sup>8</sup>
11. În plus, *Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice* (denumit în continuare "PIDCP"),<sup>9</sup> în special articolele 17 și 19, trebuie respectat deoarece acesta conține garanții importante pentru exercitarea drepturilor deputaților, în special a drepturilor acestora la respectarea vieții lor private și de familie și a libertății de exprimare.
12. Deoarece Republica Moldova este un stat membru al Consiliului Europei (denumit în continuare "CoE"), Convenția europeană pentru drepturile omului și libertățile fundamentale (denumită în continuare "CEDO"),<sup>10</sup> jurisprudența Curții Europene pentru Drepturile omului (denumită în continuare "CtEDO") și alte instrumente ale CoE, cum este Convenția penală împotriva corupției,<sup>11</sup> sunt de asemenea pertinente. Importanța dreptului la libertatea de exprimare, prevăzut în dispozițiile articolului 10 din CEDO, în special pentru deputații în Parlament a fost subliniată în mod consecvent de CtEDO în

---

4 Uniunea Interparlamentară (UIP) a adoptat în 1997 [Declarația universală privind democrația](#), care, pe lângă faptul că prezintă elementele cheie ale democrațiilor, notează că democrația "necesită existența unor instituții reprezentative la toate nivelurile și, în special, a unui Parlament în care sunt reprezentate toate componentele societății și care dispune de competențele și mijloacele necesare pentru a exprima voința poporului prin legiferarea și controlul acțiunii guvernului". De atunci, numeroase asociații parlamentare regionale, printre care Asociația Parlamentară a Commonwealth-ului (CPA) și Adunarea Parlamentară a Francofoniei (APF), au adoptat repere sau criterii pentru Parlametele democratice, care descriu principalele caracteristici ale unui Parlament democratic. Mai recent, [Declarația privind deschiderea parlamentară](#) (aprobată de peste 180 de organizații de monitorizare parlamentară ale societății civile din peste 80 de țări, precum și de un număr tot mai mare de Parlamente și asociații parlamentare) a devenit un punct de referință important pentru Parlametele care doresc să devină mai deschise și mai transparente.

5 A se vedea, de exemplu, [Codul internațional de conduită pentru funcționarii publici](#), cuprins în anexa la Rezoluția 51/59 a Adunării Generale din 12 decembrie 1996. A se vedea, de asemenea, GRECO, [Codurile de conduită pentru funcționarii publici - Constatările și recomandările GRECO](#), Strasbourg, 20 martie 2019.

6 A se vedea [Convenția Organizației Națiunilor Unite \(ONU\) împotriva corupției](#), adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 31 octombrie 2003. Republica Moldova a ratificat UNCAC pe 1 octombrie 2007.

7 A se vedea Biroul ONU pentru Droguri și Criminalitate (UNODC), [Ghidul legislativ pentru punerea în aplicare a Convenției ONU împotriva corupției](#) (a doua ediție revizuită, 2012), alin. 71-97.

8 ONU, [Rezoluția 51/59 a Adunării Generale privind lupta împotriva corupției](#), New York, 12 decembrie 1996.

9 A se vedea [Pactul internațional al ONU privind drepturile civile și politice](#), adoptat de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 2200A (XXI) din 16 decembrie 1996. Republica Moldova a aderat la Pact pe 22 ianuarie 1993.

10 CEDO a fost semnată pe 4 noiembrie 1950 și a intrat în vigoare pe 3 septembrie 1953.

11 A se vedea [CoE, Convenția penală privind corupția](#) (Strasbourg, 27 ianuarie 1999).



jurisprudența sa.<sup>12</sup> În același timp, Curtea de asemenea a recunoscut principiul autonomiei parlamentare, care implică faptul că Parlamentul trebuie să dețină competența de a-și reglementa chestiunile de ordin intern, inclusiv să asigure efectuarea în mod eficient a procedurilor parlamentare și să implementeze regulile relevante, deși este necesar să se obțină un echilibru în scopul asigurării unui tratament echitabil și corespunzător al persoanelor ce reprezintă minoritățile și să se evite abuzul exercitat în baza poziției dominante a majorității.<sup>13</sup> Politicienii de asemenea au dreptul la respectarea vieții lor private și de familie, în baza garanțiilor prevăzute de articolul 8 al CEDO.<sup>14</sup> Totuși, acesta urmează să fie contrabalansat cu dreptul publicului de a fi informat, luându-se în considerare în mod special în ce măsură încălcarea dreptului la viață privată ar putea fi justificată prin prisma contribuției la dezbaterile de interes general pentru societate și luându-se în considerare funcția/puterea/profilul lor public în calitate de criterii relevante.<sup>15</sup>

13. La nivel de OSCE, angajamentele din dimensiunea umană cu referire la instituțiile democratice afirmă faptul că un sistem democratic robust depinde de existența ca parte integrantă a vieții din interiorul societății a valorilor și a practicilor democratice, precum și prezența unei game extinse de instituții democratice.<sup>16</sup> În Documentul de la Paris din 1990, statele participante ale OSCE au afirmat că "*[d]emocrația, având un caracter reprezentativ și pluralist, are ca parte integrantă responsabilitatea în fața electoratului, obligația autorităților publice de a respecta legile și de a administra justiția în mod imparțial*".<sup>17</sup> În Documentul de la Istanbul din 1999, acestea au reafirmat în continuare garanția de consolidare a eforturilor sale de a "*promova practicile de bună guvernare și de menținere a integrității publice*" într-un efort concertat de a combate corupția.<sup>18</sup> Aceasta implică faptul că, pe lângă crearea unor instituții democratice și asigurarea responsabilității publice și a integrității în cadrul Parlamentelor, este de asemenea important să se asigure faptul că funcționarii publici aderă la anumite standarde profesionale și etice.<sup>19</sup> În acest sens, Adunarea Parlamentară a OSCE (AP OSCE) în *Declarația de la Bruxelles din 2006*,<sup>20</sup> după ce a afirmat că o bună guvernare, în special în cadrul organelor reprezentative, este de o importanță fundamentală pentru o funcționare sănătoasă a democrației, a încurajat toate instituțiile parlamentare din cadrul statelor participante ale OSCE să:

- elaboreze și publice standarde riguroase de etică și de conduită oficială a deputaților în Parlament și a personalului acestora;
- creeze mecanisme eficiente pentru dezvăluirea informațiilor financiare și privind potențialele conflicte de interese dintre deputații în Parlament și personalul acestora; și
- instituirea unui oficiu de standarde publice unde să fie posibil de înaintat plângeri privind încălcările standardelor respective comise de către deputații în Parlament și personalul acestora.

12 A se vedea, de exemplu, CtEDO, *Karácsony și alții c. Ungariei* [CG], nr. 42461/13 și 44357/13, 17 mai 2016, alin. 137, subliniind "importanța libertății de exprimare pentru membrii Parlamentului, acesta fiind discursul politic prin excelență".

13 *Ibidem*, alin. 137-147 (CtEDO, *Karácsony și alții c. Ungariei* [CG]).

14 A se vedea, de exemplu, CtEDO, *Karhuvaara și Iltalehti c. Finlandei*, nr. 53678/00, 16 februarie 2005, alin. 42.

15 A se vedea, de exemplu, CtEDO, *Von Hannover c. Germaniei*, nr. 59320/00, 24 septembrie 2004; și *Karhuvaara și Iltalehti c. Finlandei*, nr. 53678/00, 16 februarie 2005.

16 OSCE, *Documentul reuniunii de la Copenhaga a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE*, Copenhaga, 5 iunie - 29 iulie 1990), alin. 26.

17 A se vedea *Carta de la Paris pentru o nouă Europă*, Paris, 19 - 21 noiembrie 1990.

18 A se vedea *Documentul OSCE de la Istanbul din 1999*, 19 noiembrie 1999.

19 BIDDO, *Studiu de fond: Standarde profesionale și etice pentru parlamentari*, Varșovia, 2012, p. 8.

20 Adunarea Parlamentară a OSCE, *Declarația de la Bruxelles a Adunării Parlamentare a OSCE și rezoluții*, Bruxelles, 2006, alin. 32-33.

14. Mai mult decât atât, în Rezoluția privind Codul de Conduită a Membrilor din cadrul Adunării Parlamentare a OSCE<sup>21</sup> se menționează că adoptarea unui cod de conduită constituie un pas important spre îmbunătățirea cadrului instituțional care să sprijine transparența, responsabilitatea și integritatea.
15. În plus, un șir de alte documente internaționale și regionale asigură suplimentar direcționarea, recomandările și exemplele de bune practici în domeniul guvernării democratice, inclusiv principiile de bază de menținere a integrității în Parlament și prin care se stimulează încrederea publică, în același timp fiind reglementată obligația deputaților în Parlament de a acționa în asemenea mod încât să se evite discreditarea instituției.<sup>22</sup> Printre altele, [Studiul contextual BIDDO: Standardele profesionale și etice pentru deputații în Parlament \(2012\)](#), Studiul BIDDO [Integritatea parlamentară: o resursă pentru reformatori \(2022\)](#) și [Setul de instrumente BIDDO privind etica publică și integritatea: liniile directoare pentru Parlamente \(2023\)](#) furnizează analiză detaliată și exemple concrete de bune practici privind modul de consolidare și reformă a sistemelor care stabilesc standardele profesionale și etice pentru deputații în Parlament și prin care se asigură reglementarea conduitei acestora, pentru a se asigura faptul că aceste standarde sunt întrunite.<sup>23</sup> Un șir de alte documente cu caracter de resursă au fost elaborate la nivel de CoE și constituie instrumente juridice neobligatorii, cu natură de recomandare, dar care pot fi utilizate drept documente de referință dintr-o perspectivă comparativă,<sup>24</sup> în special [Instrumentarul CoE privind elaborarea Codurilor de Conduită pentru deputații în Parlament \(2023\)](#). De asemenea, trebuie menționate eforturile Grupului de State împotriva Corupției al CoE (GRECO) în domeniul elaborării unor linii directoare mai robuste privind standardele de integritate pentru deputații în Parlament. În special, cu referire la contextul Republicii Moldova, GRECO a recomandat în mod specific adoptarea unui cod de conduită pentru deputații în Parlament, precum și necesitatea de a se asigura accesul publicului la acest cod, precum și să se instituie un mecanism corespunzător în Parlament, cu scopul atât să se promoveze codul și să fie sporit gradul de informare în rândul deputaților în Parlament privind standardele care urmează să fie aplicabile acestora, dar inclusiv și în scopul implementării acestor standarde după caz.<sup>25</sup>

## 2. CONTEXTUL ȘI COMENTARIILE GENERALE

16. Proiectul de lege conține dispoziții cu referire la statutul, privilegiile și mandatul deputaților în general, drepturile și obligațiile lor, imunitatea parlamentară, precum și regulile care vizează conduita acestora și normele etice aplicabile. În caz de adoptare a Proiectului de lege, la momentul intrării acestuia în vigoare, Legea nr. 39 din 7 aprilie 1994 despre statutul deputatului în Parlament va fi abrogată, aceasta fiind actul normativ

---

21 [Rezoluția privind un Cod de conduită pentru membrii Adunării Parlamentare a OSCE](#), adoptată la cea de-a 29-a sesiune anuală a acesteia, desfășurată la Birmingham în perioada 2-6 iulie 2022, alin. 2.

22 A se vedea, de exemplu, [Westminster Foundation for Democracy, Manual privind etica și conduita parlamentară: un ghid pentru parlamentari \(2009\)](#), care a fost elaborat sub auspiciile Grupului de lucru mondial pentru etică parlamentară al Organizației Mondiale a Parlamentarilor împotriva Corupției (GOPAC).

23 A se vedea BIDDO, [Studiu de fond: Standarde profesionale și etice pentru parlamentari](#) (Varșovia, 2012); Studiul BIDDO: [Integritatea Parlamentară: O resursă pentru reformatori \(2022\)](#); și [Setul de instrumente privind etică și integritate publică BIDDO: Orientări pentru parlamente](#) (decembrie 2023).

24 A se vedea, de exemplu, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, [Rezoluția \(97\) 24 privind cele douăzeci de principii directoare pentru lupta împotriva corupției](#), în special principiul 15, care prevede: "să încurajeze adoptarea, de către reprezentanții aleși, a unor coduri de conduită"; ; Adunarea Parlamentară a CoE (APCE), [Rezoluția 1214 \(2000\) privind rolul Parlamentelor în lupta împotriva corupției](#); Congresul CoE al Puterilor Locale și Regionale, [Rezoluția 316 \(2010\) Drepturile și îndatoririle reprezentanților aleși locali și regionali: riscurile de corupție](#); și Comitetul de Miniștri al CoE, [Recomandarea CM/Rec\(2017\)2 privind reglementarea juridică a activităților de lobby în contextul procesului decizional public](#) și expunerea de motive.

25 GRECO, [Al doilea raport intermediar de conformitate pentru Republica Moldova](#), adoptat de GRECO la cea de-a 93-a ședință plenară (Strasbourg, 20-24 martie 2023), alin. 11. În special, GRECO a reamintit că elaborarea unui Cod de etică și conduită a parlamentarilor, inițiată în 2016, și elaborarea unui Cod de reguli și proceduri parlamentare, inițiată în 2018, erau încă în curs de elaborare.

care în prezent reglementează momentul începerii și finalizării mandatului de deputat, incompatibilitățile, imunitatea parlamentară și drepturile și obligațiile deputaților care rezultă din mandatul respectiv.<sup>26</sup> În același timp, articolul 71 din Proiectul de lege precizează că, la momentul adoptării, acesta se va "aplica în coroborare cu prevederile Regulamentului Parlamentului adoptat prin Legea nr.797/1996", însă prevederile sale vor avea prioritate în caz de divergențe.

17. Proiectul de lege reglementează unele elemente de conduită care, în principiu, ar trebui fie reglementate de un cod, inclusiv comportamentul în sesiunea Parlamentului, conflictele de interese, inclusiv cadourile, uzul banilor publici sub formă de cheltuieli și alocații, mecanismul de înaintare a plângerilor, inclusiv organul responsabil etc.
18. Proiectul de lege întrunește dispozițiile privind obligațiile cu forță juridică obligatorie (de exemplu, cu referire la prevenirea actelor de corupție, declararea averii și conflictul de interese, sau elaborarea în continuare a prevederilor constituționale privind mandatul și statutul deputatului) cu prevederi de o formulare largă privind conduita și etica deputaților. Acestea din urmă conțin valori care urmează să ghideze conduita deputaților și/sau să aibă drept scop descurajarea comportamentului, care deși poate să nu fie în mod necesar calificat drept comportament ilegal, totuși ar putea să fie considerat lipsit de etică. În mod special, capitolul IV din Proiectul de lege reglementează atât conduita și etica pe de o parte, precum și drepturile și obligațiile deputaților, pe de altă parte. Deși lista de drepturi și obligații în general derivă din competențele constituționale ale deputaților și conține toate elementele necesare pentru o exercitare eficientă și corespunzătoare a obligațiilor acestora, combinarea regulilor etice cu asemenea obligații ar putea rezulta în crearea unor impresii distorsionate, deoarece se recurge la plasarea pe picior de egalitate a două seturi de reguli de o natură foarte diferită și care au o rădăcină și o bază juridică diferită.
19. Nu este o practică neobișnuită în regiunea OSCE de a incorpora principiile etice în contextul unor instrumente cu forță juridică obligatorie cum ar fi un Regulament de procedură sau legislație care să reglementeze statutul deputatului, de exemplu sub formă de anexă sau în cadrul unei secțiuni separate privind standardele etice.<sup>27</sup> O asemenea formalizare este în general recomandată pentru a se asigura o implementare mai eficientă și un cadru juridic de responsabilitate asigurat în baza dispozițiilor Codului.<sup>28</sup> Compilarea tuturor acestor reguli și obligații într-un singur document ar putea să rezulte în asigurarea unei clarități mai mari atât pentru deputați, cât și pentru publicul larg.<sup>29</sup>
20. În același timp, integrarea prevederilor etice în legislația primară poate să semnifice că modificarea acestor reguli poate fi mai dificilă. Această afirmație este și mai veridică din motiv ce Proiectul de lege este o lege organică. Codul de conduită sau etică este în genera perceput drept un instrument viu care necesită revizuire periodică și care poate fi actualizat după caz pentru a face față provocărilor noi.<sup>30</sup> De asemenea, scopul principiilor sau normelor etice este de a asigura un cadru normativ, recomandări sau standarde generale de bună conduită care să ghideze activitățile deputaților. Prin natura sa, acestea sunt deseori formulate prin sintagme de ordin aspirational care nu întrunesc criteriul securității juridice și al previzibilității legislației, ceea ce înseamnă că o persoană trebuie

26 A se vedea [Legea nr. 39 din 7 aprilie 1994 despre statutul deputatului în Parlament](#), modificată ultima dată în martie 2023.

27 A se vedea studiul BIDDO: [Integritatea parlamentară: O resursă pentru reformatori \(2022\)](#), pp. 39-41; BIDDO, [Setul de instrumente privind etica și integritatea publică: Orientări pentru Parlamente](#) (decembrie 2023), p. 17.

28 *Ibidem.* BIDDO, [Set de instrumente privind etica și integritatea publică: Orientări pentru Parlamente](#) (decembrie 2023), p. 17.

29 A se vedea studiul BIDDO: [Integritatea parlamentară: O resursă pentru reformatori \(2022\)](#), p. 39.

30 A se vedea studiul BIDDO: [Integritatea parlamentară: O resursă pentru reformatori \(2022\)](#), p. 11.

- să poată să prevadă, în măsură rezonabilă, consecințele pe care conduita sa poate să atragă.
21. Principiile și normele etice ar trebui de asemenea diferențiate de regulile disciplinare care au scopul să asigure o funcționare organizată a Parlamentului. Curtea Europeană a Drepturilor omului a constatat că regulile disciplinare conțin în mod inevitabil un element de confuzie și sunt susceptibile de interpretare în practica parlamentară, deși luându-se în considerare statutul lor profesional, deputații ar trebui să poată să prevadă consecințele conduitei sale.<sup>31</sup>
  22. Mai mult decât atât, ambele tipuri de norme juridice – fie de natură obligatorie sau de ordin aspirational – sunt uneori combinate într-un singur articol din Proiectul de lege. Un asemenea exemplu sunt dispozițiile articolului 23(1) din Proiectul de lege, care enumeră 25 de obligații ale deputaților, care variază de la obligația prezentării declarațiilor de avere și interese personale, plasate împreună cu prevederile aspiraționale de o natură excesiv de largă, care se referă, de exemplu, la a da un exemplu de urmat prin aplicarea "normelor etice și morale" (sub-alineatul e) sau prin a demonstra politețe (sub-alineatul k), pentru a exemplifica doar câteva norme. Asemenea aspecte trebuie în mod general adresate în mod diferit sub aspectul nivelului de detaliere și formulare juridică, accentuându-se faptul că regulile etice sunt un concept ce transcende regulile exprese care prescriu sau interzic anumite fapte. Acest aspect este de asemenea important, deoarece încălcarea acestor dispoziții nu ar trebui să rezulte în efecte juridice și/sau sancțiuni similare.
  23. În lumina celor menționate mai sus, este recomandabil de a se lua în considerare **necesitatea separării mai clare a prevederilor care încorporează cerințele cu caracter juridic obligatoriu, precum și a indicațiilor prescriptive de conduită pentru deputați pentru a se asigura ordinea în desfășurarea lucrărilor Parlamentului, de dispozițiile ce dispun linii directoare de ordin aspirațional și în bază de principii pentru deputați, sau să se ia în considerare elaborarea unui cod separat de conduită/etică care ar putea fi anexat la Legea privind statutul deputatului sau la Regulamentul de procedură al Parlamentului (denumit în continuare "RP").** Indiferent de decizia adoptată, se recomandă cel puțin să se ia în considerare **inclusiunea drepturilor și obligațiilor deputatului și a regulilor etice și de conduită ale deputatului în dispozițiile din capitole separate din Proiectul de lege. În practică, elaborarea unui cod de etică separat ar facilita implementarea acestuia la o etapă mai avansată.** În cazul în care se optează pentru elaborarea unui Cod separat, acesta din urmă ar putea ulterior să combine într-un singur loc normele, regulile și valorile prescriptive de conduită, care de regulă asigură fundamentul codurilor celor mai robuste.<sup>32</sup> O bună practică recomandată, de asemenea, constă în a solicita tuturor deputaților să-și asume angajamentul de a se conforma în mod explicit, prin depunerea semnăturii sau prin alte mijloace, acestor reguli etice/cod.<sup>33</sup> **Elaborarea de documente suplimentare care să fie anexate la codul de conduită, cum ar fi ghidurile, manualele sau modelele care explică diversele aspecte ale codului în detaliu, pot să contribuie în mod semnificativ la o înțelegere mai facilă a codului și la implementarea coerentă a dispozițiilor acestuia.**<sup>34</sup>

31 A se vedea, de exemplu, CtEDO, *Karácsony și alții c. Ungariei* [CG], nr. 42461/13 și 44357/13, 17 mai 2016, alin. 126.

32 BIDDO, *Setul de instrumente privind etica și integritatea publică: Orientări pentru parlamente* (decembrie 2023), p. 18.

33 A se vedea, de exemplu, GRECO, *Codurile de conduită pentru funcționarii publici - Constatări și recomandări GRECO*, Greco (2019), p. 5.

34 BIDDO, *Setul de instrumente privind etica și integritatea publică: Orientări pentru parlamente* (decembrie 2023), p. 23.

24. În al doilea rând, un șir de chestiuni abordate în cadrul Proiectului de lege constituie o duplicare sau în mare parte se suprapun cu prevederile RP parlamentar.<sup>35</sup> Acesta este cazul, de exemplu, al Capitolului III din Proiectul de lege privind Imunitatea parlamentară care abordează tematici reglementate în cadrul Capitolului 5 din RP. În mod similar, Articolul 29 din Proiectul de lege enumeră un șir de "restricții" privind conduita deputaților în cadrul sesiunilor parlamentare, care în mare parte se suprapun cu dispozițiile articolului 132 din RP, deși acesta din urmă încadrează asemenea tipuri de încălcări ale normelor de conduită, cum sunt restricțiile clare sau interdicțiile. Tipurile de sancțiuni prevăzute de Proiectul de lege (articolul 44 și dispozițiile consecutive) în mare parte constituie o duplicare a acelor enumerate în Capitolul 11 din RP, deși Proiectul de lege include cinci noi tipuri de sancțiuni, suplimentar la acelea deja stipulate în RP.<sup>36</sup> Deși Proiectul de lege conține o clauză de soluționare a conflictelor (articolul 71), o asemenea duplicare și suprapunere dintre Proiectul de lege și RP totuși generează riscul de a crea ambiguități pentru deputați cu referire la standardele aplicabile de conduită și sancțiunile corespunzătoare, și în mod mai general, are impact asupra coerenței și consecvenței cadrului legislativ, ceea ce contravine principiului securității juridice.<sup>37</sup> **Legiuitorii trebuie să evite, în măsura posibilă, duplicarea sau suprapunerea dintre dispozițiile Proiectului de lege și RP sau cu alte acte normative cu referire la funcționarea Parlamentului și să ia în considerare opțiunea introducerii unor modificări relevante ale RP și/sau a unor referințe încrucișate privind dispozițiile relevante.**
25. În final, Proiectul de lege ar putea fi în continuare îmbunătățit, prin a se include în mod sistematic dispoziții cu referire la dimensiunile de gen, diversitate și incluziune, asigurându-se faptul că regulile de conduită și etică ale deputatului abordează în mod efectiv discriminarea în bază de orice criterii, hărțuirea și violența împotriva femeilor și a comunităților marginalizate (a se vedea în continuare comentariile din paragrafele 51 și 57-58 *infra*).

#### RECOMANDAREA A.

Să se ia în considerare delimitarea mai clară a dispozițiilor care includ cerințe obligatorii din punct de vedere juridic și prescripții de comportament pentru deputați pentru a se asigura desfășurarea ordonată a procedurilor parlamentare, de dispozițiile care oferă orientări etice bazate pe principii aspiraționale pentru deputați, care nu vor rezulta în mod necesar în consecințe juridice sau sancțiuni, abordându-le în capitole separate, sau să se ia în considerare posibilitatea de a avea un cod de conduită/deontologic separat care ar putea fi anexat la Legea privind statutul deputaților sau la Regulamentul de procedură.

35 A se vedea [Legea Republicii Moldova nr. 797 din 02 aprilie 1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului](#) (modificată ultima dată prin LP52 din 16 martie 2023).

36 Și anume, articolul 44 (d) retragerea dreptului de a lua cuvântul și refuzul dreptului de a lua cuvântul pe întreaga durată a ședinței; (h) sancțiuni financiare; (i) excluderea din delegațiile parlamentare permanente la organizațiile internaționale; și (j) limitarea dreptului de acces la informații confidențiale.

37 A se vedea BDDO, [Orientările privind legiferarea democratică pentru legi mai bune](#) (2024), Principiul 15.



### 3. SCOPUL ȘI FORMULAREA PROIECTULUI DE LEGE

26. Capitolul I privind Dispozițiile generale conține doar două articole care definesc domeniul de aplicare al cadrului de reglementare al Proiectului de lege (articolul 1) și stipulează principiile generale care trebuie să direcționeze activitățile deputaților (articolul 2). Scopul Proiectului de lege nu este definit cu claritate. În conformitate cu articolul 1, Proiectul de lege își propune scopul de a reglementa "statutul, conduita și etica deputatului în Parlament". Totuși, este în mod general recomandabil de a se include de la bun început o sintagmă suplimentară pentru a se sublinia scopul codului sau al actului normativ care include asemenea reguli.<sup>38</sup>
27. Limbajul juridic utilizat la elaborarea principiilor directoare din articolul 2 al Proiectului de lege include asemenea sintagme cum ar fi "deputații trebuie", "deputații nu trebuie", "deputații pot". Asemenea limbaj juridic poate fi considerat drept aplicabil în cazul unor principii cu forță juridică obligatorie, sau obligațiilor juridice și a competențelor deputaților prezentate la un moment mai avansat al Proiectului de lege (cum sunt, respectarea principiilor de nediscriminare, integritate). Totuși, Proiectul de lege utilizează de asemenea limbaj similar cu referire la principiile directoare ce au scopul de a asigura conduita scontată. În același timp, se recomandă de a se reconsidera uzul de asemenea terminologie în prevederile care ar putea fi interpretate drept instituind limitări nejustificate asupra independenței deputaților. De exemplu, articolul 2 (c) stabilește obligația neutralității privind "orice interes politic, economic, religios sau de altă natură". Totuși, este necesar de menționat că deputații, în general, precum și persoanele care fac parte din partidele politice, se vor ghida cel mai probabil de convingerile lor și de considerațiile de ordin politic care definesc grupurile politice respective. Din acest motiv, includerea obligației de a rămâne neutru în exercitarea obligațiilor sale poate fi considerată drept o limitare a pluralismului de opinii și viziuni politice, precum și drept o restricționare nejustificată a exercitării dreptului lor la libertatea de religie și de convingere.
28. Dispozițiile cu referire la normele etice se conțin în Capitolul IV din Proiectul de lege ("Conduita, etica, drepturile și obligațiile deputatului"). articolul 21 din Proiectul de lege prevede că normele de conduită și etică reflectă valorile esențiale și standardele etice ale deputaților în Parlament, în cadrul exercitării mandatului. În continuare, se prevede că normele de conduită și de disciplină parlamentară, prevăzute în prezenta lege sunt obligatorii pentru deputați (articolul 21(4)).
29. Sintagmele precum "norme", "disciplină" sau "obligatoriu", utilizate în cadrul acestor prevederi, nu mereu se aliniază naturii aspiraționale conferite unor prevederi cu caracter de normă etică, care ar trebui să explice și să promoveze în mod general comportamentul etic prin uzul unui limbaj cu caracter de ghidare și nu unul imperativ. Totuși, trebuie să se precizeze că unele tipuri de conduită neetică de asemenea ar putea să constituie o încălcare a legii (cum ar fi conflictele de interese, actele de corupție, abuzul în funcția publică pentru favorizarea unor grupuri în mod prioritar în raport cu alte grupuri, etc.). Dacă se conferă statut de lege normelor juridice respective, este necesar să se precizeze în mod clar și lipsit de ambiguitate care comportamente sunt interzise și ar putea rezulta în aplicarea anumitor consecințe sau sancțiuni, sau să se includă referințe încrucișate la

---

38 De exemplu, Codul de conduită pentru membrii Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, în articolul său de deschidere, prevede că "scopul acestui cod este de a oferi un cadru de referință pentru membrii Adunării Parlamentare a Consiliului Europei în îndeplinirea sarcinilor lor. Acesta prezintă principiile generale de comportament pe care Adunarea le așteaptă de la membrii săi. Prin aderarea la aceste standarde, membrii pot menține și consolida deschiderea și responsabilitatea necesare pentru încrederea în Adunarea Parlamentară". A se vedea [Codul de conduită pentru membrii Adunării Parlamentare](#), Compendiu de dispoziții în vigoare în ianuarie 2022.



legislația aplicabilă, și suplimentar să se includă un mecanism clar privind modul în care organul de monitorizare a eticii parlamentare instrumentează asemenea cazuri, cu implicarea instituțiilor de aplicare a legii.

30. Mai mult decât atât, prevederile de a asigura o desfășurare organizată a sesiunilor parlamentare și a procedurilor disciplinare, cum sunt procedurile de soluționare a comportamentului de perturbare a ordinii, ofensiv sau violent al deputatului în incinta Parlamentului sau în afara acesteia, urmează să fie stipulate prin reguli precise și concrete, care să aibă forță juridică de lege (cum este de exemplu cazul articolului 132 din RP ale Parlamentului). În același timp, atunci când se au în vedere unele standarde etice sau aspiraționale, limbajul utilizat în formularea sintagmelor din Proiectul de lege (articolele 2, 21 și 23 în special) nu trebuie să fie prea rigid sau imperativ. Respectivale dispoziții ale legii ar trebui să servească ca bază a normelor etice și să contribuie la consolidarea unei culturi de integritate și etică în rândul deputaților din Parlament, contribuind astfel la un grad sporit de încredere publică. În acest sens, se recomandă uzul unui limbaj de ordin mai aspirational, care recunoaște faptul că deputații în Parlament ar putea în mod potențial să comită erori de conduită, și astfel să se renunțe la formula imperativă.<sup>39</sup>
31. **În baza considerațiilor de mai sus, atunci când nu se face referire la obligații cu forță juridică obligatorie sau comportamente interzise ale deputatului, se recomandă o formulare a unor reguli etice, care să nu rezulte în consecințe juridice sau sancțiuni, prin includerea acestora într-un cadru juridic prin care se reglementează modelul de conduită recomandabilă sau de dorit a deputatului.**

#### 4. PRINCIPIILE ETICE ȘI CONDUITA PRECONIZATĂ A DEPUTAȚILOR ÎN PARLAMENT

##### 4.1. Principiile și valorile etice de bază

32. Articolul 21 (3) din Proiectul de lege prevede că "*normele de conduită și etică parlamentară reflectă valorile esențiale și standardele etice ale deputaților în Parlament, în cadrul exercitării mandatului.*" Totuși, Proiectul de lege nu definește aceste "*valori esențiale și standarde etice*". Articolul 2 al Proiectului de lege definește principiile ce reglementează activitatea unui deputat în Parlament, inclusiv supremația Constituției și a legii, prioritatea interesului public, imparțialitatea și independența, integritatea, libertatea gândirii și a exprimării, cinstea și corectitudinea, deschiderea și transparența, egalitatea și nondiscriminarea. Deși includerea acestor principii este o măsură salutară, nu este suficient de clar dacă acestea sunt echivalente cu acele "*valori esențiale și standard etice*", care, de altfel, nu sunt elucidate deloc în textul proiectului. Dacă acestea fac referire la principiile directoare prezentate în articolul 2 din Proiectul de lege, acest fapt urmează să fie elucidat cu claritate.
33. Mai mult decât atât, în articolul 23, printre lista de obligații ale deputaților, Proiectul de lege stipulează că deputații sunt obligați să "*respecte normele de etică și conduită*", fără a se face vreo referire la aceste norme sau unde acestea sunt reglementate, deși de asemenea se menționează anumite linii directoare privind conduita preconizată, care de regulă se conțin în codurile deontologice (de exemplu, să contribuie prin exemplu personal, o comportare cuviincioasă, politețe, respectul mutual). Articolul 24 prevede obligația deputatului "*să respecte valorile profesionale și morale*", însă fără a se specifica sau defini acestea. Este necesar să se sublinieze că există un șir de alte referințe

---

39 A se vedea [Avizul BIDD0 privind Codul de etică al Republicii Kârgâzstan](#) (2023), alin. 22.

la unele standarde etice sau linii directoare în textul integral al Proiectului de lege, de exemplu "profesionalismul, integritatea și nondiscriminarea" (articolul 27 privind conduita deputatului în raport cu cetățenii) și referințe la lezarea "onoarei, demnității și reputației profesionale ale deputaților", dar și uzul "expresiilor și/sau cuvintelor jignitoare, indecente și/sau calomnioase și a gesturilor obscene" (articolul 29 privind conduita deputatului pe parcursul ședinței Parlamentului, care conțin dispoziții mai ample decât acele stipulate de Capitolul 11 din RP). În afară de aceasta, articolul 50 enumeră anumite tipuri de conduită care ar putea să rezulte în eliminarea deputatului din sala de ședințe,<sup>40</sup> deși acestea din urmă nu sunt în întregime aliniate altor dispoziții ce se conțin în Proiectul de lege.

34. O simplă referire mai amplă la așa-numitele valori și standarde etice, sub forma unor norme incluse în lege, fără a se asigura definirea acestor noțiuni sau referirea la alte documente care ar conține o definiție a acestor concepte cauzează incertitudine. În principiu, legea trebuie să fie previzibilă, ceea ce ar însemna că dispozițiile acesteia trebuie să fie formulate cu precizie și claritate suficientă pentru a permite subiecților raporturilor juridice să-și reglementeze conduita sa în conformitate cu aceste norme.<sup>41</sup>
35. Chiar presupunând că principiile enumerate în articolul 2 din Proiectul de lege constituie respectivele "standarde și valori etice" pe care deputații sunt obligați să le respecte, se recomandă ca acest fapt să fie precizat mai clar în textul Proiectului de lege, de exemplu, prin a le specifica în mod expres în calitate de "principii etice", în locul sintagmei utilizată de "principii care guvernează activitatea deputatului în Parlament". În orice caz, principiile enumerate în articolul 2 sunt formulate în termeni destul de amplii și generali, care ar putea fi prezentate mai detaliat într-un cod separat sau în documentele/manualele/ghidurile de însoțire. O specificare clară a acestor valori și standarde are nu doar o valoare simbolică, dar și una practică. Standardele etice de activitate în Parlament care sunt bine-definite de asemenea contribuie la îmbunătățirea responsabilității, prin a se oferi publicului și instituțiilor mass-media a unor criterii clare în baza cărora poate fi evaluată conduita deputaților în Parlament, și în ultimă instanță aceasta ar rezulta în consolidarea încrederii publice în deputații individuali și în instituția Parlamentului per ansamblu.<sup>42</sup> Din perspectivă practică, plângerile cu referire la conduita deputaților în Parlament trebuie de asemenea să indice care valori și principii au fost încălcate (a se vedea Sub-sectiunea 7.2 privind mecanismele de contestare mai jos). Definirea unei liste de valori și principii etice va depinde foarte mult de contextul țării, însă trebuie să reflecte un consens larg. În acest sens, elucidarea valorilor și principiilor etice ce guvernează conduita deputatului ar trebui să fie rezultatul unui proces incluziv, echitabil, transparent și participativ, cu implicarea deputaților ce reprezintă comunități marginalizate istoric și/sau subreprezentate, dar și prin a se include reprezentanții comunității mai largi, respectându-se principiile parității de gen, asigurându-se dezbaterile publice incluzive, deschise și semnificative în cursul procesului respectiv.<sup>43</sup>
36. În lumina celor sus-menționate, se recomandă o definiție cu claritate în cadrul Proiectului de lege a conceptului de "standarde și valori etice" la care deputații trebuie să adere, sau în cazul în care acestea sunt enumerate în articolul 2 al

40 De exemplu, articolul 50, (c) se referă la insulte publice, calomnii sau amenințări la adresa Președintelui Republicii Moldova în mod special; (h) menționează apelurile publice la rebeliune, violență sau "alte acțiuni"; subpunctul (i) se referă la instigarea la ură, război, revoltă în masă, nesupunere de grup și promovarea sau justificarea urii rasiale, xenofobiei, antisemitismului, care nu au fost menționate anterior, iar motivele de discriminare menționate nu corespund celor indicate la articolul 2 (h); subpunctul (j) menționează, de asemenea, justificarea "războaielor de agresiune, a crimelor de război și a crimelor împotriva umanității".

41 BIDDÒ, *Orientări privind legiferarea democratică pentru legi mai bune* (2024), Principiul 16. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, *Lista de verificare a statutului de drept* (2016), alin. 58.

42 A se vedea studiul BIDDÒ: *Integritatea parlamentară: O resursă pentru reformatori* (2022), pp. 14-15.

43 BIDDÒ, *Setul de instrumente privind etica și integritatea publică: Orientări pentru parlamente* (decembrie 2023), pp. 13-14 și 24-25.

**Proiectului de lege, să se indice acest fapt în mod mai clar, în același timp asigurându-se o elaborare a principiilor sus-menționate și gruparea regulilor etice care sunt dispersate în diversele segmente ale Proiectului de lege, pentru a le întruni într-o singură secțiune.**

#### **RECOMANDAREA B.**

Să se clarifice mai bine la ce se referă "standardele și valorile etice" și să se detalieze în continuare care sunt așteptările față de deputați în exercitarea mandatului lor, grupându-se într-o singură secțiune normele etice dispersate în textul proiectului de lege.

## **4.2. Acțiunea și conduita preconizată a deputaților în Parlament**

### *4.2.1. Conduita în cadrul sesiunilor plenare și sesiunilor organelor de lucru ale Parlamentului și libertatea de exprimare și independența opiniilor deputaților*

37. Articolul 29 din Proiectul de lege prezintă o listă amplă de restricții privind conduita deputaților în cadrul sesiunilor plenare și a ședințelor organelor de lucru ale Parlamentului. De exemplu, acesta reglementează, printre altele, acțiunile de perturbare a ordinii și disciplinei în sala de ședință în timpul ședințelor Parlamentului prin luarea cuvântului de către deputat fără a i se oferi, vorbirea la telefon; declarațiile calomnioase în adresa deputaților, altor demnitari, funcționari ori persoane; proferarea de insulte, amenințări și calomnii atât de la tribuna Parlamentului, cât și în cadrul ședințelor în plen; lezarea onoarei, demnității și reputației profesionale a deputaților; utilizarea expresiilor și/sau cuvintelor jignitoare, indecente și/sau calomnioase și a gesturilor obscene; etc. În plus, obligațiile deputaților de a nu folosi expresii injurioase, ofensatoare, discriminatorii sau calomnioase, și să nu compromită buna desfășurare a ședințelor Parlamentului și a ședințelor organelor de lucru ale acestuia sunt stipulate în dispozițiile articolului 23 din Proiectul de lege (sublineatele (i) și (j)). După cum se subliniază în par. 24 *supra* aceste dispoziții constituie preponderent suprapuneri cu dispozițiile articolului 132 din RP.<sup>44</sup> Articolul 16 de asemenea în mod specific se adresează problemei "Independenței opiniilor" și libertății de exprimare a deputaților, precizând că "un deputat nu poate fi persecutat sau tras la răspundere juridică pentru voturile sau pentru opiniile exprimate în exercitarea mandatului" (articolul 16(1)), precum și posibilele situații de restricționare a independenței, inclusiv în caz de "apeluri publice la rebeliune, violență, separatism, care, potrivit legislației, implică răspundere penală, nu cad sub incidența garantării juridice a libertății de exprimare a deputatului pentru opiniile sale" (articolul 16 (3)). În plus, articolul 50 din proiectul de lege, care reglementează tipurile de conduită care pot să rezulte în eliminarea deputatului din sala de ședințe, de asemenea prezintă un șir de

44 Articolul 132 din RDP interzice: "a) proferarea de insulte, amenințări sau calomnii atât de la tribuna Parlamentului, cât și din sala de ședințe; b) dialogul dintre vorbitorul de la tribună și persoanele aflate în sală; c) convorbirile cu telefonul mobil în sala de ședințe a Parlamentului în timpul ședințelor plenare; d) perturbarea dezbaterilor sau crearea de agitație în sala de ședințe; (d 1 ) accesul în incinta Parlamentului și în sălile în care se desfășoară ședințele plenare ale Parlamentului și ale organelor de lucru ale acestuia cu echipamente portabile de amplificare a sunetului și/sau cu orice alte obiecte care ar putea fi utilizate pentru a tulbura ordinea și/sau a întrerupe desfășurarea ședințelor Parlamentului; (d 2 ) blocarea tribunei, blocarea accesului în sala de ședințe, blocarea sau limitarea accesului la microfoane sau crearea condițiilor pentru imposibilitatea continuării ședințelor plenare ale Parlamentului; (e) orice acțiune de natură să împiedice desfășurarea normală a lucrărilor Parlamentului."

acțiuni care nu sunt în totalitate compatibile cu restricțiile prezentate în dispozițiile anterioare ale Proiectului de lege.<sup>45</sup>

38. Un șir de restricții enumerate mai sus ar putea să rezulte în limitarea libertății de exprimare a deputaților. Luându-se în considerare importanța fundamentală a libertății dezbaterilor parlamentare într-o societate democratică, merită să se menționeze ca Statele participante ale OSCE au o marjă foarte restrânsă de discreție în restricționarea conținutului discursurilor parlamentare. După cum se menționează mai sus, CtEDO a subliniat în repetate rânduri importanța libertății de exprimare pentru deputați și a statuat că discursul în Parlament se bucură de un nivel ridicat de protecție.<sup>46</sup> Orice limitare a dreptului la libertatea de exprimare trebuie să fie "prevăzută de lege", precum și să corespundă unui sau mai multor criterii conținute în documentele internaționale (articolul 19 din ICCPR și articolul 10 din CEDO), și să fie "necesară într-o societate democratică" și nondiscriminatorie.
39. Curtea de asemenea a constatat că regulile disciplinare care au scopul de a asigura o funcționare organizată a activității parlamentare în mod inevitabil includ un element de ambiguitate și sunt susceptibile interpretărilor în practica parlamentară.<sup>47</sup> În jurisprudența sa, CtEDO a trasat linia de demarcare dintre, pe de o parte, conținutul discursului parlamentar – subliniind că Statele au o marjă foarte restrânsă de discreție în reglementarea acestui conținut, și, pe de altă parte, timpul, locul și modul în care are loc acest discurs.<sup>48</sup> Curtea de asemenea a menționat că "*regulile de țin de modul de funcționare internă a Parlamentului nu trebuie să servească drept o bază pentru comiterea abuzului de către fracțiunile majoritare a poziției sale dominante vizavi de fracțiunile din opoziție*", menționând că "*este necesar să se obțină un echilibru care asigură un tratament echitabil și corect al persoanelor ce reprezintă majoritatea și să se evite abuzul poziției dominante*".<sup>49</sup>
40. În acest sens, trebuie de subliniat că dreptul internațional al drepturilor omului recunoaște un număr limitat de tipuri sau conținuturi de discursuri pe care Statele pot să interzică sau pentru care să introducă sancțiuni (prin lege),<sup>50</sup> cu condiția că prevederile respective

45 De exemplu, articolul 50, (c) se referă la insulte publice, calomnii sau amenințări la adresa *Președintelui Republicii Moldova* în mod special; (h) menționează apelurile publice la rebeliune, violență sau "alte acțiuni"; subpunctul (i) se referă la instigarea la ură, război, revoltă în masă, nesupunere de grup și promovarea sau justificarea urii rasiale, xenofobiei, antisemitismului, care nu au fost menționate anterior, iar motivele de discriminare menționate nu corespund celor indicate la articolul 2 (h); subpunctul (j) menționează, de asemenea, justificarea "războaielor de agresiune, a crimelor de război și a crimelor împotriva umanității".

46 A se vedea, de exemplu, CtEDO, *Karácsony și alții c. Ungariei* [CG], nr. 42461/13 și 44357/13, 17 mai 2016, alin. 138 și 142.

47 A se vedea, de exemplu, CtEDO, *Karácsony și alții c. Ungariei* [CG], nr. 42461/13 și 44357/13, 17 mai 2016, alin. 126.

48 *Ibidem*, alin. 140.

49 A se vedea, de exemplu, CtEDO, *Karácsony și alții c. Ungariei* [CG], nr. 42461/13 și 44357/13, 17 mai 2016, alin. 147.

50 Printre acestea se numără: "*incitarea directă și publică la comiterea genocidului*", care ar trebui să fie pedepsită în conformitate cu articolul III (c) din Convenția pentru prevenirea și pedepsirea crimei de genocid, la care Republica Moldova a aderat pe 26 ianuarie 1993; "*propaganda pentru război*" și "*susținerea urii naționale, rasiale sau religioase care constituie o incitare la discriminare, ostilitate sau violență*", care ar trebui să fie interzise în conformitate cu articolul 20 alineatele (1) și (2) din PIDCP; "*orice diseminare de idei bazate pe superioritate sau ură rasială, incitare la discriminare rasială, precum și [...] incitarea la [acte de violență] împotriva oricărei rase sau grup de persoane de altă culoare sau origine etnică*", care ar trebui să fie o infracțiune pedepsită prin lege, în conformitate cu articolul 4 (a) din ICERD; "*provocarea publică la comiterea de acte de terorism*", atunci când este comisă în mod ilegal și intenționat, care ar trebui să fie incriminată (a se vedea *Rezoluția 1624 (2005)*) a Consiliului de Securitate al ONU). Recomandările internaționale solicită, de asemenea, statelor să adopte legi și măsuri, după caz, "*pentru a interzice și incrimina în mod clar violența online împotriva femeilor, în special distribuirea de imagini intime fără consimțământ și hărțuirea online*", inclusiv "*amenințarea cu difuzarea de imagini sau conținuturi fără consimțământ*", care trebuie să devină ilegală; a se vedea Raportorul special al ONU privind violența împotriva femeilor, cauzele și consecințele acesteia, *Raport privind violența online împotriva femeilor și fetelor din perspectiva drepturilor omului* (18 iunie 2018), A/HRC/38/47, alin. 100-101. *Recomandarea de politică generală nr. 7* a Comisiei Europene împotriva rasismului și intoleranței (ECRI) recomandă să se considere infracțiune penală incitarea publică la violență, ură sau discriminare sau amenințarea unei persoane sau a unui grup de persoane din motive de rasă, culoare, limbă, religie, naționalitate sau origine națională sau etnică, în cazul în care aceste acțiuni sunt deliberate. A se vedea, de asemenea, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, *Recomandarea CM/Rec(2022)16 privind combaterea discursului instigator la ură*, adoptată de Comitetul de Miniștri pe 20 mai 2022, alin. 11. Pe 18 octombrie 2022, Comisia a șasea (Juridică) din cadrul Adunării Generale a ONU, a aprobat o rezoluție privind "*Crimele împotriva umanității*", fără vot, pentru a



legislative sunt interpretate în mod strict în conformitate cu standardele internaționale ale libertății de exprimare, în special când se au în vedere actele de "instigare" la violență.<sup>51</sup> Asemenea restricții urmează să fie aplicabile și în cazul deputaților. Se menționează în acest sens că articolul 50 din Proiectul de lege, care stipulează tipurile de comportament care ar putea să rezulte în eliminarea din sala de ședințe a deputaților, prezintă un șir de modalități de exprimare care ar putea în integritate sau parțial să cadă sub incidența interdicțiilor stipulate în instrumentele dreptului internațional al omului (de exemplu, propaganda de război, apelul public la violență, incitarea la ură) deși este necesar să se reitereze că asemenea prevederi, în special atunci când se are în vedere "incitarea" trebuie să fie supuse unor interpretări stricte în conformitate cu standardele internaționale ale libertății de exprimare.<sup>52</sup> În afara acestor excepții limitate și definite îngust, statele trebuie să evite, ca regulă generală, de a interzice sau să reglementeze conținutului sau substanța unei exprimări.

41. **Unele din dispozițiile sus-menționate din Proiectul de lege conțin restricții privind conținutul exprimării care depășește cadrul admisibil al standardelor internaționale ale libertății de exprimare și care, respectiv, trebuie revizuite** (de exemplu, declarațiile cu caracter de defăimare, insultele, amenințările, lezarea demnității, onoarei și reputației profesionale a deputaților; utilizarea expresiilor și/sau cuvintelor jignitoare, indecente; precum și perturbarea ordinii în sala de ședință "în alt mod"). Un privilegiul calificat permite deputatului să facă un discurs care, deși de natură ofensivă și derogatorie, este protejat de dreptul la libertatea de exprimare. Protecția acordată în baza articolului 10 din CEDO de asemenea se extinde asupra schimbului de informații, față de care există suspiciuni puternice că acestea nu sunt veridice.<sup>53</sup> Cu referire la lezarea onoarei, demnității și reputației profesionale a deputatului sau proferarea de insulte, este necesar de reiterat faptul că limitele exprimării de critici sunt mai largi în cazul politicianilor, decât în cazurile aplicabile persoanele fizice, politicienii acceptând în mod conștient să devină subiecți ai unui scrutin amănunțit din partea atât a jurnaliștilor, cât și a publicului larg, și respectiv, conform așteptărilor, în cazul lor este admisibil un grad mai avansat de toleranță.<sup>54</sup>
42. Cu referire la apelurile publice la "separatism" în articolul 16 (3), în prezentul aviz BIDDО face referire la *Comentariile sale privind Criminalizarea "separatismului" și a infracțiunilor penale conexe (2023)*, în care se conțin avertizări împotriva încadrării "separatismului" în normele de drept penal, din motiv că sintagma respectivă este de natură ambiguă, și poate include un spectru amplu de conduite care pot să fie calificate în baza acestor prevederi, ceea ce poate avea un impact potențial asupra exercitării

---

deschide un spațiu pentru un schimb de opinii substanțial cu privire la toate aspectele [proiectului de articole privind prevenirea și pedepsirea crimelor împotriva umanității](#), al cărui articol 3 interzice în mod explicit justificările crimelor împotriva umanității.

51 În ceea ce privește interzicerea incitării la discriminare, ostilitate sau violență (articolul 20 din PIDCP și articolul 4 din ICERD), aceasta este, de asemenea, supusă condițiilor stricte ale articolului 19 din PIDCP, a se vedea Comitetul ONU pentru Drepturile Omului (CCPR), [Comentariul general nr. 34 privind articolul 19: Libertățile de opinie și de exprimare](#), 12 septembrie 2011, alin. 11 și CERD, [Recomandarea generală nr. 35](#) (2013), alin. 19-20. Astfel de forme de exprimare ar fi interzise și pedepsite prin lege doar atunci când: (1) expresia este menită să incite la violență iminentă; și (2) este probabil să incite la astfel de violență; și (3) există o legătură directă și imediată între expresie și probabilitatea sau apariția unei astfel de violențe; luând în considerare o serie de factori pentru a determina dacă expresia este suficient de gravă pentru a justifica măsuri legale restrictive, inclusiv contextul, vorbitorul (inclusiv poziția individului sau a organizației), intenția, conținutul sau forma, amploarea discursului și probabilitatea de producere a prejudiciului (inclusiv iminența); a se vedea CERD, [Recomandarea generală nr. 35](#) (2013), alin. 13-16; a se vedea, de asemenea, [Planul de acțiune de la Rabat privind interzicerea susținerii urii naționale, rasiale sau religioase care constituie o incitare la discriminare, ostilitate sau violență](#), în Raportul Înaltului Comisar al Organizației Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului privind interzicerea incitării la ură națională, rasială sau religioasă, Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite, 11 ianuarie 2013, Apendice, alin. 29; și Mandatarul internațional privind libertatea de exprimare, [Declarația comună privind libertatea de exprimare și combaterea extremismului violent](#) (2016), alin. 2 (d).

52 A se vedea nota de subsol 53 de mai sus.

53 A se vedea, de exemplu, CEDO, *Salov c. Ucrainei*, nr. 65518/01v, 6 decembrie 2005, alin. 113.

54 A se vedea, de exemplu, CEDO, *Lingens c. Austriei*, nr. 9815/82, 8 iulie 1986, alin. 42.

drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.<sup>55</sup> Este important de reiterat că **exprimarea opiniilor sau opiniilor politice privind necesitatea obținerii statutului de autonomie sau chiar a secesiunii teritoriale, este protejată de dreptul la libertatea de exprimare, cu excepția cazului când modalitățile (sau acțiunile) prin care se pledează pentru secesiune sau autonomie, sau care sunt direcționate împotriva integrității teritoriale sunt de caracter violent, nedemocratic sau ilegal din perspectiva dreptului internațional.**

43. Se va menționa în mod aparte necesitatea includerii unor prevederi speciale privind prevenirea și protecția femeilor deputate de actele de violență în politică, deoarece acest fenomen constituie un obstacol real în participarea femeilor în viața politică. Este important ca Proiectul de lege să **includă dispoziții specifice care interzic exprimările ce duc la sau rezultă în cauzarea vătămarilor corporale, sexuale, psihologice sau daunelor economice sau rezultă în cauzarea suferinței direcționate împotriva unei femei deputate, din motiv că aceasta este femeie, și care este în mod specific direcționată împotriva capacității ei de reprezentare, vocii sau a statutului ei în viața politică**<sup>56</sup> (a se vedea de asemenea sub-secțiunile 4.2.3. privind egalitatea și nondiscriminarea și 7.2. privind mecanismul de înaintare a plângerilor).
44. Deși este necesară o anumită reglementare în scopul prevenirii unor forme de exprimare cum sunt apelurile directe și indirecte la violență sau alte exprimări interzise în baza dreptului internațional al drepturilor omului, **se recomandă eliminarea sau revizuirea substanțială a limitărilor sus-menționate în baza conținutului discursului, din motivele enumerate mai sus și în baza faptului că aceste limitări ar putea fi utilizate abuziv de către majoritate și/sau, în măsură diferită, ar putea să înăbușe libertatea dezbaterilor parlamentare.**<sup>57</sup> În orice caz, în scopul asigurării clarității legislației, se recomandă enumerarea din start a tipurilor interzise de comportament sau forme de exprimare (în conformitate cu standardele internaționale ale drepturilor omului) în dispozițiile articolelor 16, 23 și 29, înainte să se specifice în baza Secțiunii care reglementează sancțiunile aplicabile în caz de încălcare, în același timp fiind necesar să se evite neconcordanțele dintre prevederile respective.<sup>58</sup>
45. Legiuitorii de asemenea trebuie să evalueze faptul dacă în contextul respectiv al țării, protecția în baza imunității deputatului care se extinde asupra discursurilor în sala de ședințe a Parlamentului (sau așa numitul "privilegiu parlamentar") nu a fost aplicată în mod abuziv în scop de a se evita atragerea răspunderii pentru "diseminarea ideilor bazate pe superioritatea raselor", "pledoariile în baza urii naționale, rasiale sau religioase care constituie incitare la discriminare, ostilitate sau violență", hărțuire sexuală, violență împotriva femeilor sau alte infracțiuni.<sup>59</sup> Într-un astfel de caz, **este necesar să se adopte proceduri echilibrate, transparente și ușor aplicabile de ridicare a imunității parlamentare** – în conformitate cu *Rezoluția Adunării Parlamentare a OSCE privind limitarea imunității parlamentarilor pentru a consolida buna guvernare, integritatea publică și statul de drept în regiunea OSCE din 2006* – în scopul asigurării unui sistem de

55 A se vedea BIDDO, *Observații privind incriminarea "separatismului" și a infracțiunilor penale conexe* (2023), Rezumat executiv și alin. 50.

56 A se vedea BIDDO, *Abordarea violenței împotriva femeilor în politică în regiunea OSCE: Setul de instrumente BIDDO* (2022), Instrumentul 1, p. 11.

57 A se vedea, de asemenea, *Avizul BIDDO privind proiectul de Cod de etică pentru membrii Parlamentului Adunării Republicii Macedonia de Nord*, alin. 50-53.

58 A se vedea BIDDO, *Orientările privind legiferarea democratică pentru legi mai bune* (2024), Principiul 15, care subliniază importanța clarității și inteligibilității legislației ca principiu-cheie, subliniind că "nu ar trebui să existe neconcordanțe sau conflicte în cadrul unei legi".

59 A se vedea, de exemplu, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, *Rezoluția 2274 "Promovarea parlamentelor fără sexism și hărțuire sexuală"*, 2019, articolul 8.2. A se vedea, de asemenea, studiul BIDDO: *Integritatea parlamentară: O resursă pentru reformatori* (2022), pp. 26-27.



integritate parlamentară eficient.<sup>60</sup> Proiectul de lege trebuie completat în acest sens (a se vedea sub-secțiunea 6 *infra*).

46. **Eliminarea restricțiilor sus-menționate privind conținutul exprimărilor din dispozițiile Proiectului de lege, care pot să rezulte în sancționarea deputaților, nu trebuie să constituie un impediment pentru adoptarea unor linii directoare etice sub formă de norme juridice cu caracter aspirațional, care să promoveze "politețea", "curtoazia", "demnitatea" și "respectul" față de Președintele Parlamentului, colegii deputați și publicul general.**
47. Articolul 31 din Proiectul de lege permite deputaților să fie absenți de la ședințele Parlamentului doar "din motive întemeiate". Deși este recomandabil ca lista de motive ce constituie o justificare viabilă a absenței deputatului să fie reglementată de Proiectul de lege (articolul 31(2)), se recomandă să se specifice ce anume se consideră motiv întemeiat, precum și să se instituie un mecanism simplu de monitorizare. Mai mult decât atât, suplimentar motivului indicat de "neparticipare în semn de protest pentru o chestiune din ordinea de zi, anunțată în ședință", este necesar să mai fie suplinită lista de motive cu încă un motiv, și anume neparticiparea în semn de protest de natură generală sau boicot.
48. Mai mult decât atât, unele din motivele enumerate par să fie excesiv de ambigue: de exemplu, nu este foarte clar ce anume constituie "aflarea în concediu pentru interese personale" și care sunt condițiile pentru luarea unui asemenea concediu cu referire la prevederile aplicabile ale legislației care să enumere criteriile care motivează un asemenea tip de absentism.

#### **RECOMANDAREA C.**

Să se elimine sau să se revizuiască substanțial restricțiile bazate pe conținut ale dreptului deputaților la libertatea de exprimare din articolele 16, 23 și 29 din proiectul de lege, în special în timpul dezbaterilor politice și/sau ședințele plenare, cu excepția cazului în care acestea se încadrează în sfera expresiilor interzise de legislația internațională privind drepturile omului, în cazul în care există o legătură directă și imediată între exprimarea respectivă și probabilitatea survenirii sau îndemnul indirect la violență.

#### *4.2.2. Relațiile cu personalul Parlamentului și actorii externi*

49. Articolul 26 din Proiectul de lege precizează care este conduita deputatului cu personalul Parlamentului Republicii Moldova, și anume prevede că deputatul "*respectă atribuțiile, drepturile și responsabilitățile personalului din Parlament*" și că acesta "*nu este în drept să implice funcționarii publici ai Secretariatului Parlamentului în acțiunile ce nu fac parte din atribuțiile de serviciu ale acestuia*".
50. Pentru a fi eficient și credibil, cadrul de reglementare a normelor etice trebuie de asemenea să includă prevederi cu referire la funcționarii publici și personalul

---

<sup>60</sup> A se vedea Adunarea Parlamentară a OSCE, *Rezoluția privind limitarea imunității parlamentarilor în vederea consolidării bunei guvernări, a integrității publice și a statului de drept în regiunea OSCE* (2006).

Parlamentului.<sup>61</sup> Aceasta este în mod special important deoarece funcționarii publici și personalul au un rol important, de după culise, în a oferi consiliere politicienilor, precum și având rolul de a-i ghida. Comportamentul personalului și acțiunile acestuia deseori au impact asupra conduitei și percepțiilor deputatului, și, prin urmare, asupra Parlamentului ca instituție per ansamblu. În tot mai multe State participante ale OSCE, funcționarii publici parlamentari au fost supuși unor reguli înăsprite și/sau măsurilor suplimentare.<sup>62</sup> Dacă deja nu se prevede în legislația de rigoare sau în dispozițiile separate ale codurilor etice, **se recomandă includerea unor norme juridice, deși o asemenea măsură posibil este una ce depășește domeniul de aplicare a Proiectului de lege, că personalul Parlamentului, atunci când își exercită atribuțiile, trebuie să adere la aceleași reguli de etică parlamentară ca și deputații în Parlament.**

51. În plus, Proiectul de lege nu include garanțiile pentru protecția personalului de comportamentele care constituie acte de violență, în special violență împotriva femeilor, inclusiv hărțuire în bază de gen sau alte criterii, hărțuirea sexuală, intimidare sau alte forme de încălcări. Conduita profesionistă și nondiscriminatorie dintre deputați, funcționarii publici parlamentari și personalul acestora ar trebui, în mod general, să fie norme esențiale integrate în codurile de conduită/etică. Aceasta include considerațiile privind modul în care regulile etice pot să promoveze un comportament profesionist și nondiscriminatoriu, *"lipsit de orice forme de violență directă - și indirectă, hărțuire sau discriminare împotriva femeilor sau împotriva oricăror persoane din Parlament"*.<sup>63</sup> În cazul implicării deputatului în acte de hărțuire sau alte forme de violență, un mecanism eficient de contestare trebuie să fie accesibil pentru toți membrii personalului Parlamentului, care să garanteze siguranța, confidențialitatea și celeritatea procesului de înaintare a plângerilor, simultan cu desfășurarea unui proces bine structurat și independent de investigație și să se asigure faptul că sancțiunile sunt eficiente și proporționale gravității faptei comise.<sup>64</sup> **Se recomandă suplinirea Proiectului de lege cu prevederi mai detaliate cu referire la conduita deputatului în raport cu personalul din Parlament, prin a se specifica, în mod special că deputatul trebuie să trateze personalul său cu respect și demnitate, în același timp fiind interzise actele de discriminare, orice forme de violență, hărțuire, inclusiv hărțuire sexuală și alte forme de rele tratamente, în același timp fiind asigurat un mecanism eficient de contestare. Mai mult decât atât, se va acorda considerație definirii responsabilității deputatului de a informa personalul parlamentar despre regulile, normele, principiile și standardele referitoare la îndeplinirea obligațiilor acestora, în mod similar cu acelea care reglementează activitatea deputatului.**
52. Este necesar de reiterat că resursele parlamentare, atribuțiile personalului parlamentar, precum și proprietatea ce aparține Parlamentului, vor fi utilizate doar în scopurile legate

---

61 A se vedea documentul BIDD0: [Integritatea parlamentară: O resursă pentru reformatori](#) (2022), p. 14. Adunarea Parlamentară a OSCE, în Declarația sa de la Bruxelles din 2006, se referă la personal împreună cu parlamentarii, atunci când încurajează parlamentele să: elaboreze și să publice standarde riguroase de etică și conduită oficială; să stabilească mecanisme eficiente pentru dezvăluirea publică a informațiilor financiare și a potențialelor conflicte de interese; și să înființeze un birou de standarde publice la care să se poată depune plângeri privind încălcarea standardelor de către parlamentari și personalul acestora; a se vedea OSCE, [Declarația de la Bruxelles a Adunării Parlamentare a OSCE și rezoluțiile adoptate la cea de-a 15-a sesiune anuală](#), Bruxelles, 7 iulie 2006, p. 32-33.

62 În Finlanda, Irlanda, Malta și Portugalia, de exemplu, au fost adoptate coduri de conduită/deontologice orientate spre rolul specific al funcționarilor parlamentari, în special în relațiile cu sectorul privat; [Codul de conduită al Parlamentului Scotiei](#) poate servi drept o bună practică, care prevede că *"În conformitate cu îndatoririle lor în calitate de angajatori, membrii trebuie să ia toate măsurile rezonabile pentru a se asigura că personalul lor este pe deplin conștient, înțelege și respectă politicile, regulile, cerințele și standardele de comportament care se aplică comportamentului personalului atunci când acesta își îndeplinește atribuțiile"* (secțiunea 7); a se vedea *The Etica parlamentară*, Biroul pentru promovarea democrației parlamentare al Parlamentului European, disponibil la adresa: <<https://www.parlament.cat/document/intrade/59368>>, p. 20.

63 A se vedea documentul BIDD0: [Integritatea parlamentară: O resursă pentru reformatori](#) (2022), p. 63.

64 De exemplu, [Codul de conduită pentru deputații din Parlamentul Scotiei](#) prevede că *"Plângerile din partea personalului cu privire la intimidare sau hărțuire, inclusiv orice acuzație de hărțuire sexuală, sau orice alt comportament inadecvat din partea deputaților vor fi luate în serios și investigate"*, p. 49.

de activitatea parlamentară. Deputații pot fi acuzați de abuz în serviciu sau de acte de deturnare a fondurilor publice, în cazul în care aceștia utilizează competențele sale sau resursele parlamentare în modul care servește intereselor personale ale deputaților, în detrimentul intereselor publice, de exemplu prin a oferi avantaje nejustificate membrilor de familie sau prietenilor.<sup>65</sup> În acest sens, angajarea membrilor de familie ai deputatului în calitate de asistenți, secretari sau personal de efectuare a cercetărilor în Parlament ar putea prezenta motive de îngrijorare, și anume că deputatul utilizează fondurile publice pentru a spori veniturile familiei, astfel declanșând conflictul clasic de interese, abuzul în serviciu și nepotismul. Unele țări interzic în mod expres această practică.<sup>66</sup> Se recomandă **completarea dispozițiilor Proiectului de lege prin a detalia și elabora standardele privind angajarea membrilor de familie în cadrul personalului parlamentar, cu excepția cazului când aceste prevederi deja se conțin în alte acte legislative din Moldova, caz în care este necesar să se ofere referințe încrucișate privind legislația aplicabilă.**

53. În afara dispozițiilor referitoare la conduita în cadrul sesiunilor și în comisiile de lucru ale Parlamentului, precum și cu privire la personalul parlamentar, Proiectul de lege face referință succintă vizavi de conduita deputatului peste hotarele Republicii Moldova (articolul 25), în raport cu cetățenii (articolul 27) și în raport cu reprezentanții mass-media (articolul 28). În mod special, articolul 27 (1) prevede că deputatul "trebuie să se întâlnească și să comunice cu cetățenii și să ia atitudine în vederea soluționării problemelor abordate", în timp ce articolul 28 prevede obligația deputatului să asigure informarea activă, corectă și la timp a reprezentanților mass-media asupra chestiunilor de interes public. Totuși, ambele obligații pot fi considerate drept nejustificat de restrictive. Deși poate fi în interesul deputatului de a comunica în mod eficient cu reprezentanții mass-media, impunerea acestei obligații ar putea să rezulte în consecințe nejustificate pentru un deputat individual, în special luându-se în considerare caracterul vag al unor asemenea sintagme ca "activă, corectă și la timp". Aceasta ar fi de asemenea aplicabil obligației de a comunica cu cetățenii prin a se lua o atitudine "în vederea soluționării problemelor abordate". În același timp, cu referire la relațiile cu instituțiile mass-media, se va ține mereu cont de faptul că mass-media este doar unul din canalele de comunicare dintre persoanele cu funcții oficiale și publicul larg. În același timp, tratarea cu respect și demnitate a reprezentanților mass-media, dar și acordarea răspunsului la întrebările acestora în mod nondiscriminatoriu este un aspect la care deputații trebuie să atragă atenția în cadrul exercitării funcțiilor de deputat. În acest sens, Proiectul de lege poate să beneficieze de o detaliere mai amplă.
54. Mai mult decât atât, lucrul și activitățile deputaților de regulă presupun interacțiunea cu grupurile mai largi, cum sunt vizitorii din Parlament, inclusiv organizațiile din societatea civilă (denumite în continuare "OSC"), reprezentanții grupurilor de lobby, reprezentanții societății civile, inclusiv persoanele private – nu în mod necesar "cetățenii" – și grupurile ce sunt afectate de anumite propuneri legislative care se discută în Parlament, care nu sunt menționate în Proiectul de lege. **Astfel, se recomandă să se adauge prevederi mai detaliate privind raporturile dintre deputați cu grupurile mai largi, inclusiv vizitorii în Parlament, OSC etc. Obligațiile de comunicare cu mass-media și cetățenii trebuie să fie revizuite.**

65 A se vedea documentul BIDDO: [Integritatea parlamentară: O resursă pentru reformatori](#) (2022), p. 21.

66 După mai multe scandaluri în care membri ai familiei au fost angajați de parlamentari, Franța și Regatul Unit au interzis angajarea membrilor de familie ca angajați ai parlamentarilor.

## RECOMANDAREA D.

Să se reconsidere obligațiile deputaților, așa cum sunt definite în articolele 27 și 28, referitoare la comunicarea cu mass-media și cu cetățenii, precum și să se completeze proiectul de lege cu prevederi mai detaliate referitoare la comportamentul deputaților față de personalul lor, incluzându-se, de asemenea, un mecanism eficient și independent de depunere a plângerilor.

### 4.2.3. Egalitatea și non-discriminarea

55. Proiectul de lege prezintă egalitatea și nediscriminarea ca unul dintre principiile ce guvernează activitățile deputaților, dispozițiile acestuia impunând obligația deputaților "să evite discriminarea pe criterii de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială" (articolul 2 (h)). În timp ce lista aceasta este în principiu una salutară, ea nu conține referire la unele dintre criteriile protejate care sunt incluse în tratatele internaționale și regionale,<sup>67</sup> în instrumentele UE cu caracter juridic obligatoriu<sup>68</sup> precum și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.<sup>69</sup> Se recomandă de a se extinde lista prin a se face referire expresă la alte criterii protejate cum sunt culoarea, identitatea de gen, orientarea sexuală, convingerea, dizabilitatea, statutul de sănătate, vârsta, asocierea cu o minoritate națională, statutul de migrant sau refugiat și alte caracteristici.
56. Printre alte obligații, Proiectul de lege prevede obligația deputaților să demonstreze o comportare cuviincioasă și "să nu folosească sau să afișeze expresii injurioase, ofensatoare, discriminatorii sau calomnioase" (articolul 23 (1) (i)). De asemenea se menționează că în cadrul sesiunii Parlamentului și în cadrul ședințelor organelor de lucru ale Parlamentului, relațiile de colaborare dintre deputați sunt "caracterizate de respect reciproc, bazate pe principiul egalității, colegialității, indiferent de afilierea lor politică"

67 În special articolele 2 și 6 din PIDCP, care se referă la "rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau de altă natură, origine națională sau socială, avere, naștere sau orice alt statut"; articolul 14 din CEDO și Protocolul 12 la CEDO, care menționează "sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinie politică sau de altă natură, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice alt statut"; articolul 5 din Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități (CRPD), ratificată de Moldova la 21 septembrie 2010; articolul 4 (3) din Convenția CoE privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice (Convenția de la Istanbul), ratificată de Republica Moldova la 31 ianuarie 2022, care se referă la "sexul, rasa, culoarea, limba, religia, opiniile politice sau de altă natură, originea națională sau socială, asocierea cu o minoritate națională, proprietatea, nașterea, orientarea sexuală, identitatea de gen, vârsta, starea de sănătate, dizabilitatea, starea civilă, statutul de migrant sau de refugiat, sau orice alt statut". Comitetul ONU pentru drepturile economice, sociale și culturale a recunoscut în mod explicit identitatea de gen ca fiind unul dintre motivele de discriminare interzise (Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale, [Comentariul general nr. 20: Nediscriminarea în domeniul drepturilor economice, sociale și culturale \(art. 2, par. 2\)](#), UN Doc E/C.12/GC/20, 2009, alin. 32).

68 Articolul 21 din Carta drepturilor fundamentale a UE, care se referă la "sex, rasă, culoare, origine etnică sau socială, caracteristici genetice, limbă, religie sau convingeri, opinii politice sau de orice altă natură, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere, dizabilitate, vârstă sau orientare sexuală"; Directiva privind egalitatea de șanse în materie de încadrare în muncă (2000/78/CE), limitată la domeniul ocupării forței de muncă și al profesiei, care acoperă motivele de religie sau convingeri, dezabilitate, vârstă și orientare sexuală.

69 CtEDO a precizat că interdicția de discriminare se extinde la "orientarea sexuală" și "identitatea de gen"; a se vedea CtEDO în cauza [Khamtokhu și Aksenchik c. Rusiei](#) [CG], nr. 60367/08 și 961/11, 24 ianuarie 2017, alin. 61, "articolul 14 interzice diferențele bazate pe o caracteristică identificabilă, obiectivă sau personală, sau pe un "statut" prin care indivizii sau grupurile se disting unii de alții" (motive de discriminare), subliniind că lista motivelor de discriminare este "o listă ilustrativă și nu exhaustivă" (deci deschisă) și observând că, în general, cuvintele "alt statut" au primit un sens larg și că "interpretarea lor nu s-a limitat la caracteristicile care sunt personale în sensul că sunt înnașcute sau inerente"; CtEDO, [A.M. și alții c. Rusiei](#), nr. 47220/19, 6 iulie 2021, alin. 73, care afirmă că "interzicerea discriminării în temeiul articolului 14 din Convenție acoperă în mod corespunzător chestiuni legate de identitatea de gen". De asemenea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că "[r]eferirea la distribuția tradițională a rolurilor de gen în societate nu poate justifica excluderea bărbaților [...] de la dreptul la concediul pentru creșterea copilului" și că "stereotipurile de gen, cum ar fi percepția că femeile sunt cele care se ocupă în primul rând de îngrijirea copiilor, iar bărbații sunt cei care asigură în primul rând întreținerea familiei, nu pot fi considerate, prin ele însele, ca reprezentând o justificare suficientă pentru o diferență de tratament, la fel cum nu pot fi considerate stereotipuri similare bazate pe rasă, origine, culoare sau orientare sexuală" ([Konstantin Markin c. Rusiei](#) [CG], nr. 30078/06, 22 martie 2012, alin. 143).

(articolul 23(2)). În mod similar, în cadrul ședințelor cu cetățenii, deputații trebuie să demonstreze o atitudine de "profesionalism, integritate și nondiscriminare" (articolul 29(1)). În final, propagarea sau incitarea "la ură, război, tulburări de masă, nesupunere în grup, promovarea sau justificarea urii rasiale, xenofobiei, antisemitismului sau altor forme de ură fondate pe intoleranță sau pe discriminarea pe criterii de sex, de rasă, de naționalitate, de religie, de dizabilitate sau de orientare sexuală" reprezintă unul dintre criteriile de eliminare a deputatului din sala de ședințe în conformitate cu articolul 50 al Proiectului de lege.

57. Unul din aspectele Proiectului de lege care ar putea să fie îmbunătățit prin includerea unor standarde specifice privind conduita deputaților în raport cu situațiile de hărțuire în bază de gen, hărțuirea sexuală, abuzul și violența, în special împotriva femeilor, nu doar atunci când se referă la personalul parlamentar, dar de asemenea atunci când vizează alți deputați și publicul general.<sup>70</sup> De exemplu, articolul 40 (5) din Proiectul de lege stipulează că plângerile cu caracter anonim despre încălcarea normelor de etică și conduită parlamentară nu urmează să fie examinate. Totuși, în cazul hărțuirii sexuale, este important să se asigure confidențialitatea și protecția necesară pentru acei reclamanți care au temeri de retaliere/răzbunare. Deci, **excluderea anonimității în cursul înaintării plângerilor trebuie să fie echilibrată cu mecanisme eficiente de confidențialitate în cazul plângerilor de hărțuire sexuală.**
58. **Proiectul de lege trebuie să conțină în mod clar dispoziții privind atitudinea de zero toleranță față de intimidare, hărțuire sexuală, abuz, violență în bază de gen, precum și să se includă norme juridice clare prin care în mod expres să se indice că orice limbaj sexist sau de excludere nu va fi tolerat.**<sup>71</sup> Legea trebuie să identifice cu claritate acele comportamente și acțiuni care sunt interzise atât în cazul deputaților, cât și a personalului, precum și să enumere sancțiunile și consecințele pentru asemenea încălcări, care trebuie să fie proporționale cu gravitatea încălcărilor. Un mecanism sigur și eficient de înaintare a plângerilor, care este independent de deputați și de personalul parlamentar, și care implică experți în domeniul combaterii violenței împotriva femeilor, de asemenea necesită să fie instituit, asigurându-se securitatea, confidențialitatea și celeritatea procesului de contestare, simultan cu un proces bine-definit și independent de investigare cu sancțiuni eficiente și descurajante aplicabile la momentul identificării încălcărilor.<sup>72</sup> Proiectul de lege ar putea fi în continuare îmbunătățit prin a se include obligația expresă privind uzul unui limbaj sensibil la dimensiunea de gen în Parlament, inclusiv la etapa elaborării regulamentelor juridice, a regulilor de procedură, comunicărilor oficiale, actelor și materialelor interne.<sup>73</sup>

#### 4.2.4. Dreptul la respectarea vieții private și de familie

59. Proiectul de lege stipulează principiul deschiderii și transparenței și prevede că "activitățile desfășurate de către deputat în exercitarea mandatului sunt publice și pot fi supuse monitorizării cetățenilor". Dreptul la libertatea de exprimare și acces la

70 Pentru un sprijin suplimentar, a se vedea BIDD0, "Abordarea violenței împotriva femeilor în Parlamente - Instrumentul 2" pentru îndrumarea Parlamentelor în ceea ce privește prevenirea violenței împotriva femeilor în Parlamente, 2022. A se vedea, de asemenea, "Realizarea egalității de gen în Parlament: Un ghid pentru Parlamente din regiunea OSCE", 2021.

71 A se vedea documentul BIDD0: *Integritatea parlamentară: O resursă pentru reformatori* (2022), p. 65.

72 A se vedea documentul BIDD0: *Integritatea parlamentară: O resursă pentru reformatori* (2022), p. 63. A se vedea, de asemenea, documentul BIDD0, "Abordarea violenței împotriva femeilor în Parlamente - Instrumentul 2" pentru îndrumarea Parlamentelor privind prevenirea violenței împotriva femeilor în parlamente, 2022, p. 22-26.

73 A se vedea documentul BIDD0: *Integritatea parlamentară: O resursă pentru reformatori* (2022), p. 34.



informație, în modul garantat de articolul 19 din PIDCP, include libertatea de "a căuta, primi și răspândi informații și idei de orice fel". În acest sens, activitățile deputaților în cadrul Parlamentului, cum este prezența la ședințe, discursul și comportamentul în general al deputaților în sălile de ședință și în cadrul ședințelor organelor de lucru ale Parlamentului trebuie într-adevăr să fie deschise controlului.

60. Întrebarea este unde trebuie să fie trasată linia de demarcație și care tipuri de activități din exterior pot să afecteze modul în care deputații își desfășoară activitatea și integritatea acestora, știind că ei se află sub scrutinul constant al publicului și mass-media. În același timp, chiar și asemenea persoane oficiale cum sunt deputații, trebuie să aibă așteptări legitime că viața lui/ei privată, precum și viața membrilor de familie, trebuie protejată.<sup>74</sup> În general, nu este ceva acceptabil să fie reglementat comportamentul în viața privată și personală a deputaților.<sup>75</sup> Totuși, viața privată și acțiunile deputaților pot să afecteze integritatea Parlamentului și/sau pot să lezeze reputația instituției. Respectiv, este important să se **definiească criteriile în mod mai clar, și să se facă referințe la cadrul aplicabil legislativ și/sau condițiile în baza cărora reglementarea unor anumite aspecte de viață privată ale deputaților ar fi considerată ca fiind justificabilă în interes public**, pentru a proteja Parlamentul ca instituție.<sup>76</sup>
61. Proiectul de lege stipulează obligația deputaților "să aibă o ținută vestimentară decentă/oficială" (articolul 23(g)), fără a specifica detaliile cu referire la acest aspect. Cu referire la reglementarea ținutei vestimentare a deputaților, acesta poate fi un aspect controversat deoarece, pe de o parte, acesta poate fi considerat ca imixtiune în libertățile personale ale deputatului, pe când, pe de altă parte, unii argumentează că este necesar să se mențină cel puțin un nivel minim al decenței.<sup>77</sup> În orice caz, la reglementarea ținutei vestimentare a deputaților, și prin stabilirea obligației ca aceasta să fie una decentă, se vor lua în considerare aspectele culturale, de gen, religioase și alte aspecte sensibile. În plus, deși Parlamentul ar putea avea reguli diferite pentru conceptul de ținută vestimentară decentă privind femeile și bărbații, regulile aplicabile nu trebuie să fie mai stringente pentru un grup în raport cu alt grup.<sup>78</sup> La formularea politicii de ținută vestimentară, trebuie să se ia în considerare de asemenea probleme potențiale de discriminare, în special luându-se în considerare posibilele aspecte sensibile cu caracter religios, etnic și/sau legate de dimensiunea de gen.<sup>79</sup> **Articolul 23 trebuie reformulat pentru a se asigura faptul că orice ținută vestimentară se alege, reglementarea nu trebuie să conțină norme mai stringente în cazul vestimentației purtate de bărbați**

74 A se vedea, de exemplu, CtEDO, *Von Hannover c. Germaniei* (nr. 2) [CG], alin. 50-53 și 95-99.

75 A se vedea documentul BIDD: [Integritatea parlamentară: O resursă pentru reformatori](#) (2022), p. 25.

76 În mai multe state participante la OSCE, Parlamentele au adoptat coduri de conduită cu dispoziții care interzic discriminarea, violența și hărțuirea sexuală. În Albania, de exemplu, se prevede că "*deputatului îi este interzis orice comportament de natură sexuală care afectează demnitatea oricărei persoane și care este considerat nedorit, inacceptabil, inadecvat sau ofensator pentru cealaltă persoană, precum și care creează un mediu de lucru deranjant, instabil, ostil și intimidant. În sensul prezentului articol, comportamentul deputatului include și nu se limitează la acțiuni fizice, cuvinte, gesturi sau orice tip de comunicare virtuală.*" A se vedea documentul BIDD: [Integritatea parlamentară: O resursă pentru reformatori](#) (2022), p. 25. De exemplu, Codul de conduită lituanian pentru politicienii de stat are în acest sens o dispoziție care prevede următoarele "*Comportamentul sau caracteristicile personale ale unui politician de stat care sunt legate de anumite circumstanțe ale vieții lor private și care sunt susceptibile de a avea influență asupra intereselor publice nu sunt considerate viață privată*". A se vedea "[Legea privind aprobarea, intrarea în vigoare și punerea în aplicare a Codului de conduită pentru politicienii de stat](#)", Republica Lituania, Vilnius, 2006. A se vedea, de asemenea: [Comisia pentru standarde publică un raport privind comportamentul lui Christopher Pincher - Comisii - Parlamentul britanic](#)

77 A se vedea documentul BIDD: [Integritatea parlamentară: O resursă pentru reformatori](#) (2022), p. 52.

78 De exemplu, în Regatul Unit, codul vestimentar din Camera Comunelor a fost relaxat semnificativ de-a lungul anilor - până în 1998, orice parlamentar care dorea să facă o moțiune de procedură trebuia să poarte o pălărie de sus. În 2017, președintele Camerei Comunelor din Regatul Unit a considerat că bărbații nu mai trebuie să poarte jachetă și cravată în Camera Comunelor. Cu toate acestea, se așteaptă ca parlamentarii să nu-și folosească îmbrăcămintea pentru a afișa sloganuri sau pentru a aduce argumente. A se vedea, de asemenea, [Avizul BIDD privind proiectul de Cod de etică pentru membrii Parlamentului Adunării Republicii Macedonia de Nord](#), alin. 44 și 45.

79 A se vedea [Avizul BIDD privind Codul de etică al Republicii Kârgâzstan](#) (2023), alin. 44.



**sau femei și nu trebuie să constituie o diminuare sau denigrare a demnității nimănui.**

## **5. PREVENIREA CORUPȚIEI**

### **5.1. Conflictul de interese și cadourile**

62. Proiectul de lege prevede că deputații trebuie să prioritizeze interesul public în raport cu interesul privat, în calitate de principii cheie care guvernează activitatea deputaților (articolul 2(b) din Proiectul de lege).
63. În articolul 23 (c), Proiectul de lege se adresează conflictului potențial de interese, menționând că un deputat trebuie "*să evite orice conflict de interese, iar în cazul apariției unui conflict de interese, este obligat să informeze Comisia de etică și conduită parlamentară*". În conformitate cu articolul 13 din Proiectul de lege, conflictul de interese reprezintă situația în care deputatul are un interes personal ce influențează sau ar putea influența exercitarea imparțială și obiectivă a obligațiilor și responsabilităților ce îi revin potrivit legii. În scopul evitării conflictului de interese și asigurării imparțialității deputatului, datorită legăturilor de rudenie, relațiilor personale strânse sau altor circumstanțe care pot pune la îndoială imparțialitatea exercitării mandatului, deputatul este obligat să declare interesul personal și să se abțină de la întreprinderea oricăror acțiuni pe cauza dată (articol 13(2)).
64. În același timp, Proiectul de lege nu prezintă mai multe detalii și exemple privind ceea ce trebuie să fie considerat drept conflict de interese, nici nu conține referire la alte acte legislative care pot să reglementeze chestiunea respectivă. Riscul în acest sens este că prin a adresa aceste situații în calitate de conflicte de interese, prevenirea corupției, recepționarea cadourilor etc, în mod succint, aceasta poate cauza în mod potențial suprapuneri și interpretări divergente ale normelor juridice cu forță juridică obligatorie prezentate în alte acte legislative. Atunci când se face trimitere la altă legislație, proiectul de lege nu ar trebui să conțină dispoziții care sunt ambigue sau contradictorii cu alte legi, că trimiterile la alte legi sunt clare, rezumate cu cea mai mare acuratețe posibilă, recunoscând puterea juridică superioară a normelor obligatorii aplicabile, fiind în același timp incluse într-o singură clauză a proiectului de lege, în loc să fie dispersate în text.<sup>80</sup>
65. Proiectul de lege mai stabilește că "*Interesele personale ale deputaților, altele decât cele prevăzute în art. 2 din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, se comunică Comisiei de etică și conduită parlamentară, care va efectua înregistrările corespunzătoare în Registrul intereselor conform Anexei nr. 1. Registrul intereselor este ținut de Comisia de etică și conduită parlamentară, este actualizat permanent și se publică pe pagina web oficială a Parlamentului cu respectarea prevederilor Legii nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal în raport cu persoanele cu care deputatul are interese personale. În caz de necesitate, Comisia de etică și conduită parlamentară sesizează Autoritatea Națională de Integritate în conformitate cu prevederile Legii nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale*" (articol 13 (3-5)).
66. Mai mult, potrivit articolului 9 (2) d) din proiectul de lege, "*stabilirea, prin actul de constatare rămas definitiv, a încheierii directe sau prin intermediul unei persoane terțe*

---

<sup>80</sup> A se vedea, de asemenea, [Avizul BIDD0 privind proiectul de Cod de etică pentru membrii Parlamentului Adunării Republicii Macedonia de Nord](#), alin. 33-35.

a unui act juridic, luării sau participării la luarea unei decizii fără soluționarea conflictului de interese real în conformitate cu prevederile legislației privind reglementarea conflictului de interese", ar trebui să fie considerată drept unul dintre motivele de neeligibilitate a deputatului.

67. Cu toate acestea, trebuie remarcat faptul că ținerea Registrului de interese și informarea Autorității Naționale de Integritate (denumită în continuare "ANI") cu privire la potențialele conflicte de interese și averi poate fi considerată o sarcină foarte solicitantă, în special pentru un organism de etică parlamentară nou înființat. În acest sens, nu este clar din ce motiv detaliile legate de conflictul de interese nu ar putea fi raportate direct către ANI, pentru a face procesul mai transparent și mai eficient.
68. Reglementarea cadourilor este, în general, o componentă standard a oricărui cadru de integritate și reprezintă un instrument eficient de prevenire a conflictelor de interese și a corupției, deși normele care reglementează acceptarea cadourilor variază considerabil între statele participante la OSCE.<sup>81</sup> Articolul 30 din proiectul de lege reglementează, de asemenea, cadourile din partea unor terți. Parlamentarii nu pot solicita sau accepta cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj pentru ei înșiși sau pentru familia lor, în cazul în care oferta este legată direct sau indirect de îndeplinirea îndatoririlor oficiale. Cu toate acestea, trebuie remarcat faptul că o astfel de legătură indirectă poate fi dificil de dovedit. **Este recomandabil să se ofere îndrumări cu privire la ceea ce înseamnă că un cadou este oferit în legătură directă sau indirectă cu îndeplinirea funcției publice, definind totodată tipurile de cadouri/beneficii care nu ar trebui considerate cadouri în sensul reglementării.**<sup>82</sup> În mod normal, deputaților nu ar trebui să li se permită să primească cadouri semnificative - care urmează să fie definite - de la terți (în afara familiei directe), în orice condiții, chiar dacă nu se poate stabili legătura cu activitatea lor ca deputați.
69. În special, interdicția de mai sus nu se referă în mod specific la primirea de cadouri în timpul vizitelor oficiale ale parlamentarilor în străinătate. În conformitate cu cerințele UNCAC, ar trebui să existe o normă juridică specifică care să abordeze în mod explicit problema coruperii active a funcționarilor publici străini și a funcționarilor organizațiilor internaționale publice. Coruperea funcționarilor în străinătate este un act care implică faptul că un cetățean străin oferă sau oferă un beneficiu unei alte persoane dintr-o altă țară sau face ca un beneficiu să fie oferit sau oferit unei alte persoane dintr-o altă țară, în cazul în care beneficiul nu este datorat în mod legitim. În același timp, cadourile "protocolare" - adică cadourile oferite de reprezentanții unor țări sau instituții străine în contextul unei vizite sau al unui eveniment oficial, sunt adesea reciproce și, în general, nu trebuie considerate cadouri în sensul reglementării.<sup>83</sup> Această chestiune este relevantă având în vedere gradul ridicat de dezvoltare economică și de integrare între statele participante la OSCE. Articolul 30 (2) face referire la diferite tipuri de cadouri cu valoare simbolică și, de asemenea, la regulamentele care stabilesc procedura de declarare a cadourilor. Cu toate acestea, proiectul de lege ar beneficia de anumite clarificări în ceea ce privește limitele valorii cadourilor. După cum se menționează la articolul 30 (2), interdicția menționată mai sus nu se aplică cadourilor primite cu ocazia unor evenimente protocolare și a căror valoare "nu depășește limitele stabilite de Guvern". Din motive de securitate juridică, ar fi recomandabil să se indice aceste limite în proiectul de lege sau să se furnizeze o trimitere clară la actul juridic respectiv care definește aceste

81 A se vedea documentul BIDDO: [Integritatea parlamentară: O resursă pentru reformatori](#) (2022), p. 61. A se vedea, de asemenea, [Setul de instrumente CoE pentru elaborarea codurilor de conduită pentru membrii Parlamentului](#) (2023), subsecțiunea 2.4.4.

82 A se vedea [Setul de instrumente CoE pentru elaborarea codurilor de conduită pentru membrii Parlamentului](#) (2023), subsecțiunea 2.4.4.

83 A se vedea [Setul de instrumente CoE pentru elaborarea codurilor de conduită pentru membrii Parlamentului](#) (2023), p. 26.

**limite.** Acest lucru ar permite să se facă o diferență mai clară între cadourile mici, de valoare nesemnificativă, oferite din curtoazie și cadourile primite cu scopul de a face schimb de influență.

70. În cele din urmă, este de remarcat faptul că un nivel scăzut al salariilor deputaților poate crește riscul ca aceștia să considere celelalte drepturi - indemnizații și cheltuieli - ca fiind oportunități de a obține venituri suplimentare, făcând totodată mai dificilă atragerea de persoane calificate.<sup>84</sup> Acest aspect ar trebui, de asemenea, să fie luat în considerare atunci când se reflectează asupra măsurilor de prevenire a corupției.

## 5.2. Lobby și post-angajare

71. Deschiderea și transparența sunt definite de proiectul de lege ca fiind unul dintre principiile (articolul 2) conform cărui activitățile desfășurate de un parlamentar în exercitarea mandatului trebuie să fie publice și pot fi supuse controlului cetățenilor. Mai mult, asigurarea transparenței și a controlului public al activității lor este una dintre obligațiile parlamentarilor, în conformitate cu articolul 23 din proiectul de lege. Cu toate acestea, proiectul de lege nu oferă îndrumări cu privire la modul în care această transparență și acest control public pot fi realizate și ce ar trebui să facă parlamentarii în acest sens. Astfel, **ar fi recomandabil să se dezvolte în detaliu care este rolul deputaților în realizarea transparenței și a controlului public, precum și rolul altor organe de stat în acest sens.**
72. Proiectul de lege nu detaliază aspecte importante referitoare la prevenirea corupției, cum ar fi relațiile deputaților cu lobbyiștii și ce intră în sfera de aplicare a "activităților de lobby". În mai 2023, în cel de-al doilea raport intermediar de conformitate pentru Republica Moldova, GRECO a recomandat introducerea unor norme pentru deputați privind modul de interacțiune cu terții care încearcă să influențeze procesul legislativ.<sup>85</sup> Dacă/în cazul în care vor fi adoptate, astfel de reguli ar trebui să fie menționate în proiectul de lege, iar deputații ar trebui să fie informați cu privire la aceste reguli înainte de începerea mandatului lor. De asemenea, este **important ca dispozițiile respective sau orientările separate să clarifice ce poate fi considerat "interacțiune" cu lobbyiștii (luând în considerare, în același timp, necesitatea de a nu împiedica accesul cetățenilor la deputați) și să ofere norme clare privind raportarea interacțiunilor cu lobbyiștii.**<sup>86</sup>
73. De asemenea, prevederile proiectului de lege ar beneficia de definirea/referirea la regulile legate de angajare și post-angajare, după încheierea mandatului unui deputat. În acest sens, ar putea fi luată în considerare o așa-numită perioadă adecvată de "răcire" sau "ușă rotativă", care devine o practică consacrată pentru a preveni corupția și conflictul de interese.<sup>87</sup> După cum a remarcat BIDD0, "[un] domeniu deosebit de controversat se referă la carierele deputaților după ce își încheie mandatul, în cadrul activității lor post-publice. [...] planurile pentru viitoarea lor carieră pot influența modul în care aceștia acționează în timpul mandatului în Parlament. [Aceștia] ar putea să abuzeze de puterea lor pentru a favoriza o anumită companie, cu scopul de a se înregistra și de a obține

84 A se vedea documentul BIDD0: [Integritatea parlamentară: O resursă pentru reformatori](#) (2022), p. 66.

85 A se vedea [al doilea raport intermediar de conformitate GRECO](#), mai 2023, alin. 16.

86 A se vedea, de exemplu, rapoartele celei de-a patra runde de evaluare a GRECO.

87 De exemplu, foștilor comisari ai UE le este interzis să facă lobby la doi ani de la expirarea mandatului, în timp ce Norvegia interzice foștilor parlamentari să se angajeze în sectorul privat timp de șase luni de la expirarea mandatului. Unele țări decid să abordeze acest aspect sub forma de consiliere și recomandare, cum este cazul Irlandei sau al Slovaciei. A se vedea, de asemenea, [Avizul BIDD0 privind Codul de etică al Republicii Kârgâzstan](#), alin. 56-57.

*un viitor loc de muncă. Alternativ, odată ce lucrează în sectorul privat, aceștia ar putea influența foștii colegi pentru a-și favoriza noul angajator".<sup>88</sup>*

## 6. MANDATUL DEPUTAȚILOR, IMUNITATEA ȘI GARANȚILE

74. Articolul 68 (2) din Constituția Republicii Moldova interzice orice mandat imperativ al deputaților în Parlament. Acest lucru este în conformitate cu recomandările făcute de BIDD0 și de Comisia de la Veneția, care au subliniat că "*Conform unui principiu democratic general acceptat, mandatul parlamentar aparține unui deputat individual, deoarece acesta îl primește de la alegători prin vot universal*".<sup>89</sup> În același timp, mai multe țări au încercat să limiteze practica de a părăsi fracțiunea inițială din Parlament pentru a se alătura altei fracțiuni, cunoscută în mod obișnuit sub numele de "traversarea sălii". În general, interdicțiile absolute privind "traversarea sălii" sunt considerate contrare dreptului la libertatea de asociere.<sup>90</sup> Alte modalități de reducere a practicii de "traversare a sălii" includ formalizarea practicii de "transfer de partid", care poate fi permisă, de exemplu, de două ori într-o perioadă electorală, dispoziții care prevăd că un deputat care părăsește un partid politic ar trebui apoi să servească până la sfârșitul mandatului ca deputat independent sau încheierea de acorduri formale între mai multe partide de a nu colabora cu reprezentanții care "traversează sala".<sup>91</sup> În orice caz, orice trecere de la o tribună la alta de către un deputat în schimbul unei remunerări ar putea fi considerată contrară principiilor enumerate la articolul 2 din proiectul de lege privind integritatea, precum și conflictul de interese, deși acest lucru ar putea fi precizat în mod expres pentru a asigura claritatea în această privință.
75. Proiectul de lege acoperă în detaliu procedurile și cerințele legate de începutul și sfârșitul mandatului unui deputat (capitolul II), precum și circumstanțele și procedurile de ridicare a imunității (capitolul III). În același timp, proiectul de lege abordează, de asemenea, privilegiile și drepturile deputaților în timpul exercitării mandatului și ulterior, în capitolul V. **Ca o considerație generală, din punct de vedere structural, ar putea fi mai logic să se grupeze toate aspectele legate de mandat, drepturi, privilegii și drepturi ale deputaților într-un singur capitol.**
76. Articolul 9 din proiectul de lege enumeră motivele de ridicare a mandatului unui deputat, printre care se numără neeligibilitatea deputatului în cazul "recunoașterii incapacității de muncă". Termeni precum "incapacitate" utilizați în legislație ar putea fi potențial utilizați pentru a exclude sau descalifica persoanele cu dizabilități,<sup>92</sup> contrar articolelor 12 și 29 din Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități din 2006, care prevede că persoanele cu dizabilități "se bucură de capacitate juridică în mod egal cu ceilalți în toate aspectele vieții" și, respectiv, protejează dreptul la participare politică.<sup>93</sup>

88 A se vedea documentul BIDD0: *Integritatea parlamentară: O resursă pentru reformatori* (2022), p. 72.

89 A se vedea BIDD0-Comisia de la Veneția, *Orientări privind reglementarea partidelor politice* (ed. a 2-a, 2020), alin. 131.

90 A se vedea, de exemplu, BIDD0/Comisia de la Veneția, *Avizul comun privind proiectul de lege privind alegerile prezidențiale și parlamentare, proiectul de lege privind alegerile pentru administrațiile locale și proiectul de lege privind formarea comisiilor electorale din Republica Kârgâzstan*, CDL-AD(2011)025-e.

91 A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, *Raport privind mandatul imperativ și practicile similare*, adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice în cadrul celei de-a 28-a reuniuni (CDL-AD(2009)027 Veneția, 14 martie 2009) și de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 79-a sesiuni plenare (Veneția, 12-13 iunie 2009), CDL-AD(2009)027.

92 A se vedea, de exemplu, BIDD0, *Orientări privind promovarea participării politice a persoanelor cu dizabilități* (2019), p. 36.

93 *Comitetul ONU pentru drepturile persoanelor cu dizabilități, Comentariu general 1 privind articolul 12 din Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități (2014), alin. 49, care stipulează că "Statele părți au obligația de a proteja și de a promova dreptul persoanelor cu dizabilități de a avea acces la sprijinul pe care îl aleg în cadrul votului secret și de a participa la toate alegerile și referendumurile fără discriminare. Comitetul recomandă, de asemenea, ca statele părți să garanteze dreptul persoanelor cu dizabilități de a candida la alegeri, de a ocupa efectiv o funcție și de a îndeplini toate funcțiile publice la toate nivelurile de guvernare, cu amenajări rezonabile și sprijin, dacă se dorește, în exercitarea capacității lor juridice."*

77. **Pentru a evita ambiguitățile și interpretările eronate ale acestei dispoziții, se recomandă clarificarea motivelor de neeligibilitate de mai sus care conduc la încetarea mandatului, pentru a nu conduce la excluderea persoanelor cu dizabilități de la participarea la viața politică.**
78. Proiectul de lege enumeră, de asemenea, titlurile și funcțiile care sunt incompatibile cu mandatul de deputat. În decursul a 30 de zile de la validarea mandatului, *"deputatul în Parlament trebuie să declare în scris la Comisia de etică și conduită parlamentară despre orice activitate pe care o va continua s-o desfășoare în viitor"* (articol 11(1)). În plus, *"orice stare de incompatibilitate intervenită în activitatea deputatului în Parlament pe durata exercitării mandatului se aduce la cunoștința Comisiei de etică și conduită parlamentară, în scris, imediat, dar nu mai târziu de 3 zile de la data apariției acesteia."* (articol 11 (3)).
79. Astfel, deputații sunt obligați să raporteze eventualele incompatibilități și li se acordă timp pentru a decide ce funcție vor păstra, în cazul în care au două sau mai multe funcții incompatibile cu mandatul lor parlamentar. **Pe lângă obligația fiecărui deputat de a raporta eventualele incompatibilități, se recomandă extinderea dispozițiilor pentru a oferi posibilitatea oricărei persoane care ia cunoștință de incompatibilitatea unui anumit deputat să poată raporta acest lucru organismului competent.**
80. De asemenea, se poate pune la îndoială faptul că sarcina de a acorda atribuții organului de etică parlamentară nou-înființat să se ocupe de problemele de incompatibilitate este o abordare adecvată, deoarece astfel de funcții par să depășească scopul pentru care ar trebui să fie format un astfel de organ (a se vedea subsecțiunea 7.1. privind statutul, structura și funcțiile Comisiei de etică și conduită parlamentară, *infra*). Pe baza structurii existente a comisiilor permanente ale Parlamentului Republicii Moldova, și în pofida faptului că anumite comisii parlamentare ar putea fi formate sau anulate odată cu adoptarea prezentului proiect de lege, **Comisia pentru afaceri juridice, numiri și imunități pare a fi cel mai potrivit organ pentru a controla și a reacționa la eventualele incompatibilități, având în vedere sarcinile și competențele existente ale acestei Comisii.**

## 7. MONITORIZAREA, APLICAREA ȘI SANȚIONAREA

### 7.1. Statutul, structura și funcțiile Comisiei de etică și conduită parlamentară

81. Articolul 34 din Proiectul de lege prevede instituirea Comisiei de etică și conduită parlamentară (denumită în continuare "Comisie"), care are atribuția de a *"examina cazurile privind încălcarea normelor de etică și conduită parlamentară"*. În același timp, alte prevederi sugerează că rolul acesteia merge mult dincolo de etica și conduita deputaților. Articolul 36 din proiectul de lege detaliază în continuare sarcinile Comisiei, inclusiv monitorizarea respectării normelor de conduită și etică, fără a preciza care sunt aceste norme (a se vedea subsecțiunea 4.1. privind principiile și valorile etice de bază *supra*); monitorizarea cazurilor de incompatibilitate ale deputaților; ținerea Registrului de interese în modul definit de Biroul permanent (a se vedea subsecțiunea 5.1. privind principiile și valorile etice de bază *supra*); evaluarea cazurilor în care există suspiciuni de încălcare a proiectului de lege și consilierea Președintelui Parlamentului cu privire la eventualele măsuri care trebuie luate.
82. În primul rând, ar fi benefică clarificarea relației dintre Comisie și ANI, care este însărcinată cu controlul averii și intereselor personale ale funcționarilor publici și cu



controlul respectării regimului juridic al conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.<sup>94</sup> Proiectul de lege ar putea detalia în continuare domeniul de competență respectiv al acestor două organe pentru a se evita o posibilă suprapunere în domeniile lor de responsabilitate. Fără a aduce atingere domeniului de aplicare al prezentului Aviz, capacitățile ANI ar putea fi îmbunătățite, în special în lumina concluziei GRECO din cel de-al doilea raport intermediar de conformitate "potrivit *căreia Autoritatea Națională de Integritate (ANI) este în continuare lipsită de personal și a funcționat în absența unei strategii instituționale încă de la înființare.*"<sup>95</sup>

83. Articolul 35 din proiectul de lege detaliază componența Comisiei, prevăzând unsprezece membri, dintre care patru membri la propunerea fracțiunilor majorității parlamentare și patru membri - la propunerea fracțiunilor opoziției. În plus, trei membri cu drept de vot consultativ provin din OSC. Faptul că patru membri provin din partea partidelor de opoziție și patru - din partea majorității parlamentare, ultimii trei membri din partea OSC având doar un vot consultativ se poate dovedi a fi nefuncțional. În acest fel, membrii Comisiei ar putea potențial să ajungă la situația de paritate de voturi de 4:4. În același timp, acordarea unui număr similar de voturi opoziției poate spori încrederea în sistem și poate fi considerată drept o măsură pozitivă. Totuși, în cazul în care majoritatea și opoziția votează pe baza unei diviziuni politice și nu se ajunge la un consens, acest lucru poate bloca activitatea Comisiei/organului de etică prin blocarea procesului de luare a deciziilor și golirea acestuia de sens. Această situație ar putea fi evitată dacă celor trei membri din partea OSC li s-ar acorda drept de vot, în acest caz fiind posibil să se ia în considerare, eventual, un cворum mai mare.
84. De asemenea, este important **să se clarifice statutul OSC-urilor și dacă acestea vor fi plătite pentru activitatea lor, precum și să se introducă prevederi privind numirea membrilor pentru a asigura un echilibru de gen și, eventual, etnic în componența Comisiei.**<sup>96</sup>
85. În plus, deși este laudabilă prezența reprezentanților societății civile în calitate de actori externi în cadrul Comisiei, este esențial să se asigure că aceștia sunt numiți în cadrul Comisiei într-un mod transparent și echitabil.<sup>97</sup> Lipsa de claritate în ceea ce privește competențele necesare, criteriile de selecție și procedura de numire a reprezentanților OSC ar putea deschide calea pentru abuzuri și acțiuni partizane. Un alt aspect care ar beneficia de o detaliere suplimentară în proiectul de lege se referă la modalitățile de exercitare a drepturilor lor de vot consultativ și dacă, în orice alt aspect al activității Comisiei, aceștia au aceleași drepturi și obligații ca și ceilalți membri ai Comisiei. Este important de menționat că, pentru ca opinia membrilor cu drept de vot consultativ să fie mai influentă și mai semnificativă, aceștia ar trebui să facă parte din procesul de raportare al Comisiei. Prin **urmare, este recomandabil să se clarifice în proiectul de lege procedura de selecție și de numire a reprezentanților OSC, asigurându-se că aceasta este transparentă și echitabilă, precizând în același timp durata mandatului lor, rolul și poziția lor în cadrul Comisiei, pentru a se asigura faptul că opiniile lor sunt mai vizibile și mai semnificative.**
86. Articolul 34 (3) din proiectul de lege prevede că Președintele și membrii Comisiei se aprobă prin hotărârea Parlamentului, la propunerea Biroului permanent. Cu toate acestea, s-ar putea prevedea mai multă claritate și transparență cu privire la modul în care Biroul permanent își va elabora propunerea. De exemplu, membrii propuși ar putea fi desemnați

94 A se vedea < [Overview | Autoritatea Națională de Integritate \(ani.md\)](#)>.

95 A se vedea [al doilea raport intermediar de conformitate GRECO](#), mai 2023, alin. 24.

96 Document BIDDO: [Integritatea parlamentară: O resursă pentru reformatori](#) (2022), p. 82.

97 Document BIDDO: [Integritatea parlamentară: O resursă pentru reformatori](#) (2022), p. 82.

în urma unui apel adresat facțiunilor de a-și delega reprezentanții în cadrul Comisiei. De asemenea, pentru ca activitatea Comisiei să fie mai colegială, alegerea Președintelui ar putea intra în responsabilitatea membrilor Comisiei. Chiar dacă proiectul de lege prevede că "*Comisia de etică și conduită parlamentară funcționează în baza prevederilor prezentei legi și a hotărârii Parlamentului privind Comisia de etică și conduită parlamentară*", este important să se delimiteze totuși în proiectul de lege aspectele-cheie legate de componența și funcționarea Comisiei.

87. **Luându-se în considerare cele de mai sus, se recomandă ca în proiectul de lege să se detalieze în continuare criteriile de aderare la Comisie, precum și modalitățile și procedura de selecție și de numire a membrilor acesteia, asigurând un proces echitabil și transparent și garantând că cerințele de numire vor avea ca scop o compoziție a Comisiei echilibrată din punct de vedere al genului și al diversității. În plus, pentru a preveni blocarea activității Comisiei, ar trebui să existe mecanisme de luare a deciziilor mai precise și mai funcționale, inclusiv definirea cerințelor de cvorum și prevederea unor mecanisme antiblocaj în caz de paritate de voturi.**
88. Proiectul de lege, de asemenea, acordă Comisiei competențe în a examina cazurile legate de favoritism și corupție (articolul 36 (e)), deși astfel de cazuri sunt mult mai grave și ar putea avea consecințe importante, inclusiv, dacă sunt dovedite, inițierea procedurilor penale și decizia privind răspunderea penală, care ar depăși domeniul de aplicare material al activității Comisiei. Proiectul de lege nu prevede procedura de sesizare a acestui tip de cazuri către organul competent de investigare sau către o altă autoritate publică și nici nu face referire la legislația relevantă în vigoare în acest sens.
89. Comisia are, de asemenea, funcția de a verifica legalitatea cazurilor prezentate, de a audia martorii, precum și de a verifica respectarea sancțiunilor de către deputații sancționați (articolul 36 literele (f), (i), (m)). De asemenea, Comisia pregătește și prezintă un Raport privind etica și conduita parlamentară pentru a fi examinat de Parlament, iar acesta din urmă adoptă o decizie prin care se precizează dacă au fost încălcate normele de etică și conduită parlamentară și aplică sancțiunile prevăzute de proiectul de lege.
90. Proiectul de lege detaliază în continuare sarcinile, drepturile și obligațiile Președintelui Comisiei, dintre care unele se suprapun, ceea ce poate uneori rezulta în situații confuze. De exemplu, Președintele are, în același timp, "atribuția" (articolul 37 (b)), dar are și dreptul (articolul 38 (a)) de a iniția o anchetă, ceea ce are implicații diferite, deoarece aceasta din urmă implică faptul că prerogativa poate fi utilizată per discreție.
91. O altă atribuție a Președintelui este de a prezenta Comisiei "*informații privind nerespectarea normelor de conduită, de curtoazie și de disciplină parlamentară*" (articolul 37 (e)). Nu este clar cum va obține Președintele informațiile înainte de a le prezenta Comisiei. De asemenea, termenul "curtoazie" nu este utilizat și nici nu este detaliat nicăieri în proiectul de lege.
92. De asemenea, președintele are sarcina de a prezenta Comisiei propuneri și recomandări privind restabilirea drepturilor în legătură cu care au fost aplicate sancțiuni (articolul 37 (f)), deși nu este clar dacă Președintele ar putea iniția din *oficiu* cazurile relevante.
93. Uneori, există, de asemenea, o confuzie în ceea ce privește atribuțiile care intră în competența Comisiei și cele care sunt de competență exclusivă a Președintelui. De exemplu, în conformitate cu articolul 39 din proiectul de lege, Președintele este obligat "*să facă publice rezultatele examinării cazurilor privind încălcarea normelor de etică și conduită ale deputatului*", în timp ce examinarea ca atare este de competența Comisiei ca organ de lucru și nu este clar de ce Secretariatul Comisiei nu se poate ocupa în schimb

de publicarea rezultatelor acestei examinări. **Ar fi, prin urmare, recomandabil să se clarifice sarcinile, drepturile și obligațiile respective ale Comisiei și ale Președintelui acesteia pentru a se evita interpretările eronate care ar putea duce la blocarea activității Comisiei din cauza înțelegerii eronate a competențelor acesteia de către membrii acesteia și de către Parlament în ansamblu.**

94. Printre alte prerogative ale Președintelui Comisiei se numără și dreptul "*să solicite și să primească de la autoritățile publice, de la persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile informațiile, documentele și materialele necesare pentru exercitarea atribuțiilor, inclusiv informațiile oficiale cu accesibilitate limitată și informațiile atribuite la secret de stat în condițiile legii*". Cu toate acestea, exercitarea acestui drept în practică poate fi problematică în cazul în care persoanele și autoritățile de cealaltă parte nu au obligația de a răspunde la astfel de solicitări ale Președintelui în conformitate cu legislația respectivă în vigoare și nu pot fi sancționate în caz de nerespectare.
95. În cele din urmă, articolul 39 conține obligația Președintelui "*să nu divulge secretul de stat și alte informații și date ocrotite de lege*". În același timp, proiectul de lege nu prevede un sistem de protecție adecvat pentru astfel de informații. Accesul la secretele de stat este probabil elaborat în alte acte legislative ale Republicii Moldova, cu criterii și proceduri pentru autorizațiile de securitate pentru persoanele cărora li se acordă acces la un anumit nivel de informații, care ar trebui să fie luate în considerare și menționate în proiectul de lege.

#### **RECOMANDAREA E.**

1. Să se detalieze în continuare în proiectul de lege criteriile de obținere a statutului de membru al Comisiei de etică și conduită parlamentară, precum și modalitățile și procedura de selecție și de numire a membrilor acesteia, asigurându-se un proces echitabil și transparent și garantându-se faptul că cerințele de numire în calitate de membru contribuie în mod eficient la o componență echilibrată a Comisiei din punct de vedere al genului și al diversității;
2. Să se ia în considerare elaborarea unor mecanisme de luare a deciziilor mai funcționale, inclusiv definirea cerințelor de cvorum și prevederea unor mecanisme antiblocaj în caz de paritate de voturi.

#### **7.2. Mecanismul de monitorizare și de reclamații**

96. Mecanismele de punere în aplicare insuficiente sau prost concepute și lipsa unui proces echitabil pot să rezulte într-un cadru etic ineficient. Acest lucru poate contribui, de asemenea, la un eventual abuz al procesului de depunere a plângerilor de către persoane sau grupuri, fie din interiorul sau din afara Parlamentului, care încearcă să intimideze membrii opoziției sau să îi împiedice să își exprime liber opiniile în cadrul dezbaterilor. Prin urmare, este important ca proiectul de lege să conțină garanții pentru a se asigura faptul că normele de conduită nu sunt aplicate într-un mod care ar putea restricționa dreptul deputaților de a dezbate și de a-și exprima liber opiniile.

97. O bună practică în acest sens este separarea clară a dispozițiilor de fond care se referă la principii și norme de aspectele legate de procedură, aplicare și sancțiuni în caz de încălcare. Prin urmare, este binevenit faptul că secțiunile separate din proiectul de lege se referă la Comisie, la procedură și, respectiv, la sancțiuni.
98. În special, este lăudabil faptul că proiectul de lege (articolele 40-41) definește o procedură de notificare a suspiciunilor de încălcare a normelor de etică și conduită parlamentară, precum și prevede funcții de supraveghere a Comisiei (a se vedea subsecțiunea 7.1. privind statutul, structura și funcțiile Comisiei pentru etică și conduită parlamentară *supra*). În esență, aceasta constă, printre altele, în "*e) recepționarea și examinarea, în termenele stabilite, a sesizărilor cu privire la încălcarea normelor de etică și conduită ale deputaților, cazurilor de favoritism, cazurilor ce provoacă apariția manifestărilor de corupție*" (articolul 36 (2) (e)), "*g) informarea deputatului în privința căruia a fost depusă sesizarea și despre deschiderea unei anchete împotriva lui*" (articolul 36 (2) (f)) și "*k) aprobă și prezintă raportul privind etica și conduita deputatului*" (articolul 36 (2) (k)). În același timp, **ar trebui luată în considerare posibilitatea de a introduce o procedură mai detaliată de examinare a plângerilor și de a stabili un calendar clar pentru fiecare dintre etapele acesteia**. De exemplu, articolul 41 (5) din proiectul de lege prevede că "*Comisia de etică și conduită parlamentară examinează materialele dosarului privind încălcarea normelor de etică și conduită parlamentară și decide asupra cazului*". Cu toate acestea, nu se prevede niciun instrument de examinare care să fie utilizat în cadrul procesului, cum ar fi audierile de martori, deși acest lucru este parțial menționat în alte dispoziții ale proiectului de lege (în special, printre competențele Comisiei în conformitate cu articolul 36 (2) (i)).
99. Articolul 43 din proiectul de lege se referă la examinarea raportului de către Biroul permanent al Parlamentului. Deși acesta prevede acordarea cuvântului în timpul acestui proces deputatului care face obiectul plângerii, ar trebui să se ia în considerare consolidarea garanțiilor procedurale, acordând deputatului în cauză garanțiile unui proces echitabil, inclusiv dreptul la recurs. În special, **este extrem de important ca, înainte de a finaliza răspunsul la plângere, Comisia să împărtășească constatările sale cu deputații, astfel încât aceștia să aibă posibilitatea de a face observații cu privire la acuratețea dovezilor și la constatările provizorii bazate pe aceste dovezi**. În prezent, proiectul prevede doar posibilitatea de a prezenta raportul Comisiei deputatului în cauză "pentru luare de cunoștință" (articolul 41 (8)).
100. În plus, ar fi benefic să se dea cuvântul și membrilor Comisiei, pentru ca aceștia să-și prezinte pozițiile, mai ales dacă votul nu a fost unanim. Un alt aspect care pare să lipsească din proiectul de lege este posibilitatea de a audia reclamantul. În plus, opinia membrilor Comisiei cu drept de vot consultativ ar trebui, de asemenea, să fie auzită la această etapă, în caz contrar, rolul lor în cadrul Comisiei ar putea deveni caduc sau ar putea fi marginalizat. În plus, rezultatele activității Comisiei, inclusiv votul membrilor săi, ar trebui să fie disponibile publicului.
101. **Proiectul de lege ar trebui să fie completat cu un mecanism clar de reclamație și monitorizare, elaborând totodată procedura respectivă de depunere a reclamației și procedura în fața Comisiei, a Biroului permanent și a plenului.**
102. **Se recomandă, în special, să se elaboreze mai detaliat procedura de examinare a plângerilor de către Comisie, prevăzând în același timp audierea pozițiilor tuturor părților implicate în proces, inclusiv a deputatului în cauză, a reclamantului și a membrilor Comisiei, inclusiv a celor cu drept de vot consultativ.**

103. În timp ce pregătirea raportului Comisiei pentru fiecare caz în parte este logică, proiectul de lege nu acordă Comisiei competențe să evalueze periodic și să raporteze în mod regulat Parlamentului, presei și publicului larg, furnizând informații suficiente cu privire la nivelul de implementare a standardelor de integritate și impactul acestora pentru deputați și pentru Parlament. **Aceste rapoarte sunt utile și ar trebui să servească la discutarea provocărilor identificate și a modalităților de îmbunătățire a cadrului de integritate și, prin urmare, este recomandabil să fie luate în considerare în proiectul de lege.**
104. Este important ca principiile și standardele etice și de integritate să fie permanent interpretate, aplicate și dezbătute. Cadrul etic ar trebui să fie considerat un document viu, care necesită o reevaluare constantă. Acest lucru nu va fi posibil, însă, în absența unui mecanism de raportare și monitorizare, prin intermediul căruia cetățenii, mass-media, funcționarii și publicul larg să poată întreține dezbaterile cu privire la comportamentul acceptabil, să își exprime preocupările și să raporteze faptele ilegale.
105. Cu toate acestea, rolul principal al unui organism etic ar trebui să fie, în primul rând, **promovarea și sensibilizarea cu privire la normele etice și la comportamentul preconizat și să servească drept organism consultativ pentru deputați, ceea ce nu este prevăzut în proiectul de lege.** Acest lucru este esențial pentru a preveni comportamentele lipsite de etică, pentru a dezvolta o cultură a integrității și a eticii în rândul deputaților, contribuind în cele din urmă la o mai mare încredere publică.
106. **De asemenea, este recomandabil să se adauge prevederi specifice privind consilierea, formarea și sprijinul acordat deputaților și personalului parlamentar în materie de etică și integritate.** De exemplu, deputații ar trebui să aibă dreptul de a se familiariza cu standardele etice la începutul mandatului lor, ca parte a cursului de inițiere privind principiile și valorile care se așteaptă de la ei. În plus, deputații au adesea nevoie de o îndrumare detaliată și coerentă cu privire la normele și standardele parlamentare reformate și ar trebui să beneficieze de o formare periodică (cel puțin anuală) cu privire la aspectele etice sensibile și să își actualizeze cunoștințele. De asemenea, este recomandabil să se ia în considerare adăugarea unor dispoziții specifice privind **consilierea confidențială, precum și activități de mentorat și de schimb de experiență atât pentru deputații noi, cât și pentru cei cu experiență, în cazul în care aceștia au îndoieli cu privire la posibilele încălcări ale normelor etice.** Acest lucru ar fi, de asemenea, în conformitate cu recomandarea relevantă a GRECO, potrivit căreia Parlamentul ar trebui "*să promoveze codul și să sensibilizeze membrii săi cu privire la standardele așteptate de la ei*".<sup>98</sup>
107. Unele Parlamente decid, de asemenea, să aibă un organism permanent care să ofere consiliere confidențială deputaților, la nevoie. Există diferite modele utilizate în practică de către Parlamente, care oferă consiliere internă sau externă, astfel încât deputații să perceapă că se pot consulta în mod confidențial și că pot obține consiliere profesională și adecvată.<sup>99</sup>
108. **În acest sens, legiuitorii ar putea lua în considerare adăugarea în proiectul de lege a unor dispoziții specifice privind consilierea confidențială, pentru a permite deputaților să se consulte în mod confidențial atunci când au îndoieli cu privire la posibilele încălcări ale normelor etice. În plus, pentru a contribui la punerea în aplicare adecvată a proiectului de lege, se recomandă să se însărcineze Comisia cu**

<sup>98</sup> A se vedea [al doilea raport intermediar de conformitate GRECO](#), mai 2023, alin. 11.

<sup>99</sup> De exemplu, în Olanda, cu consilierul de integritate, sau în Canada, unde comisarul pentru conflicte de interese și etică are sarcina de a oferi consultanță confidențială permanentă parlamentarilor cu privire la aspectele etice ale comportamentului lor sau la obligațiile legate de respectarea anumitor reglementări, a se vedea [Documentul BIDD0, Integritate parlamentară: Resurse pentru reformatori \(2022\)](#), capitolul 3.5.



**pregătirea unui manual/instrucțiuni complementare pentru punerea în aplicare a cadrului etic, care ar trebui să conțină mai multe detalii și exemple utile.**

#### **RECOMANDAREA F.**

Să se completeze proiectul de lege cu un mecanism clar de reclamații și de monitorizare, elaborându-se în același timp procedura de depunere a reclamațiilor în fața Comisiei, a Biroului permanent și a plenului, ținând seama în mod corespunzător de garanțiile procedurale, inclusiv de dreptul la recurs.

#### **RECOMANDAREA G.**

Să se adauge dispoziții privind consilierea, formarea și sprijinirea de către Comisie a deputaților și a personalului parlamentar în materie de etică și integritate, inclusiv prin furnizarea de cursuri introductive și periodice și prin asigurarea unei posibilități de consiliere confidențială în caz de dubii cu privire la posibilele încălcări ale normelor etice.

### **7.3. Sancțiuni**

109. Sancțiunile disuasive și proporționale pentru conduita necorespunzătoare, precum și instrumentele pentru aplicarea eficientă a acestora sunt esențiale. În cele mai multe state participante la OSCE, sistemele de disciplină parlamentară includ o gamă largă de sancțiuni, *"de la cele relativ blânde de tipul "denunțare și rușine", trecând prin amenzi și suspendări temporare din funcție (cu pierderea salariului), până la sancțiunea politică supremă de pierdere a unui loc în Parlament. Pentru comportamentul care încalcă legea există sancțiuni aplicate în baza legii"*.<sup>100</sup>
110. Este salutabil faptul că proiectul de lege prevede o serie de sancțiuni proporționale și graduale pentru încălcarea prevederilor sale: de la sancțiuni blânde (cum ar fi avertismentul, chemarea la ordine) la o serie de amenzi financiare, retragerea dreptului de a lua cuvântul, eliminarea din sala de ședințe pentru o anumită perioadă și din delegațiile parlamentare. Cu toate acestea, ar putea fi luată în considerare introducerea în această listă a unei sancțiuni precum solicitarea prezentării de scuze. De remarcat că proiectul de lege conține referiri indirecte la scuze și la consecințele acestora. De exemplu, la articolul 48 (2), referitor la sancțiunea de rechemare la ordine, se prevede că *"În cazul în care faptele, cuvintele întrebuițate au fost retrase sau regretate ori explicațiile date sunt apreciate de președintele ședinței ca satisfăcătoare, sancțiunea nu se mai aplică"*. Un alt caz explicit în care sancțiunea nu se aplică în cazul în care se prezintă scuze este prevăzut la articolul 52 (2), referitor la interdicția de a participa la ședințele în plen. Acesta prevede că sancțiunea poate fi înlăturată în orice moment, *"la adresarea scrisă sau publică a deputatului sancționat, prin care acesta comunică regretul său pentru faptele comise și se obligă să respecte regulile stabilite de prezenta lege și ordinea în ședință."* Deși acestea sunt stimulente bune pentru comportamentul deputaților, ele vin post-factum și nu acoperă toate cazurile și potențialele cazuri de comportament inadecvat. Prin urmare, **se recomandă introducerea ca sancțiune a solicitării explicite adresate deputatului sancționat de a-și cere scuze pentru**

100 A se vedea BIDD0, *studiul de fond al BIDD0: Standarde profesionale și etice pentru parlamentari (2012)*, p. 69. A se vedea, de asemenea, documentul BIDD0: *Integritatea parlamentară: O resursă pentru reformatori (2022)*, p.17

**acțiunea, limbajul sau alt comportament care contravine principiilor și normelor etice ale proiectului de lege.**

111. În special, articolul 44 prevede că sancțiunile prevăzute în acest proiect de lege se aplică pentru *"Încălcarea de către deputat a prevederilor prezentei legi în cadrul ședințelor Parlamentului și ale organelor de lucru ale acestuia din care face parte, precum și în cadrul deplasărilor de serviciu pe teritoriul Republicii Moldova și peste hotarele țării"*. Deși acestea corespund celor mai frecvente situații în care deputații vor fi examinați de către mass-media și public, nu acoperă toate celelalte apariții în care deputații pot încălca normele de etică și conduită și pot afecta reputația Parlamentului însuși. Realitatea este că anumite încălcări ale conduitei pot avea loc în orice moment și că comportamentul etic al deputaților este mult mai larg decât simpla conduită și disciplină în plen.
112. În condițiile în care unele dintre încălcările normelor și conduitei ar putea să nu provoace o reacție din partea persoanei autorizate (președintele de ședință), iar în cazul în care aceste încălcări fac obiectul unei plângeri depuse la Comisie, proiectul de lege nu conține proceduri detaliate cu privire la modul în care Comisia ar trebui să evalueze această plângere și care sunt măsurile și pașii de urmat în fiecare caz. De asemenea, proiectul de lege nu oferă o referință clară cu privire la sancțiunile prevăzute pentru comportamente corupte, cum ar fi nedeclararea intereselor în registru.
113. Problema controversată a suspendării deputaților de la sesiuni, inclusiv retragerea dreptului de a lua cuvântul (articolul 44 literele (c) - (f)), precum și excluderea din delegațiile parlamentare permanente la organizațiile internaționale (articolul 44 (i)) **ar trebui să fie reconsiderată pentru a evita riscul ca suspendarea să fie folosită în mod abuziv de către majoritate pentru a elimina deputați din sală, pentru a denatura majoritatea naturală, precum și pentru a pedepsi opoziția** (a se vedea, de asemenea, subsecțiunea 4.2.1. privind conduita la sesiunile plenare și la sesiunile grupurilor de lucru, *supra*). În plus, nu este clar ce se întâmplă dacă președintele Parlamentului decide să nu dea curs propunerii Comisiei de a aplica sancțiuni financiare în conformitate cu articolul 45 (7) din proiectul de lege.
114. Articolul 54 din proiectul de lege reglementează aplicarea sancțiunilor legate de comportamentul deputaților în timpul deplasărilor oficiale în străinătate. În timp ce proiectul de lege detaliază ce tip de comportament va fi considerat încălcare, procedura în acest caz nu este detaliată, în special în ceea ce privește cine este eligibil pentru a notifica această încălcare și cum va fi organizată examinarea acestui tip de plângere. În general, proiectul de lege, deși conține o listă foarte detaliată și exhaustivă de sancțiuni, nu detaliază procedurile respective în fața Comisiei sau a Biroului permanent (a se vedea subsecțiunea 7.2. privind mecanismul de monitorizare și de depunere a plângerilor *supra*). În plus, proiectul de lege nu prevede dreptul de a contesta decizia de sancționare (sau de nesancționare) a deputatului.

**RECOMANDAREA H.**

Să se reexamineze chestiunea suspendării unui deputat de la ședințe, inclusiv retragerea dreptului de a lua cuvântul (articolul 44 literele (c-f)), precum și excluderea din delegațiile parlamentare permanente la organizațiile internaționale (articolul 44 (i)) pentru a se evita riscul de abuz din partea majorității de a elimina deputații din sală în scopul denaturării majorității naturale, precum și pentru a pedepsi opoziția.

## 8. PROCESUL DE DEZVOLTARE A UNUI CADRU ETIC

115. Planificarea și pregătirea pentru elaborarea unui set de norme etice sau a unui cod de conduită/deontologie pentru deputați, precum și procesul de redactare în sine sunt fundamentale pentru a asigura un consens larg cu privire la conținutul acestuia, o mai mare acceptare și, în cele din urmă, respectarea normelor sale. În etapa inițială, procesul de elaborare a unui astfel de cadru etic necesită o evaluare cuprinzătoare a contextului particular, a compatibilității cu regulile formale și informale și cu normele (internaționale și naționale) din cadrul legislativ existent, precum și a provocărilor și riscurilor care afectează activitatea Parlamentului și a deputaților. În plus, catalizarea unei discuții publice incluzive, deschise și semnificative privind standardele de integritate și așteptările privind comportamentul deputaților permite Parlamentului să dezvolte o înțelegere comună privind comportamentul adecvat, stimulând astfel sentimentul de apartenență, precum și abordarea nivelurilor scăzute de încredere publică.<sup>101</sup>
116. Consultările<sup>102</sup> ar trebui să se desfășoare nu numai cu publicul larg, ci și cu toate părțile interesate interne relevante, cum ar fi reprezentanții tuturor partidelor și fracțiunilor politice parlamentare în procesul de elaborare a unui cod de conduită, urmărind un consens între partide și asigurând o participare echilibrată a femeilor și bărbaților și a altor grupuri. Acest lucru este esențial pentru consolidarea legitimității, dezvoltarea unui sentiment de proprietate comună în rândul deputaților și contribuția la utilizarea eficientă, responsabilă și consecventă de către aceștia a codului elaborat. Practica sugerează că asigurarea responsabilității clar delimitate a unui organism pentru conducerea procesului de elaborare, stabilită în cadrul unui proces echitabil, incluziv și transparent, este o altă condiție prealabilă vitală pentru un cod de conduită eficient și aplicabil.<sup>103</sup>

[SFÂRȘITUL TEXTULUI]

---

101 A se vedea, de exemplu, documentul BIDD: [Integritatea parlamentară: O resursă pentru reformatori \(2022\)](#), p. 44. A se vedea, de asemenea, [Setul de instrumente CoE pentru elaborarea codurilor de conduită pentru deputați](#) (2023), subsecțiunea 1.6.

102 UNODC, [Ghidul legislativ pentru punerea în aplicare a Convenției ONU împotriva corupției](#) (a doua ediție revizuită, 2012), alin. 91, în care se afirmă că "[u]nele bune practici includ elaborarea normelor printr-un proces de consultare mai degrabă decât printr-o abordare de sus în jos, atașarea normelor etice la contractele de muncă și oferirea regulată de inițiative de sensibilizare".

103 A se vedea, de exemplu, documentul BIDD: [Integritatea parlamentară: O resursă pentru reformatori \(2022\)](#), p. 44-45.