



Parlamentul  
Republicii Moldova

DJ 8 nr. 262  
23.10.19

## Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

### Direcția generală juridică

#### AVIZ

### la proiectul de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative (nr.216 din 01.10.2019)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege menționat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996 și ale Legii privind actele normative nr.100/2017 și expune următoarele.

#### *Evaluarea generală a proiectului de lege:*

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova, fapt ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.
2. Potrivit notei informative prezentul proiect a fost elaborat în scopul responsabilizării politicului față de angajamentele asumate în cadrul campaniilor electorale, astfel instituindu-se răspunderea penală pentru neîndeplinirea obiectivelor din programului electoral în exercitarea mandatului.
3. Prin natura reglementărilor promovate, proiectul de lege face parte din categoria legilor organice, astfel, domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu prevederile art.66 și 72 din Constituția Republicii Moldova.
4. Atenționăm că, potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului și art.34 alin.(1) al Legii nr.100/2017 la proiectul de act legislativ se anexează rezultatele expertizelor juridice, anticorupție și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării, precum și rezultatele consultării publice a proiectului.
5. De asemenea, considerăm că, este necesară opinia Ministerului Justiției și a experților în domeniu vizavi de proiectul de lege întru asigurarea unei bune reglementări din punct de vedere juridic și redacțional.

## **II. Obiecții de conținut:**

**1. Mandatul** - reprezintă o învestire, o împuternicire, o funcție de autoritate dată aleșilor de colectivitatea națională (popor) sau de cea locală pentru a o reprezenta în sfera administrativă, în vederea îndeplinirii activităților curente, în interes public, la nivelul comunei/satului, orașului, raionului sau statului. Corpul electoral manifestându-și voința în urma unui scrutin electoral, își alege reprezentanții, atribuindu-le mandatul parlamentar/prezidențial care are un conținut de mare generalitate și exprimă relația Parlamentului RM, Președintelui RM cu toată națiunea – ca o entitate colectivă.

Mandatul parlamentar este definit de doctrina națională ca o „împuternicire dată de către popor unor persoane în scopul de a-l reprezenta în procesul exercitării puterii de stat, împuternicire care se transformă într-o funcție sau demnitate publică electivă, nominativă, înzestrată cu anumite competențe și garanții pentru participarea efectivă la libera exercitare a funcțiilor Parlamentului, ca autoritate reprezentativă a poporului”. Împuternicirea primită este dată prin vot în cadrul unui scrutin organizat conform dispozițiilor legale prevăzute de art.38 din Constituție, adică votul trebuie să fie universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Precizăm că mandatul de ales local constituie o funcție de autoritate publică ce rezultă din alegerile locale, reprezentând colectivitatea pentru realizarea autonomiei locale, în timp ce mandatul de parlamentar (ales național) reprezintă o funcție de demnitate publică rezultată tot din alegeri, dar în vederea exercitării prin reprezentare a suveranității naționale.

Conform prevederilor art. 2 din Constituție, suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție. Nicio persoană particulară, nicio parte din popor, niciun grup social, niciun partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Referindu-ne nemijlocit la Constituția Republicii Moldova, precizăm că potrivit art. 68 alin. (1): „în exercițiul mandatului, deputații sunt în serviciul poporului”. Din aceste dispoziții, rezultă că „mandatul parlamentar are un conținut de mare generalitate și exprimă relația Parlamentului cu toată națiunea, dar nu numai cu o circumscripție electorală”.

Totodată, potrivit art.68 alin.(2) din Constituție este stabilit că: „Orice mandat imperativ este nul”. Astfel, parlamentarul se manifestă în exercițiul mandatului său fără a fi legat juridic de angajamentele sale față de corpul electoral sau de manifestările de voință ale acestuia, pe durata mandatului. Prin

această dispoziție Constituția îi garantează parlamentarului independența față de corpul electoral și de structurile care l-au înaintat în această funcție.

În jurisprudența Curții Constituționale, potrivit Hotărîrii nr.8 din 16.02.1999 este indicat că: „*Independentă opiniei, consfințită în art. 71 din Constituție, este unul din elementele esențiale ale statutului deputatului în Parlament și are menirea de a garanta deputaților posibilitatea de a-și exercita nestingherit mandatul de deputat. Independentă opiniei nu este un privilegiu personal al deputatului, ea are un caracter juridica-special și este chemată să servească interesele societății. Prin conținutul său, această normă constituțională asigură protecția deplină a deputatului în Parlament în exercitarea mandatului, îi garantează libertatea gândirii și acțiunilor, apărându-l împotriva persecuțiilor neîntemeiate, contribuind la activitatea și independența lui neîngrădită. Independentă opiniilor deputatului în Parlament este condiționată de statutul special al parlamentarului în calitatea sa de reprezentant plenipotențiar al poporului în organul suprem al puterii legislative.*”

Concomitent este de menționat că, mandatul de parlamentar deține următoarele trăsături: generalitate, independență, irevocabilitate și protecție constituțională.

Referitor la protecția constituțională cum ar fi, imunitatea parlamentară relevăm că, potrivit alin.(3) din art.70 și 71 din Constituție, art.9 și art.10 din Legea nr.39/1994 despre statutul deputatului în Parlament și art.94 din Regulamentul Parlamentului se stabilește că, deputatul nu poate fi reținut, arestat, percheziționat, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, sau trimis în judecată pe o cauză penală ori contravențională fără încuviințarea prealabilă a Parlamentului, după ascultarea sa, și nu poate fi persecutat sau tras la răspundere juridică pentru voturile sau pentru opiniile exprimate în exercitarea mandatului. Astfel putem menționa că, imunitatea parlamentară este instituită pentru protejarea independenței parlamentarului în exercitarea funcțiilor mandatului împotriva factorului extern (presiuni exercitate de partidul care l-a propulsat în această funcție, presiuni exercitate de guvern, presiuni exercitate de sectorul privat, presiuni exercitate de organisme internaționale) de a-l intimida, amenința sau **sanționa**. Imunitățile au caracter imperativ fiind stabilite prin norma constituțională și nu reprezintă un privilegiu personal al parlamentarului care l-ar absolvi de răspundere juridică. Este de notat că, potrivit doctrinei constituționale, se recunosc două forme de imunități parlamentare: a)inviolabilitatea; b)iresponsabilitatea juridică. Inviolabilitatea își trage rădăcinile din art.70 alin. (3) din Constituție, deputatul nu poate fi reținut, arestat, percheziționat, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, sau trimis

în judecată fără încuviințarea Parlamentului, după ascultarea sa. Din prevederile constituționale, ajungem la concluzia că inviolabilitatea este o așa-zisă „imunitate de procedură” consacrată în considerarea eventualelor imputări făcute parlamentarului pentru alte fapte decât cele săvârșite în exercitarea mandatului și în legătură cu conținutul acestuia. Inviolabilitatea are scopul să prevină urmărirea penală din partea nefondată arbitrară a parlamentarului, împiedicându-l astfel să-și exercite atribuțiile mandatului încredințat sau a unor ingerințe externe în exercitarea mandatului parlamentar contrar convingerilor și voinței sale. Potrivit art. 70 alin.(3) din Constituție, inviolabilitatea îl apără pe deputat în orice moment al mandatului de abuzurile organelor urmăririi penale, excepție făcând cazurile de infracțiune flagrantă, când parlamentarul poate fi reținut și supus percheziției, dar trimiterea în judecată se face doar cu sesizarea Parlamentului. Astfel, se formează o situație că în cazurile penale este nevoie de consimțământul organului suprem reprezentativ. Totodată, putem constata că inviolabilitatea nu este un privilegiu al parlamentarului, ci o procedură specială de protecție a mandatului față de acte sau fapte abuzive ori insuficient fondate și care nu vizează decât actele sau faptele parlamentarului străine de mandat. Inviolabilitatea acoperă doar acțiunea penală, pe când în acțiunile civile (răspunderea civilă contractuală sau răspunderea civilă delictuală) urmează a fi aplicate regulile dreptului comun.

**3.** În ceea ce privește iresponsabilitatea juridică, menționăm că aceasta reprezintă o regulă principală în democrația reprezentativă, potrivit căreia se previne declanșarea sau stabilirea unor consecințe neplăcute parlamentarului pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului parlamentar sau pentru votul acestuia. Astfel această regulă se regăsește la art. 71 din Constituție intitulat „Independența opiniilor”, unde deputatul nu poate fi persecutat sau tras la răspundere juridică pentru voturile sau pentru opiniile exprimate în exercitarea mandatului.

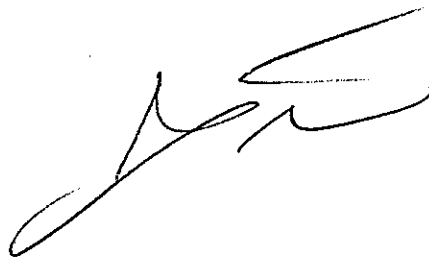
Din aceste dispoziții rezultă că, deputatul în Parlament nu poate fi tras la răspundere penală, civilă sau administrativă sau disciplinară în legătură cu voturile sau opiniile exprimate în perioada mandatului, și după încetarea acestuia. În concluzie, conchidem că textul constituțional o consacră ca o imunitate de fond, cu caracter absolut, întrucât privește toate actele sau faptele săvârșite de parlamentar în exercitarea mandatului său, precum și toate formele de răspundere juridică.

**4.** Nu în ultimul rînd, urmează a fi precizat faptul că, importanța deținerii calității de ales al comunității se poate remarca și prin faptul că, prin intermediul lor, prin mandatul primit, cetățenii controlează principalele instituții prin care se realizează democrația la nivel local și central. Pornind de la specificul statutului

juridic al demnitarilor aleși, formele de răspundere ale acestora prezintă un interes deosebit atât din punct de vedere teoretic, cât și practic. Interesul este determinat în mare parte de natura politică a funcției deținute de aceștia, precum și de distincția clară existentă între răspunderea juridică și cea politică.

5. Avînd în vedere că, statutul juridic al demnitarilor aleși este de natură politică, răspunderea politică intervine în situațiile în care demnitarii aleși nu fac față încrederii acordate de către electorat prin nerealizarea obligațiilor, promisiunilor și a programelor asumate fiind sancționați cu pierderea numărului de alegători ce va duce la pierderea puterii și nealegerea lor pentru un nou mandat. Generalizînd asupra celor expuse, subliniem că asemănător răspunderii politice a parlamentarilor și alți demnitari aleși – precum șeful statului, primarul, consilierii sunt pasibili de răspundere politică, sancțiunea fiind aceeași pentru fiecare dintre ei – sancțiunea electorală – nealegerea pentru un nou mandat.

Luînd în considerație caracterul penal al răspunderii promovate de proiectul de lege pentru fapte politice, constatăm că acesta contravine prevederilor articolelor 1, 2, 7, 68, 70 și 71 din Constituție și urmează a fi respins de Parlament.



**Șef Direcție generală**

**Ion CREANGĂ**

Ex. T. Rotaru

Tel: 820-583