



24 05 2016

Dj-8 nr. 223

**AVIZ**

**la proiectul de lege pentru modificarea  
articolului 70 din Constituția Republicii Moldova  
(nr.173 din 21.04.2016)**

Direcția generală juridică a examinat, în conformitate cu prevederile art.54 din Regulamentul Parlamentului, proiectul de lege specificat în titlu și expune următoarele considerații.

I. Revizuirea Constituției, potrivit prevederilor Titlului VI din Legea Supremă, precum și a Capitolului 3 din Regulamentul Parlamentului, urmează o procedură specială. Astfel, dreptul de inițiativă pentru revizuirea Constituției îl au: un număr de 200000 de cetățeni cu drept de vot, o treime din deputați și Guvernul.

Proiectul supus avizării a fost înaintat de către un grup de 34 deputați în Parlament, fapt ce corespunde prevederii de la lit.b) a alin.(1) al art.141 din Constituție. De asemenea, dispozițiile proiectului de lege nu țin de caracterul suveran, independent și unitar al statului, nu se referă la neutralitatea permanentă a acestuia și nici nu aduc atingere drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor. Prin urmare, nu depășesc limitele revizuirii Constituției stabilite de art.142 din Constituție, proiectul fiind prezentat Parlamentului împreună cu avizul Curții Constituționale nr.4 din 18 aprilie 2016, în corespundere cu cerințele art.141 alin.(2) din Constituție.

După respectarea tuturor cerințelor formale, este de competența legislativului de a se expune asupra oportunității adoptării unui astfel de proiect. Totodată, este de menționat că proiectul avizat poate fi supus dezbaterilor în Parlament numai la expirarea a 6 luni din momentul înaintării inițiativei legislative. Astfel, pentru a se respecta prevederile art.143 din Constituție examinarea proiectului în cauză poate fi dispusă numai după 21 octombrie 2016.

Cu toate acestea, urmează să ne referim la corelarea proiectului cu celelalte prevederi constituționale și respectarea principiului unității materiei constituționale, precum și la eventualele consecințe ale unor astfel de modificări a legii supreme.

II. Proiectul dispune operarea de modificări la art.70 din Constituție, care se referă la instituția imunității și au menirea de a o exclude. Despre instituția imunității urmează a menționa că aceasta este o formă de protecție a deputatului și este chemată să asigure independența opiniei acestuia. Deputații trebuie să fie

călăuziți în activitatea lor exclusiv de voința și aspirațiile corpului electoral, de aceea ei au un statut juridic special, concretizat într-un număr de drepturi și obligații instituite în scopul de a-i proteja împotriva unor eventuale persecuții.

Rolul măsurilor de protecție este de a garanta deputaților o deplină libertate de acțiune în exercitarea mandatului cu care au fost investiți de alegători și în același timp de a-i feri de ipoteticele ingerințe, agresiuni, amenințări, intimidări din partea puterii executive sau judecătorești și chiar din partea alegătorilor, partidelor politice ce i-au propus candidați, ori ale altor organisme guvernamentale sau neguvernamentale.

Cu toate că Curtea Constituțională, prin avizul nr.4 din 18 aprilie 2016, s-a exprimat pozitiv, a fost expusă și o opinie separată (concurrentă). De aceea, considerăm necesar de a preciza anumite aspecte în legătură cu prevederile vizate, făcând referire și la normele dreptului comparat.

Astfel, prevederile proiectului în cauză presupun că deputatul va putea fi reținut, interogat, percheziționat, arestat și trimis în judecată fără consimțământul Parlamentului și fără a fi ascultat în prealabil. Această situație urmează a fi raportată la independența deputatului garantată de prevederile art.71 din Constituție. Curtea Constituțională interpretând art.71 din Legea Supremă a menționat că deputatul în Parlament este independent în exprimarea opiniilor. El nu poate fi persecutat sau tras la răspundere juridică pentru voturile sau pentru opiniile exprimate în exercitarea mandatului. Imunitatea parlamentară are ca scop protejarea deputatului în Parlament împotriva urmărilor judiciare și garantarea libertății lui de gândire și de acțiune. Deputatul în Parlament nu poate fi persecutat sau tras la răspundere juridică sub nici o formă pentru opiniile politice sau voturile exprimate în exercitarea mandatului.

Independența 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. Independența opiniei nu este un privilegiu personal al deputatului, ea are un caracter juridico-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.

Independența opiniilor deputatului, în sensul art.71 din Constituție, se referă doar la activitatea de deputat, desfășurată în exercitarea exclusivă a mandatului reprezentativ. Astfel, independența opiniilor cuprinde toate cele spuse și scrise de deputat în Parlament (declarațiile făcute în Parlament și în comisiile lui, discursurile, replicile în cadrul dezbaterilor, întrebările, interpelările, înaintarea proiectelor de legi sau formularea propunerilor), precum și opinia sa exprimată în procesul votării și consemnată în actele Parlamentului, alte acțiuni, care se încadrează în statutul de deputat în Parlament. Astfel, independența opiniilor deputatului în Parlament este absolută și perpetuă. Deputatul nu poate fi tras la răspundere penală, civilă sau

contravențională pentru voturile sau opiniile, exprimate în executarea mandatului, nici după expirarea acestuia.

Cu toate acestea, prin înlăturarea imunității parlamentare se vor putea crea situații când anumiți deputați incomozi vor putea fi reținuți în vederea efectuării anumitor cercetări după care vor fi eliberați, iar între timp probleme importante vor putea fi adoptate de Parlament în absența unui sau altui deputat, care ar putea deține informații deosebit de importante pentru caz sau ar avea ceva de declarat referitor la chestiunile în cauză. Acest fapt este confirmat prin datele statistice expuse în opinia separată (concurrentă) la avizul Curții Constituționale din care rezultă că, în ultimul deceniu, Procuratura Generală a cerut ridicarea imunității parlamentare *exclusiv în privința deputaților care reprezentau opoziția parlamentară*. Doar într-un singur caz a fost cerută și ridicată imunitatea parlamentară unui deputat ce făcea parte din majoritatea parlamentară. Acest ultim caz vine să demonstreze că imunitatea parlamentară nu constituie un impediment pentru urmărirea penală a parlamentarilor. Pe lângă aceasta, modificarea propusă poate afecta două principii constituționale fundamentale, democrația și pluralismul politic declarate și garantate de art.1 și art.5 din Constituție. Necorelarea modificărilor prezentate cu cele stipulate la art.1 și art.5 face să se violeze principiul unității materiei constituționale, fapt ce va conduce la aplicarea neuniformă a prevederilor constituționale.

În dreptul constituțional comparat, imunitatea parlamentară pentru opiniile exprimate figurează în cvazitotalitatea constituțiilor statelor lumii și a Regulamentelor parlamentare. Se admite, de regulă, că nici un parlamentar nu poate să fie urmărit într-un proces datorită declarațiilor făcute și voturilor exprimate în exercițiul funcțiilor sale. Această imunitate este denumită, în doctrină, "*imunitate profesională*" sau „*iresponsabilitate penală absolută*”. Întîlnim, astfel, imunitatea pentru opinii în Constituțiile Belgiei, Spaniei, Franței, Greciei, Italiei, Luxemburgului, Portugaliei și altor state. În cazul Constituției Irlandei, imunitatea vizează nu numai opiniile exprimate verbal, dar și în scris. De asemenea, Constituția Olandei, în art.71, se referă la declarațiile făcute de parlamentari în ședințele generale și interparlamentare, dar și în ceea ce privește comunicările pe care aceștia le adresează în scris.

Constituțiile Ciprului și Finlandei specifică în mod expres că libertatea de expresie protejează parlamentarii de orice fel de răspundere civilă sau penală. Constituția Germaniei înscrie și ea acest tip de imunitate în art.46 alin.(1), dar precizează că „aceste dispoziții nu se aplică în cazul injuriilor defăimătoare”. Alte constituții (Armenia, Croația, Danemarca, Lituania, Letonia, Polonia, Slovacia) stipulează că insultele și afirmațiile calomnioase, defăimătoare nu pot să protejeze pe autorii lor împotriva răspunderii civile.

În continuarea analizei comparative a problemei imunității parlamentare observăm că în toate țările deputații se bucură de imunitate și nu pot fi trași la răspundere sau urmăriți fără consimțământul Parlamentului, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă. Astfel:

1. Deputații nu pot fi reținuți, interogați, percheziționați, arestați și trimiși în judecată fără acordul Parlamentului (a camerei respective) - Kazahstan art.52,

Georgia art.52, Polonia art.105, Federația Rusă art.98, România art.72, din constituțiile țărilor respective;

2. In Republica Cehă deputatul nu poate fi tras la răspundere fără acordul Parlamentului, dacă Parlamentul refuză, urmărirea încetează definitiv, (art.27 din Constituția Cehiei);

3. In Ungaria deputații se bucură de imunitate, statutul deputaților prin care se stabilește garanțiile acestora este stabilit prin lege care se votează cu 2/3 din deputați, (art.20 din Constituția Ungariei);

4. In Franța nici un membru al Parlamentului pe durata sesiunii nu poate fi tras la răspundere în materie penală sau contravențională fără acordul Camerei din care face parte;

5. In Austria deputații nu pot fi urmăriți penal fără acordul Parlamentului, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă. In cazul reținerii deputatului în flagrant, organul competent comunică neîntârziat Președintelui Parlamentului, iar în perioada dintre sesiuni, la cererea comisiei pentru imunități, arestul se anulează și urmărirea încetează. Deputatul poate fi urmărit fără acordul Parlamentului numai pentru faptele penale și numai în cazul dacă aceste fapte nu sînt legate de activitatea politică a deputatului;

6. In Italia sînt consacrate trei principii referitoare la statutul deputatului, iresponsabilitatea pentru faptele comise în exercitarea mandatului, imunitatea parlamentară și remunerarea. Aceste principii nu sînt personale și deputatul nu le poate refuza. Deputatul nu poate fi tras la răspundere penală fără acordul palatei respective;

7. In Canada imunitatea parlamentară se referă la cauzele civile și se extinde doar în timpul sesiunilor, pe durata timpului cît deputatul se află în drum spre Parlament și de la Parlament spre domiciliu, în materie penală deputatul nu dispune de imunitate;

8. In Portugalia deputatul nu poate fi urmărit fără acordul Parlamentului cu excepția cazurilor cînd a comis o infracțiune pentru care se prevede pedeapsa capitală, sau în cazuri de infracțiune flagrantă.

Observăm, în acest mod, că fiecare sistem constituțional își are propriile reguli specifice guvernării sale referitoare la imunitatea parlamentară. Aceasta poate implica doar cauzele penale, în altele doar cauzele civile, iar în unele state, de altfel, cele mai puține și, poate, mai puțin dezvoltate, cum ar fi Malaezia, Maurițius, Țările de Jos și Zimbabwe nu există imunitate parlamentară, nici în materie penală nici în civilă.

Astfel, menționăm că prevederile proiectului sînt în strînsă legătură ca conținut și esență și vizează principii pe care le înscriu, în general, toate constituțiile moderne ce recunosc imunitatea parlamentarilor. Aceasta este instituită cu scopul de a proteja aleșii poporului împotriva oricăror măsuri represive, arbitrare care ar putea veni din partea puterii executive, a puterii judecătorești sau chiar a unor persoane particulare ce ar acționa direct sau indirect la comanda unora sau altor puteri politice.

Cele spuse, aduc precizarea că imunitatea parlamentară are drept scop protejarea deputaților împotriva urmăririi judiciare și garantarea libertății de gândire

și acțiune a acestora. Este supusă criticii și instituția de „suspendare a imunității parlamentare” prin aceea că „suspendarea imunității este o modalitate ce nu se regăsește în general într-un regim democratic, întrucât este contrară însăși imunității parlamentare”, cu alte cuvinte, la ce bun să mai oferim ceva, dacă în orice moment putem lua totul înapoi.

În concluzie este de menționat că imunitatea parlamentară urmează a fi privită ca o garanție a îndeplinirii funcției de deputat și a independenței acestuia și nu ca un privilegiu personal al deputatului de care poate să beneficieze sau să refuze.

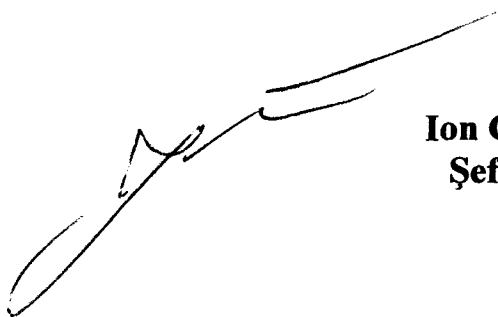
În acest sens și Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) a Consiliului Europei în **Raportul cu privire la limitele și ridicarea imunităților parlamentare** (CDL-AD(2014)011), aprobat în cadrul celei de-a 98-a reuniuni plenare din 21-22 martie 2014, condiționează reglementarea instituției imunității cu existența „**unui sistem politic bine funcțional**”.

Comisia de la Veneția, cu toate acestea, *recunoaște că regulile ce prevăd inviolabilitatea pot, în unele state, să îndeplinească funcția democratică de protecție a Parlamentului ca instituție, și în particular a opoziției parlamentare, de o presiune necorespunzătoare sau hărțuire din partea executivului, puterii judecătorești sau din partea altor oponenți politici.* Considerăm că Republica Moldova este tocmai cazul la care face referire Comisia de la Veneția.

Deși problema abordată în proiectul de lege urmărește scopuri politice de rezonanță publică și ține de oportunitatea legislativului adoptarea sau respingerea acestuia, adoptarea proiectului de lege, poate duce la dezechilibrarea instituțiilor constituționale și poate contribui la surparea temelii statului democratic și de drept, precum și a pluralismului politic.

Cu titlu de informare, amintim că proiecte similare au mai fost inițiate în anii 2011 și 2013, dar nu și-au găsit finalitate.

Ex.: Iu.Cojocaru,  
tel.: 461.



**Ion CREANGĂ,**  
**Șef Direcție**