



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea articolului 70 din Constituție

(imunitatea deputatului)

(sesizarea nr. 197c/2021)

CHIȘINĂU

26 octombrie 2021

AVIZ LA PROIECTUL DE LEGE PENTRU MODIFICAREA
ARTICOLULUI 70 DIN CONSTITUȚIE

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, judecând în componența:

nei Domnica MANOLE, *Președinte*,
dlui Nicolae ROȘCA,
nei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dlui Dumitru Avornic, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată pe 2 septembrie 2021,
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în camera de consiliu,

Emite următorul aviz:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională pe 2 septembrie 2021 de către 63 de deputați din Parlamentul Republicii Moldova, în baza prevederilor articolelor 135 alin. (1) lit. c) și 141 alin. (1) lit. b) din Constituție, prin care se solicită avizarea proiectului de lege pentru modificarea articolului 70 din Constituția Republicii Moldova.

2. Proiectul de lege pentru modificarea articolului 70 din Constituție este prezentat în următoarea redactare:

„**Art. I.** – Articolul 70 alineatul (3) din Constituția Republicii Moldova (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 78, articolul 140) se completează în final cu următoarea propoziție:

„Încuviințarea Parlamentului pentru reținerea, arestarea, percheziționarea sau trimiterea în judecată nu este necesară în cazul infracțiunilor de corupere activă sau pasivă, trafic de influență, exces sau abuz de putere, îmbogățire ilicită și spălare a banilor.”

Art. II. – Prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.”

3. La pronunțarea dispozitivului Avizului au fost prezenți reprezentantul autorilor sesizării, dl Igor Chiriac, deputat în Parlamentul Republicii Moldova, și reprezentantul Parlamentului, dl Radu Radu.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

4. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 70 Incompatibilități și imunități

„(1) Calitatea de deputat este incompatibilă cu exercitarea oricărei alte funcții retribuite, cu excepția activității didactice și științifice.

(2) Alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică.

(3) Deputatul nu poate fi reținut, arestat, percheziționat, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, sau trimis în judecată fără încuviințarea Parlamentului, după ascultarea sa.”

Articolul 72 Categorii de legi

„(1) Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare.

(2) Legile constituționale sunt cele de revizuire a Constituției.

[...]”

Articolul 135 Atribuțiile [Curții Constituționale]

„(1) Curtea Constituțională:

[...]

c) se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a Constituției;

[...]”

Articolul 141 Inițiativa revizuirii

„(1) Revizuirea Constituției poate fi inițiată de:

[...]

b) un număr de cel puțin o treime de deputați în Parlament;

[...]

(2) Proiectele de legi constituționale vor fi prezentate Parlamentului numai împreună cu avizul Curții Constituționale, adoptat cu votul a cel puțin 4 judecători.”

Articolul 142 Limitele revizuirii

„(1) Dispozițiile privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și cele referitoare la neutralitatea permanentă a statului, pot fi revizuite numai cu aprobarea lor prin referendum, cu votul majorității cetățenilor înscrisi în listele electorale.

AVIZ LA PROIECTUL DE LEGE PENTRU MODIFICAREA
ARTICOLULUI 70 DIN CONSTITUȚIE

(2) Nici o revizuire nu poate fi făcută, dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.

(3) Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de urgență, de asediu și de război.”

Articolul 143

Legea privind modificarea Constituției

„(1) Parlamentul este în drept să adopte o lege cu privire la modificarea Constituției după cel puțin 6 luni de la data prezentării inițiativei corespunzătoare. Legea se adoptă cu votul a două treimi din deputați.

(2) Dacă, de la prezentarea inițiativei cu privire la modificarea Constituției, Parlamentul nu a adoptat timp de un an legea constituțională corespunzătoare, propunerea se consideră nulă.”

ÎN DREPT

Aprecierea Curții

A) Cu privire la inițiativa de modificare a Constituției

5. Curtea observă că prin proiectul de lege constituțională înaintat de deputați se propune restrângerea inviolabilității deputaților în cazul infracțiunilor de corupere activă sau pasivă, trafic de influență, exces sau abuz de putere, îmbogățire ilicită și spălare a banilor. Astfel, în aceste cazuri, reținerea, arestarea, percheziționarea deputaților sau transmiterea dosarului în judecată va putea fi făcută fără încuviințarea Parlamentului.

6. Conform notei de argumentare a proiectului de lege constituțională, limitarea inviolabilității mandatului de deputat este necesară pentru fortificarea încrederii societății în reprezentanții poporului, în contextul creșterii nivelului de corupție. De asemenea, această modificare este necesară pentru promovarea politicilor de toleranță zero a corupției ca obiectiv de importanță națională. Autorii sesizării notează că societatea este îndreptățită să instituie mecanisme constituționale eficiente în cazul în care au suspiciuni că parlamentarii ar putea utiliza imunitatea în alte scopuri decât cele care derivă din Constituție.

7. Totodată, în nota de argumentare se menționează că modificarea propusă asigură un echilibru între necesitatea combaterii infracțiunilor și protejarea opoziției de presiuni sau de hărțuiri necorespunzătoare din partea guvernării.

B) Cu privire la respectarea procedurii de inițiere a revizurii Constituției

8. Curtea reține că, potrivit articolului 135 alin. (1) lit. c) din Constituție, ea este competentă să se pronunțe cu privire la inițiativele de

revizuire a Constituției. Prin urmare, soluționarea acestei sesizări ține de competența sa *ratione materiae*.

9. De asemenea, conform articolului 141 alin. (1) din Constituție, revizuirea Constituției poate fi inițiată: a) de un număr de cel puțin 200000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot [...]; b) de un număr de cel puțin o treime de deputați în Parlament sau c) de Guvern.

10. În această cauză, propunerea legislativă de revizuire a Constituției a fost înaintată spre avizare Curții Constituționale de către un grup de 63 de deputați.

11. Cu privire la limitele revizuirii Constituției, Curtea a observat că articolele 63 alin. (3) și 142 din Constituție stabilesc condiții temporale și materiale de revizuire a Constituției.

C) Cu privire la respectarea condițiilor temporale ale revizuirii Constituției (constituționalitatea extrinsecă)

12. Condițiile temporale presupun că Constituția nu poate fi revizuită în perioada prelungirii mandatului Parlamentului, până la întrunirea legală a noii componente [articolul 63 alin. (3) din Constituție], pe durata stării de urgență, de asediu și de război și [articolul 142 alin. (3) din Constituție].

13. Curtea observă că revizuirea Constituției inițiată de deputați nu cade sub incidența vreunei interdicții temporale prevăzute de Constituție. Prin urmare, condițiile prevăzute de articolele 63 alin. (3) și 142 alin. (3) din Constituție sunt îndeplinite.

D) Cu privire la respectarea condițiilor materiale ale revizuirii Constituției (constituționalitatea intrinsecă)

14. Condițiile materiale presupun că dispozițiile privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și cele referitoare la neutralitatea permanentă a statului pot fi revizuite numai cu aprobarea lor prin referendum, cu votul majorității cetățenilor înscrși în listele electorale [articolul 142 alineatul (1) din Constituție]. De asemenea, este interzisă suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora prin modificările propuse [articolul 142 alineatul (2) din Constituție].

15. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că analiza constituționalității intrinseci (analiza respectării condițiilor materiale) impune o verificare a modificărilor propuse prin raportare la dispozițiile articolului 142 alineatele (1) și (2) din Constituție, pentru a stabili dacă obiectul revizuirii îl constituie caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și cele referitoare la neutralitatea permanentă a statului, precum și dacă modificările propuse nu au ca rezultat suprimarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.

16. Curtea constată că inițiativa de revizuire a Constituției nu afectează caracterul suveran, independent și unitar al statului Republica Moldova

consacrat de articolul 1 alin. (1) din Constituție, precum nici statutul de neutralitate permanentă prevăzut de articolul 11 din Constituție. Din conținutul inițiativei de revizuire a Constituției, Curtea nu reține că aceasta ar putea avea ca efect suprimarea unor drepturi și libertăți fundamentale sau ar reduce garanțiile acestora.

17. Curtea notează că, la această etapă, ea examinează dacă modificările constituționale propuse nu contravin altor prevederi constituționale și dacă se va asigura aplicabilitatea coerentă a acestora, fără ca ele să se excludă reciproc. De asemenea, Curtea a reținut că orice revizuire poate opera doar cu respectarea principiilor supremației Constituției, a stabilității acesteia, a unității materiei și a echilibrului valorilor consacrate prin Constituție (a se vedea ACC nr. 1 din 29 februarie 2016, §§ 20-21; ACC nr. 2 din 16 martie 2016, §§ 28-29; ACC nr. 4 din 18 aprilie 2016, §§ 28-29; ACC nr. 1 din 22 septembrie 2020, § 26; ACC nr. 2 din 3 decembrie 2020, § 23).

18. Pentru a vedea dacă inițiativa de revizuire a Constituției corespunde limitelor materiale ale revizuirii stabilite de Legea fundamentală, Curtea va examina propunerea din proiectul de lege constituțională elaborat de deputați.

E) Cu privire la limitarea imunității parlamentare

19. Curtea observă că, în prezent, articolul 70 alin. (3) din Constituție prevede că „deputatul nu poate fi reținut, arestat, percheziționat, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, sau trimis în judecată fără încuviințarea Parlamentului, după ascultarea sa”. Această dispoziție constituțională consacră inviolabilitatea deputaților în Parlament, asigurându-i cu protecție împotriva urmărilor judiciare pentru fapte care nu au legătură cu funcția parlamentară (a se vedea HCC nr. 2 din 20 ianuarie 2015, § 73).

20. Prin inițiativa de revizuire a Constituției, autorii sesizării propun limitarea inviolabilității mandatului de deputat în cazul presupusei comiteri a unor infracțiuni prescrise. Astfel, proiectul de lege constituțională prevede completarea articolului 70 alin. (3) în final cu următoarea propoziție: „Încuviințarea Parlamentului pentru reținerea, arestarea, percheziționarea sau trimiterea în judecată nu este necesară în cazul infracțiunilor de corupere activă sau pasivă, trafic de influență, exces sau abuz de putere, îmbogățire ilicită și spălare a banilor.” Având în vedere faptul că Convenția Națiunilor Unite împotriva Corupției din 31 octombrie 2003 (ratificată de Republica Moldova prin Legea nr. 158 din 6 iulie 2007) tratează infracțiunile menționate în inițiativa de revizuire a Constituției ca infracțiuni de corupție sau infracțiuni asociate corupției, Curtea va utiliza termenul „infracțiuni de corupție” în prezentul Aviz în sensul Convenției menționate mai sus.

AVIZ LA PROIECTUL DE LEGE PENTRU MODIFICAREA
ARTICOLULUI 70 DIN CONSTITUȚIE

21. Examinând propunerea de revizuire a Constituției, Curtea constată că a avizat anterior proiecte de modificare a Legii fundamentale cu referire la inviolabilitatea parlamentară.

22. Astfel, în Avizul nr. 1 din 25 ianuarie 2001, Curtea a reținut că excluderea inviolabilității parlamentare nu depășește limitele revizuirii Constituției, prevăzute de articolul 142 din Constituție, corespunde exigențelor privind caracterul suveran și unitar al statului și nu îngrădește drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor sau garanțiile acestora.

23. Ulterior, Curtea a emis Avizele nr. 1 din 25 noiembrie 2011, nr. 2 din 16 martie 2016 și nr. 4 din 18 aprilie 2016, în care și-a reiterat considerentele din Avizul nr. 1 din 25 ianuarie 2001 și a menționat că imunitatea parlamentară are două componente: libertatea de exprimare și inviolabilitatea deputatului. Din practica internațională se observă că statele acordă prioritate protecției libertății de exprimare, iar garanțiile privind inviolabilitatea deputatului variază în funcție de tradițiile juridice ale fiecărui stat în parte. Potrivit Comisiei de la Veneția, normele privind inviolabilitatea parlamentară nu sunt o parte necesară a unei democrații moderne. Într-un sistem politic funcțional, membrii Parlamentului se bucură de o protecție adecvată cu ajutorul altor mecanisme și nu au nevoie de o imunitate specială de acest gen. Totuși, Comisia de la Veneția recunoaște că normele privind inviolabilitatea pot să îndeplinească în unele state funcția democratică de protecție a Parlamentului ca instituție și, în particular, a opoziției parlamentare de presiunile necorespunzătoare sau de hărțuirile din partea executivului sau din partea oponenților politici. Prin urmare, normele privind inviolabilitatea parlamentară pot fi justificate acolo unde alte măsuri de protecție a membrilor Parlamentului nu-și realizează scopul. Ele trebuie întotdeauna interpretate și aplicate de o manieră restrictivă. Asemenea norme trebuie supuse unor limitări și condiții și trebuie să existe întotdeauna posibilitatea ridicării imunității, respectându-se o procedură clară și imparțială. Curtea a notat că imunitatea parlamentară este justificată de necesitatea protecției mandatului parlamentar, ca garanție a îndeplinirii prerogativelor constituționale, având ca scop protejarea parlamentarului împotriva unor măsuri represive și arbitrare care ar putea fi luate de puterea politică și care ar afecta independența acestuia. Curtea a conchis că Parlamentul este unica autoritate competentă să decidă asupra instituirii, excluderii sau limitării imunității deputaților (a se vedea ACC nr. 4 din 18 aprilie 2016, §§ 31-32, 34 și 36).

24. În prezent, autorii sesizării solicită opinia Curții asupra restrângerii imunității deputaților în cazul comiterii infracțiunilor de corupere activă sau pasivă, trafic de influență, exces sau abuz de putere, îmbogățire ilicită și spălare a banilor.

25. Sub acest aspect, Curtea reține, pe de o parte, că principiul imunității mandatului de deputat, garantat de articolul 70 alin. (3) din Constituție, stabilește o protecție juridică specială pentru parlamentari împotriva reținerii, arestării, percheziționării, cu excepția cazurilor de

infrațiune flagrantă, sau trimiterii în judecată. Pentru desfășurarea acestor măsuri procesuale, articolul 70 alin. (3) din Constituție prevede că autoritățile de investigație trebuie să obțină acordul Parlamentului.

26. În Raportul privind limitele și ridicarea imunității parlamentare, adoptat la cea de-a 98-a sesiune plenară din 21-22 martie 2014, CDL-AD(2014)011, Comisia de la Veneția a notat că principala justificare a instituției inviolabilității parlamentare constă în protecția lucrărilor Parlamentului de presiunile din partea executivului, inclusiv de presiunile din partea procuraturii. Justificarea operează și în cazul opoziției parlamentare, aflată, de obicei, în minoritate, care trebuie să beneficieze de protecție împotriva presiunilor din partea majorității de la putere. Ea mai protejează membrii Parlamentului de hărțuirile cu caracter politic venite din partea altor partide, manifestate, de exemplu, sub forma plângerilor penale nefondate ai căror autori sunt oponenții politici. De asemenea, în unele state aflate încă în tranziție spre democrația veritabilă sau acolo unde democrația este relativ nouă și fragilă, există cazuri în care poliția sau procuratura a fost utilizată pentru discreditarea, pedepsirea sau distrugerea oponenților politici, inclusiv a membrilor Parlamentului. Membrii Parlamentului, în special cei ai opoziției parlamentare, pot fi, în anumite state, foarte vulnerabili în fața hărțuirilor cu caracter politic sub forma acuzațiilor nefondate cu consecințe juridice. În aceste circumstanțe, sunt justificate menținerea instituției inviolabilității parlamentare și invocarea ei în cazuri deosebite (a se vedea §§ 152, 154 și 155 din Raportul citat).

27. Pe de altă parte, principiul imunității mandatului de deputat poate să împiedice investigarea infrațiunilor de corupție. În acest sens, Comisia de la Veneția a menționat că combaterea corupției reprezintă, într-adevăr, un motiv important pentru restricționarea inviolabilității parlamentare (a se vedea Opinia cu privire la proiectele de amendamente constituționale referitoare la imunitatea deputaților și a judecătorilor din Ucraina, adoptată la cea de-a 103-a sesiune plenară din 19-20 iunie 2015, CDL-AD(2015)013-e, § 18).

28. De asemenea, în Avizul nr. 2 din 16 martie 2016, Curtea a făcut referire la Rezoluția nr. (97) 24 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei (adoptată la 6 noiembrie 1997), privind cele douăzeci de principii directoare pentru lupta împotriva corupției, care prevede că statele trebuie să limiteze imunitatea în privința anchetelor, urmăririlor și sancțiunilor privind infrațiunile de corupție, în măsura în care limitarea este necesară într-o societate democratică, și să încurajeze investigarea infrațiunilor din domeniul corupției (a se vedea § 31 din Avizul citat).

29. Astfel, Curtea observă că completarea articolului 70 alin. (3) din Constituție, în varianta propusă de autorii sesizării, scoate în evidență o tensiune între principiul imunității deputatului și interesul investigării infrațiunilor de corupție. Pentru a vedea dacă propunerea de completare a Constituției se încadrează în limitele revizuirii Legii fundamentale, Curtea

va examina dacă limitarea imunității deputatului asigură un echilibru corect între interesele concurente.

30. În acest context, Curtea observă că, potrivit notei de argumentare a proiectului de lege, limitarea inviolabilității deputatului este necesară pentru fortificarea încrederii societății în reprezentanții poporului, în contextul creșterii nivelului de corupție. De asemenea, această modificare este necesară pentru promovarea politicilor de toleranță zero a corupției ca obiectiv de importanță națională. Autorii sesizării notează că societatea este îndreptățită să instituie mecanisme constituționale eficiente în cazul în care are suspiciuni că parlamentarii se folosesc de imunitate în alte scopuri decât cele permise de Constituție.

31. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că corupția subminează democrația și statul de drept, conduce la încălcarea drepturilor omului, subminează economia și erodează calitatea vieții. Prin urmare, lupta împotriva corupției este o parte integrantă a asigurării respectării statului de drept (a se vedea HCC nr. 2 din 20 ianuarie 2015, § 33; DCC nr. 81 din 3 iunie 2021, § 33).

32. De asemenea, Curtea admite că limitarea imunității deputatului în cazul comiterii infracțiunilor de corupere activă sau pasivă, trafic de influență, exces sau abuz de putere, îmbogățire ilicită și spălare a banilor este în măsură să faciliteze investigarea efectivă a acestor infracțiuni și tragerea la răspundere a persoanelor culpabile.

33. Curtea constată că autoritățile de investigație vor fi scutite să solicite ridicarea imunității deputaților doar în cazurile de comitere a infracțiunilor de corupere activă sau pasivă, trafic de influență, exces sau abuz de putere, îmbogățire ilicită și spălare a banilor. Astfel, proiectul legii constituționale are o sferă de incidență limitată.

34. Curtea reține că necesitatea obținerii încuviințării Parlamentului pentru reținerea, arestarea, percheziționarea deputaților cercetați penal pentru comiterea infracțiunilor stabilite în proiectul legii constituționale ar putea afecta caracterul efectiv al investigațiilor. Astfel, de exemplu, dacă pentru percheziționarea unui deputat cercetat pentru comiterea infracțiunii de corupție autoritățile de investigație ar solicita încuviințarea Parlamentului, este evident faptul că deputatul vizat ar putea afla din timp acest lucru și ar putea distruge probele sau influența persoanele care au tangență cu comiterea infracțiunii, iar autoritățile ar putea să nu mai găsească bunurile căutate în locurile unde bănuiau că se află. Aceeași concluzie este valabilă și în cazul solicitării încuviințării Parlamentului pentru arestarea sau reținerea deputatului bănuit de comiterea infracțiunilor menționate în proiectul legii constituționale.

35. Curtea reține că această situație ar putea compromite lupta împotriva corupției de nivel înalt și ar diminua încrederea societății în caracterul efectiv al investigațiilor desfășurate împotriva reprezentanților lor care utilizează mandatul de deputat contrar spiritului Constituției.

36. Totodată, Curtea notează că proiectul legii constituționale nu propune anularea totală a imunității parlamentare, ci limitarea ei pentru

AVIZ LA PROIECTUL DE LEGE PENTRU MODIFICAREA
ARTICOLULUI 70 DIN CONSTITUȚIE

investigarea unor infracțiuni concrete. Prin urmare, Curtea consideră că propunerea autorilor sesizărilor are în vedere caracterul fragil al democrației din Republica Moldova și nu pune în pericol funcționarea autonomă a Parlamentului (a se compara cu § 18 din Opinia Comisiei de la Veneția cu privire la proiectele de amendamente constituționale referitoare la imunitatea deputaților și a judecătorilor din Ucraina, citată la § 27 *supra*).

37. Așadar, Curtea reține că proiectul legii constituționale asigură un echilibru abstract corect între principiul inviolabilității mandatului de deputat și interesul investigării infracțiunilor de corupție. În concluzie, Curtea reține că proiectul de lege propus nu încalcă limitele revizuirii prevăzute de articolul 142 din Constituție.

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) lit. c), 140 alin. (2) și 141 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 63 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională adoptă următorul

AVIZ:

1. Inițiativa de revizuire a Constituției Republicii Moldova, provenind de la un grup de 63 de deputați, este prezentată de subiectul autorizat și, în acest sens, este conformă prevederilor articolului 141 alin. (1) lit. b) din Constituție.

2. Proiectul de lege constituțională pentru completarea articolului 70 din Constituție corespunde limitelor temporale și materiale de revizuire a Constituției, așa cum acestea sunt stabilite de articolele 63 alin. (3) și 142 din Legea fundamentală, și poate fi înaintat spre examinare Parlamentului.

3. Proiectul de lege constituțională pentru completarea articolului 70 din Constituție poate fi adoptat de Parlament după cel puțin șase luni de la data prezentării inițiativei corespunzătoare.

4. Prezentul Aviz este definitiv, nu poate fi supus niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Domnica MANOLE

Chișinău, 26 octombrie 2021
ACC nr. 2
Dosarul nr. 197c/2021