



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

AVIZ
ASUPRA INIȚIATIVEI DE REVIZUIRE
a articolului 70 din Constituția Republicii Moldova
(imunitatea deputatului)
(Sesizarea nr. 38c/2016)

CHIȘINĂU
18 aprilie 2016

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

DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,
DI Aurel BĂIEȘU,
DI Igor DOLEA,
DI Victor POPA, *judecători*,
cu participarea dnei Sorina Munteanu, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 11 aprilie 2016
și înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în camera de consiliu,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,

Adoptă următorul aviz:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 11 aprilie 2016 de către un grup de deputați în Parlament, în temeiul prevederilor articolelor 135 alin.(1) lit. c) și 141 alin.(1) lit. b) din Constituția Republicii Moldova, articolului 4 alin. (1) lit. c) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolelor 4 alin. (1) lit. c), 38 alin. (2) și 63 lit. a) din Codul jurisdicției constituționale, prin care se solicită avizarea proiectului de lege pentru modificarea articolului 70 din Constituția Republicii Moldova.

2. Deputații semnatori ai inițiativei de revizuire a Constituției sunt: Andrian Candu, Marian Lupu, Serghei Sîrbu, Raisa Apolschii, Oleg Sîrbu, Valentina Buliga, Marcel Răducan, Corneliu Padnevici, Nicolai Dudoglo, Valentina Stratan, Constantin Țuțu, Eugeniu Nichiforciuc, Serghei Chiseliov, Lidia Lupu, Valentina Rotaru, Demian Caraseni, Elena Bacalu, Corneliu Dudnic, Vladimir Andronachi, Lilian Carp, Roman Boțan, Veaceslav Untilă. Anatolie Zagorodnîi, Igor Vremea, Boris Golovin, Alina Zotea, Ion Apostol, Petru Știrbate, Ștefan Vlas, Petru Cosoi, Nicolae Juravschi, Nae-Simion Pleșca, Ion Balan, Vladimir Hotineanu, Valerian Bejan, Iurie Dîrda, Ion Casian, Vladimir Vitiuc și Violeta Ivanov - în total 39 de persoane.

3. Proiectul de lege pentru modificarea Constituției prevede următoarele:

„**Articol unic** – Articolul 70 din Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr. 1), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

în titlu, cuvintele „și imunități” se exclud;

alineatul (3) se exclude.”

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

4. Prevederile relevante ale Constituției Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994 (republicată în M.O., 2016, nr. 78, art. 140), sunt următoarele:

Articolul 1 Statul Republica Moldova

„[...] (3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.”

Articolul 7 Constituția, Lege Supremă

„Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.”

Articolul 60 Parlamentul, organ reprezentativ suprem și legislativ

„(1) Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului.

(2) Parlamentul este compus din **101 deputați**.”

Articolul 63 Durata mandatului

„(1) Parlamentul este ales pentru un mandat de 4 ani [...].

(3) Mandatul Parlamentului se prelungește până la întrunirea legală a noii componente. **În această perioadă nu poate fi modificată Constituția** și nu pot fi adoptate, modificate sau abrogate legi organice.”

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 71 Independența opiniilor

„Deputatul nu poate fi persecutat sau tras la răspundere juridică pentru voturile sau pentru opiniile exprimate în exercitarea mandatului.”

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 înscrși în listele electorale.

(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.”

5. Prevederile relevante ale Legii nr. 39 din 07 aprilie 1994 despre statutul deputatului în Parlament (republicată în M.O., 2005, nr. 59-61, art. 201) sunt următoarele:

„Art.10. - (1) Deputatul nu poate fi reținut, arestat, percheziționat cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, sau trimis în judecată pe cauză penală ori contravențională fără încuviințarea prealabilă a Parlamentului după ascultarea sa. [...]”

ÎN DREPT

6. Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează în esență posibilitatea revizuirii Constituției în vederea excluderii inviolabilității parlamentare.

7. Potrivit prevederilor în vigoare ale articolului 70 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.

8. Prin proiectul de lege înaintat se propune abrogarea alineatului (3) din articolul 70 din Constituție, precum și excluderea sintagmei „și imunități” din titlul articolului.

9. Competența Curții Constituționale de a soluționa prezenta cauză este prevăzută de dispozițiile art.135 alin. (1) lit. c) din Constituție, potrivit cărora Curtea Constituțională se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a Constituției.

I. ASPECTE GENERALE PRIVIND MODIFICAREA CONSTITUȚIEI

10. Constituția reprezintă cadrul juridic fundamental, în ceea ce privește conținutul normativ, dar și cadrul juridic suprem, ca forță juridică, pentru organizarea și funcționarea statului și a societății, ea fiind sursa tuturor reglementărilor juridice.

11. În Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2014, Curtea Constituțională a menționat că:

„21. Protecția Constituției Republicii Moldova se exprimă atât în limitele revizuirii prevăzute de articolul 142 din Constituție, cât și în rigiditatea procedurilor prevăzute pentru adoptarea revizuirii.”

12. Cu referire la problema revizuirii Constituției, în Hotărârea nr. 57 din 3 noiembrie 1999 privind interpretarea art. 75, art. 141 și 143 din Constituție, Curtea a menționat:

„3. În opinia Curții Constituționale, revizuirea Constituției constă în modificarea acesteia prin reformularea, **abrogarea anumitor norme** sau prin adăugarea unui text nou.”

13. În ceea ce privește garanțiile de protecție a Constituției Republicii Moldova, în aceeași Hotărâre nr. 57 din 3 noiembrie 1999, Curtea Constituțională a statuat că:

„[În] calitatea sa de așezământ scris și sistematic, de lege supremă în sistemul juridic normativ, Constituția Republicii Moldova este relativ **rigidă**, în sensul că ea admite revizuirea, dar numai pentru un **sistem tehnic prestabilit vizând inițiativa de revizuire (art.141), limitele revizuirii (art.142) și procedura acesteia (art.143).**”

14. În Hotărârea nr. 7 din 4 martie 2016 privind controlul constituționalității unor prevederi ale Legii nr. 1115-XIV din 5 iulie 2000 cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova, Curtea a menționat că prevederile constituționale referitoare la revizuirea Constituției sunt determinate de noțiunea, natura și scopul Constituției înseși. În acest sens, orice revizuire poate fi operată doar cu respectarea principiilor supremației Constituției, stabilității acesteia, unității materiei și echilibrului valorilor consacrate prin Legea Supremă, precum și a atribuției Curții Constituționale de a se pronunța în privința inițiativelor de revizuire a Constituției în cadrul competenței partajate a Parlamentului și a Curții în procesul de modificare a Constituției. Nu poate fi adoptată nici o modificare a Constituției care ar afecta armonia prevederilor Constituției sau armonia valorilor consacrate prin acestea. Or, natura Constituției de act cu forță juridică supremă și ideea de constituționalitate implică faptul că nu există și nici nu pot exista lacune sau contradicții interne ale Constituției.

15. În același timp, în hotărârea menționată, Curtea a subliniat că în sensul articolului 135 alin. (1) lit. c) coroborat cu prevederile articolului 141 alin.(2) din Constituție, după pronunțarea avizului de către Curtea Constituțională, nu se admit intervenții în textul proiectului legii de revizuire a Constituției, iar **ignorarea sau depășirea acestuia pot servi drept temelie pentru nulitatea modificărilor astfel operate.**

16. Prin urmare, pentru a fi constituțională, orice revizuire a Constituției, indiferent de motivele invocate și de procedeul utilizat, trebuie să se încadreze în ordinea constituțională existentă și să *respecte procedura prevăzută de Titlul VI din Legea Supremă.*

II. CU PRIVIRE LA PROPUNEREA LEGISLATIVĂ DE MODIFICARE A CONSTITUȚIEI

1. Prevederile și scopul proiectului

17. Proiectul de lege constituțională a fost elaborat în vederea anulării instituției imunității parlamentare garantate de Constituție.

18. Potrivit autorilor proiectului, excluderea imunității parlamentare nu afectează independența deputaților. Or, aceștia vor continua să beneficieze de protecția garantată la articolul 71 din Constituție („Independența opiniilor”), care este absolută și perpetuă. Astfel, deputatul nu va putea fi tras la răspundere penală, civilă sau contravențională pentru voturile sau opiniile exprimate în executarea mandatului.

2. Inițiativa de revizuire a Constituției

19. Potrivit articolului 141 din Constituție:

„Revizuirea Constituției poate fi inițiată de:

a) un număr de cel puțin 200 000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot [...];

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

c) Guvern.”

20. În prezenta cauză, propunerea legislativă de revizuire a Constituției este înaintată spre avizare Curții Constituționale de un grup de 39 deputați, număr care depășește o treime de deputați în Parlament.

21. Prin urmare, dreptul de inițiativă legislativă privind revizuirea Constituției a fost exercitat cu respectarea prevederilor art.141 alin.(1) lit. b) din Constituție.

3. Limitele revizuirii Constituției

22. În ceea ce privește limitele revizuirii, articolul 142 din Constituție prevede următoarele:

„(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 înscrși în listele electorale.

(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.”

23. Textul citat reglementează condiții de constituționalitate intrinsecă a inițiativei de revizuire [alin.(1) și (2) ale art.142] și de constituționalitate extrinsecă a acesteia [alin.(3) al art.142].

a) Constituționalitatea extrinsecă (limitele temporale)

24. Sub aspectul constituționalității extrinseci, cu privire la împrejurările revizuirii Constituției, textul articolului 142 alin. (3) din Legea fundamentală, care interzice revizuirea Constituției pe durata stării de urgență, de asediu și de război, coroborează cu cel al articolului 63 alin. (3) teza a doua din Constituție, potrivit căruia Parlamentul nu poate revizui Constituția în perioada în care mandatul se prelungește până la întrunirea legală a noii componente.

25. De asemenea, limitele temporale includ termenul de adoptare a inițiativei de revizuire a Constituției.

26. În conformitate cu articolul 143 din Constituție, care reglementează modificarea Constituției, o lege cu privire la modificarea Constituției poate fi adoptată după cel puțin 6 luni de la data prezentării inițiativei corespunzătoare.

27. Curtea constată că, în momentul inițierii revizuirii Constituției în prezenta cauză, nu subzistă niciuna dintre situațiile la care fac referire textele constituționale menționate, fiind întrunite condițiile de constituționalitate extrinsecă a inițiativei de revizuire.

b) Constituționalitatea intrinsecă (limitele materiale)

1.1. Considerații generale

28. Pronunțarea cu privire la constituționalitatea intrinsecă (limitele materiale) impune analiza modificărilor propuse prin raportare la dispozițiile art.142 alin.(1) și alin. (2) din Constituție, pentru a determina 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 au ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.

29. De asemenea, Curtea va examina dacă modificările constituționale propuse nu contravin altor prevederi constituționale și dacă vor asigura aplicabilitatea în ansamblu a acestora fără a se exclude reciproc.

1.2. Excluderea inviolabilității parlamentare

30. Curtea reține că în propunerea de revizuire a Constituției se abrogă alineatul (3) al articolului 70, care 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”.

31. Curtea reamintește că imunitatea parlamentară, în esența sa, are două componente: libertatea de exprimare și inviolabilitatea deputatului. Din practica internațională, se observă că statele acordă prioritate protecției componentei ce ține de libertatea de exprimare, iar garanțiile privind inviolabilitatea deputatului variază în funcție de tradițiile juridice ale fiecărui stat în parte.

32. În acest context, Curtea relevă constatările Comisiei de la Veneția cu referire la inviolabilitatea parlamentară, după cum urmează:

„184. Comisia de la Veneția consideră că regulile ce reglementează inviolabilitatea parlamentară nu sunt o parte necesară a unei democrații moderne. Într-un sistem politic bine funcțional, membrii Parlamentului se bucură de o protecție adecvată cu ajutorul altor mecanisme și nu au nevoie de o imunitate specială de acest gen.

185. 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.** Regulile ce instituie inviolabilitatea parlamentară pot, prin urmare, să fie justificate acolo unde alte măsuri de protecție a membrilor parlamentului nu sunt adecvate. Dar ele trebuie să fie întotdeauna interpretate și aplicate într-o manieră restrictivă. Astfel de norme trebuie să fie supuse unor limitări și condiții, și trebuie să existe întotdeauna posibilitatea ridicării imunității, urmând o procedură clară și imparțială.”

[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]

33. În ceea ce privește evitarea impunității deputaților, susținută de autorii inițiativei de revizuire a Constituției, Curtea menționează Rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei (APCE) nr. 1490 (2006) cu privire la interpretarea Articolului 15.a din Acordul General referitor la privilegii și imunități al Consiliului Europei, Rezoluția APCE nr. 1325 (2003) și Recomandarea APCE nr. 1602 (2003) referitoare la imunitățile membrilor Adunării parlamentare, în care se stipulează că imunitățile sunt acordate pentru conservarea integrității Adunării și pentru a se asigura independența membrilor săi în exercitarea mandatului lor european.

34. Astfel, Curtea subliniază 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, arbitrare, ce ar putea fi luate de puterea politică și ar afecta independența acestuia.

35. Totodată, din analiza comparativă a prevederilor constituționale și a propunerii legislative de revizuire, Curtea observă că prevederi privind

imunitatea se regăsesc și în privința Președintelui Republicii Moldova. Din această perspectivă, propunerea de modificare doar a dispozițiilor art. 70 alin. (3), referitoare la suprimarea inviolabilității membrilor Parlamentului, apare ca fiind discriminatorie, de natură a genera o inegalitate de tratament juridic între persoane care dobândesc mandatul prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

36. Cu toate acestea, Curtea a reținut în jurisprudența sa că Parlamentul este unica autoritate competentă să decidă asupra instituirii, excluderii sau limitării imunității deputaților.

37. În conformitate cu cele expuse, Curtea reamintește că s-a pronunțat pozitiv asupra problemei excluderii inviolabilității deputaților prin Avizele nr. 1 din 25 ianuarie 2001 și nr. 1 din 25 noiembrie 2011 asupra proiectelor de lege pentru modificarea și completarea articolelor 70 și 71 din Constituția Republicii Moldova, precum și prin Avizul nr. 2 din 10 noiembrie 2015 asupra inițiativei civice de revizuire a articolelor 60, 70, 78, și 89 din Constituție prin referendum republican.

38. Prin urmare, modificările constituționale propuse de autorii proiectului de lege în vederea excluderii inviolabilității parlamentare corespund exigențelor privind caracterul suveran, independent și unitar al statului și nu sunt de natură să conducă la suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau garanțiilor acestora.

39. În lumina celor menționate *supra*, analiza conținutului proiectului de lege constituțională denotă că acesta nu depășește limitele revizuirii prevăzute de articolul 142 alin. (2) din Constituție.

Pentru considerentele expuse, în temeiul articolelor 135 alin.(1) lit. c) și 141 alin.(2) din Constituție, articolului 26 alin.(1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, articolelor 61 alin.(1) și 63 lit. a) din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională adoptă următorul

AVIZ:

1. Inițiativa de revizuire a articolului 70 din Constituție, provenind de la un grup de 39 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 privind modificarea articolului 70 din Constituție nu depășește limitele de revizuire impuse de dispozițiile articolului 142 alin. (2) din Constituție și poate fi înaintat spre examinare Parlamentului.

3. Proiectul de lege constituțională privind modificarea articolului 70 din Constituție poate fi adoptat după cel puțin 6 luni de la data prezentării inițiativei de modificare a Constituției.

4. Prezentul aviz este definitiv, nu poate fi supus nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în „*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*”.

Președinte

Alexandru TĂNASE

Chișinău, 18 aprilie 2016

ACC nr.4

Dosarul nr. 38c/2016