



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
unor prevederi referitoare la statutul deputatului în Parlament

(Sesizarea 7a/2012)

CHIȘINĂU

12 iulie 2012

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuând în componența:
DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,
DI Victor PUȘCAȘ, *judcător-raportor*,
DI Dumitru PULBERE,
DI Petru RAILEAN,
Dna Elena SAFALERU,
Dna Valeria ȘTERBEȚ, *judcători*,
cu participarea dnei Dina Musteața, *grețier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 27 martie 2012 și înregistrată la aceeași dată,

Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 27 martie 2012 de deputații în Parlament, dnii Serghei Sîrbu, Artur Reșetnicov și Igor Vreamea, în temeiul articolelor 135 alin. (1) lit.a) din Constituție, 25 alin. (1) lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, pentru controlul constituționalității unor prevederi ale Legii nr. 26 din 1 martie 2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (în continuare – Legea nr.26), prin care în Legea despre statutul deputatului în Parlament și în Regulamentul Parlamentului au fost introduse norme ce prevăd pierderea de către deputat a unei părți din salariu și alte indemnizații în cazul absenței repetate fără motiv întemeiat de la ședințele în plen ale Parlamentului sau de la ședințele comisiei permanente din care face parte (art.I și II din Legea nr.26).

2. În ședința plenară publică reprezentantul autorilor sesizării a precizat că nu solicită controlul constituționalității normelor modificate prin art. III din Legea nr.26.

3. Autorii sesizării au pretins, în special, că prevederile articolului 16 alin. (3) și (4) din Legea despre statutul deputatului în Parlament și articolele 129 și 131 din Regulamentul Parlamentului, în redacția Legii nr.26, sunt în contradicție cu articolele 1 alin.(3), 2, 7, 16, 18, 43, 46, 47, 54, 60, 64, 66, 68, 69, 70 și 71 din Constituție, precum și cu articolul 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale.

4. Prin decizia Curții Constituționale din 12 aprilie 2012 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudicia fondul cauzei.

5. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opinia Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova și Guvernului.

6. La ședința plenară publică, autorii sesizării au fost reprezentați de dl Serghei Sîrbu, deputat în Parlament. Parlamentul a fost reprezentat de dl Sergiu Chirică, consultant principal în cadrul Direcției juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de dnii Vladimir Grosu, viceministru al justiției, și Sergiu Sainciuc, viceministru al muncii, protecției sociale și familiei.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

7. Prevederile relevante ale Constituției (M.O. nr. 1/1, 1994) 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 sînt garantate.”

Articolul 2

Suveranitatea și puterea de stat

„(1) Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție.

(2) Nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului.”

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 43

Dreptul la muncă și la protecția muncii

„(1) Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului. [...]”

Articolul 46

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

„(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sînt garantate.

(2) Nimeni nu poate fi expropriat decît pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire. [...]”

Articolul 47

Dreptul la asistență și protecție socială

„(1) Statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui, cuprinzând hrana, îmbrăcăminte, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare.

(2) Cetățenii au dreptul la asigurare în caz de: șomaj, boală, invaliditate, văduvie, bătrânețe sau în celelalte cazuri de pierdere a mijloacelor de subsistență, în urma unor împrejurări independente de voința lor.”

Articolul 54

Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decît celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

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 64

Organizarea internă

„(1) Structura, organizarea și funcționarea Parlamentului se stabilesc prin regulamentul. Resursele financiare ale Parlamentului sînt prevăzute în bugetul aprobat de acesta.”

Articolul 68

Mandatul reprezentativ

„(1) În exercitarea mandatului, deputații sînt în serviciul poporului.

(2) Orice mandat imperativ este nul.”

Articolul 69 Mandatul deputaților

„(2) Calitatea de deputat încetează la data întrunirii legale a Parlamentului nou ales, în caz de demisie, de ridicare a mandatului, de incompatibilitate sau de deces.”

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.”

8. Prevederile relevante ale Legii nr.26 din 1 martie 2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (M.O. nr.54-59/174, 2012) sunt următoarele:

„**Art.I.** – Articolul 16 din Legea nr.39-XIII din 7 aprilie 1994 despre statutul deputatului în Parlament (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr.59–61, art.201), cu modificările ulterioare, se completează cu două alineate noi, care devin alineatele (3) și (4), cu următorul cuprins:

“(3) Orice absență a deputatului care nu ține de exercitarea atribuțiilor funcționale ale Parlamentului și ale comisiei permanente din care face parte se consideră absență fără motiv întemeiat.

(4) Absența deputatului de la o ședință a Parlamentului în semn de protest față de un proiect inclus pe ordinea de zi, anunțat de către președintele fracțiunii sau de către deputații neafiliați, se consideră absență din motive întemeiate.”

Art.II. – Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797-XIII din 2 aprilie 1996 (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.50, art.237), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. La articolul 129:

alineatul (2) se completează în final cu următoarea propoziție: “Absența din alte motive decât cele specificate în prezentul alineat se consideră absență fără motiv întemeiat.”

articolul se completează cu alineatul (3) cu următorul cuprins:

“(3) Biroul permanent va stabili modalitatea de evidență a prezenței deputaților la ședințele Parlamentului și ale comisiilor permanente din care fac parte.”

2. Articolul 131 va avea următorul cuprins:

“Articolul 131. Absența nemotivată la ședințe

Absența fără motiv întemeiat a deputatului pe parcursul unei luni la 3 ședințe ale Parlamentului sau ale comisiei permanente din care face parte se sancționează cu pierderea a 50% din salariu și din alte indemnizații pentru luna următoare. Absența fără motiv întemeiat a deputatului pe parcursul unei luni la 4 și mai multe ședințe ale Parlamentului sau ale comisiei permanente din care face parte se sancționează cu pierderea a 75% din salariu și din alte indemnizații pentru luna următoare.”

9. Prevederile relevante ale Legii nr.39-XIII din 7 aprilie 1994 despre statutul deputatului în Parlament (M.O. nr.4/78, 1994, Republicată: M.O. nr.59-61/201, 2005) sunt următoarele:

„**Art.1.** – (1) Statutul deputatului în Parlament este determinat de Constituție, de prezenta lege și de Regulamentul Parlamentului.

(2) Unele chestiuni ce țin de exercitarea mandatului de deputat pot fi reglementate și de alte acte normative.

Art.2. – (1) Deputatul este persoană oficială și reprezentant al puterii legislative supreme.

(2) În exercitarea mandatului, deputații sînt în serviciul poporului.

(3) Orice mandat imperativ este nul.

(4) Deputații intră în exercitarea mandatului din momentul alegerii cu condiția validării lui ulterioare.

(5) Durata mandatului de deputat este de 4 ani. Acest termen poate fi prelungit în condițiile prevăzute de Constituție.

(6) Calitatea de deputat încetează la data întrunirii legale a Parlamentului nou-ales, în caz de demisie sau de deces.

[...]

Art.3. – Mandatul de deputat este incompatibil cu:

a) funcția de Președinte al Republicii Moldova;

b) funcția de membru al Guvernului;

c) funcția de avocat parlamentar;

d) exercitarea oricărei alte funcții remunerate, inclusiv a funcției acordate de un stat străin sau organizație internațională, cu excepția activității didactice și științifice desfășurate în afara programului stabilit de Regulamentul Parlamentului.

[...]

Art.14. – (2) Deputatul își exercită drepturile și își îndeplinește îndatoririle pe toată legislatura pentru care a fost ales.

Art.15. – (1) Deputatul este obligat să respecte cu strictețe Constituția, legile, normele etice și morale.

(2) Deputatul este dator să fie demn de încrederea alegătorilor, să contribuie prin exemplul personal la întărirea disciplinei de stat, la îndeplinirea obligațiilor civice, la asigurarea drepturilor omului și la respectarea legislației.

[...]

Art.16. – (1) Deputatul participă la examinarea colectivă și liberă a problemelor ce țin de competența Parlamentului, la dezbaterile și adoptarea proiectelor puse la ordinea de zi a ședinței Parlamentului.

(2) Participarea deputatului la ședințele Parlamentului și ale comisiei permanente din a cărei componență face parte este obligatorie. În cazul în care deputatul nu se poate prezenta din motive întemeiate la ședințele Parlamentului sau ale comisiei permanente, este obligat să aducă la cunoștință Biroului permanent sau secretarului comisiei respective motivele absenței sale.

(3) Orice absență a deputatului care nu ține de exercitarea atribuțiilor funcționale ale Parlamentului și ale comisiei permanente din care face parte se consideră absență fără motiv întemeiat.

(4) Absența deputatului de la o ședință a Parlamentului în semn de protest față de un proiect inclus pe ordinea de zi, anunțat de către președintele fracțiunii sau de către deputații neafiliați, se consideră absență din motive întemeiate.

[...]

Art.26. – (1) Pentru exercitarea eficientă a mandatului, deputatul în Parlament are dreptul:

a) la salariu lunar în modul, condițiile și mărimile prevăzute de Legea nr.355-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar;

b) la diurne și alte plăți compensatorii, în mărimile stabilite de Biroul permanent, care nu se includ în salariul lunar și nu se iau în calcul la stabilirea cuantumului prestațiilor de asigurări sociale. [...]"

10. Prevederile relevante ale Regulamentului Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797-XIII din 2 aprilie 1996 (M.O. nr.81-82/765, 1996, Republicat: M.O. nr.50/237, 2007), sunt următoarele:

Articolul 129 Absența deputaților la ședințe

„(1) Nici un deputat nu poate lipsi de la ședințele Parlamentului sau comisiei permanente din care face parte decât din motive întemeiate.

(2) Deputatul care îndeplinește o însărcinare dată de Parlament, de Biroul permanent, de comisia parlamentară sau de fracțiunea din care face parte, precum și de Președintele Parlamentului, ce nu-i permite să participe la ședința Parlamentului, se consideră absent din motive întemeiate. Absența la ședința Parlamentului a deputatului care îndeplinește o însărcinare a comisiei parlamentare sau a fracțiunii din care face parte se coordonează în prealabil cu Președintele Parlamentului. **Absența din alte motive decât cele specificate în prezentul alineat se consideră absență fără motiv întemeiat.**

(3) Biroul permanent va stabili modalitatea de evidență a prezenței deputaților la ședințele Parlamentului și ale comisiilor permanente din care fac parte.”

Articolul 131

Absența nemotivată la ședințe

„Absența fără motiv întemeiat a deputatului pe parcursul unei luni la 3 ședințe ale Parlamentului sau ale comisiei permanente din care face parte se sancționează cu pierderea a 50% din salariu și din alte indemnizații pentru luna următoare. Absența fără motiv întemeiat a deputatului pe parcursul unei luni la 4 și mai multe ședințe ale Parlamentului sau ale comisiei permanente din care face parte se sancționează cu pierderea a 75% din salariu și din alte indemnizații pentru luna următoare.”

11. Prevederile relevante ale Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, amendată prin protocoalele adiționale la această convenție (încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950 și ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298-XIII din 24 iulie 1997, M.O. nr.54-55/502, 1997), în continuare – “Convenția Europeană”, sunt următoarele:

Articolul 1 din Protocolul adițional nr.1 la Convenție Protecția proprietății

„Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional.

Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului Statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare reglementării folosirii bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau a amenzilor.”

ÎN DREPT

12. La 1 martie 2012, prin Legea nr. 26, Parlamentul a adoptat o serie de amendamente la Legea despre statutul deputatului în Parlament și Regulamentul Parlamentului.

13. Articolul 16 din Legea despre statutul deputatului a fost completat cu două alineate noi, care au devenit alineatele (3) și (4).

14. Potrivit noului alineat (3) al articolului 16 din Legea despre statutul deputatului, orice absență a deputatului care nu ține de exercitarea atribuțiilor funcționale ale Parlamentului și ale comisiei permanente din care face parte se consideră absență fără motiv întemeiat.

15. În conformitate cu noul alineat (4) al articolului 16 din Legea despre statutul deputatului, absența deputatului de la o ședință a Parlamentului în semn de protest față de un proiect inclus pe ordinea de zi, anunțat de către președintele fracțiunii sau de către deputații neafiliați, se consideră absență din motive întemeiate.

16. Articolul 129 din Regulamentul Parlamentului, care reglementează cazurile în care absența deputatului de la ședințele în plen ale Parlamentului și de la ședințele comisiilor de specialitate ale acestuia se consideră întemeiate, a fost completat în final cu o propoziție, potrivit căreia absența din alte motive decât cele specificate se consideră absență fără motiv întemeiat.

17. Același articol a fost completat cu un nou alineat (3), potrivit căruia biroul permanent va stabili modalitatea de evidență a prezenței deputaților la ședințele Parlamentului și ale comisiilor permanente din care fac parte.

18. Articolul 131 din Regulamentul Parlamentului a fost expus într-o redacție nouă, potrivit căreia absența fără motiv întemeiat a deputatului pe parcursul unei luni la 3 ședințe ale Parlamentului sau ale comisiei permanente din care face parte se sancționează cu pierderea a 50% din salariu și din alte indemnizații pentru luna următoare, iar absența fără motiv întemeiat a deputatului pe parcursul unei luni la 4 și mai multe ședințe ale Parlamentului sau ale comisiei permanente din care face parte se sancționează cu pierderea a 75% din salariu și din alte indemnizații pentru luna următoare.

19. Autorii sesizării consideră că normele contestate sunt neconstituționale, deoarece aduc atingere statutului deputatului în Parlament, în special prin prisma interzicerii oricărei forme de mandat imperativ, fiind limitate nejustificat drepturile deputaților și afectată integritatea mandatului de deputat și independența deputatului în calitatea sa de reprezentant al poporului, contrar normelor cuprinse în articolele 1 alin.(3), 2, 7, 16, 18, 43, 46, 47, 54, 60, 64, 66, 68, 69, 70 și 71 din Constituție, precum și în articolul 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană.

20. Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează în esență posibilitatea pierderii unei părți a salariului de către deputat, în cazul neparticipării nemotivate la ședințele în plen ale Parlamentului sau la ședințele comisiilor de specialitate ale acestuia.

21. În cadrul ședinței publice, reprezentantul autorilor sesizării a invocat și neconstituționalitatea articolului 16 alin.(4) din Legea despre statutul deputatului în Parlament sub aspectul limitării protestului parlamentar.

22. În acest sens, Curtea reține că sesizarea se referă la un ansamblu de elemente și principii cu valoare constituțională interconexate, precum caracterul reprezentativ al mandatului deputatului, nulitatea mandatului imperativ, principiile democrației și pluralismului politic.

23. Curtea reține că prerogativa cu care a fost investită prin articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție presupune stabilirea corelației dintre normele legislative și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia.

24. Curtea reține că Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova, fiind adoptat prin lege organică, are statut de lege organică și este susceptibil de controlul constituționalității.

25. În acest context, Curtea reține că adoptarea legilor și reglementarea prin regulament a structurii, organizării și funcționării Parlamentului constituie atribuții ale Parlamentului consacrate la nivel constituțional prin articolele 64, 66 și 72 alin. (3) lit.c), astfel încât pretenția autorilor sesizării că Parlamentul și-ar fi depășit atribuțiile prin adoptarea prevederilor contestate este vădit nefondată.

26. De asemenea, Curtea consideră inaplicabil prezentei cauze articolul 69 din Constituție, deoarece acesta reglementează încetarea calității de deputat, și nu pierderea unei părți a drepturilor salariale.

27. Curtea reține că articolul 16 din Constituție, care consacră principiul egalității cetățenilor, și articolul 18, care consfințește protecția cetățenilor atât în țară, cât și peste hotare, sunt irelevante pentru prezenta cauză.

28. În același context, Curtea reține faptul că articolul 54 din Constituție nu are o semnificație autonomă și urmează a fi examinat prin raportare la un drept fundamental garantat de Constituție.

29. Curtea reiterează că principiile statului de drept și supremației Constituției, consfințite de articolele 1 și 7 din Constituție, care reprezintă chintesența oricăror proceduri de control al constituționalității actelor normative, nu au o semnificație autonomă.

30. De asemenea, Curtea va ține cont de faptul că, în ședința publică, reprezentantul autorilor sesizării a contestat constituționalitatea normelor doar sub aspectul drepturilor salariale, astfel încât articolul 47 din Constituție este inaplicabil.

31. Prin urmare, pentru a elucida corespunderea prevederilor contestate cu normele constituționale, Curtea va opera, în special, cu prevederile articolelor 68, 43 și 46 din Constituție, cu jurisprudența sa anterioară (în special, Hotărârea nr. 8 din 19 iunie 2012 privind interpretarea articolelor 68 alin. (1), (2) și 69 alin. (2) din Constituție), precum și cu principiile consacrate de dreptul internațional, utilizând toate metodele de interpretare legală.

PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLELOR 68, 43 ȘI 46 DIN CONSTITUȚIE

32. Autorii sesizării pretind că normele contestate încalcă interdicția oricărei forme de mandat imperativ, consacrată de articolul 68 din Constituție, potrivit căruia:

„(2) Orice mandat imperativ este nul.”

33. Subsecvent, autorii sesizării consideră că, prin atingerea adusă statutului deputatului în Parlament, normele legislative contestate încalcă articolul 60 din Constituție:

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

34. Autorii sesizării pretind că, pe cale de consecință, normele contestate aduc atingere și prevederilor articolului 2 alin.(1) din Constituție, potrivit căruia poporul este unicul purtător al suveranității naționale, pe care el o exercită direct și prin organele sale reprezentative.

35. Potrivit autorilor sesizării, acest fapt afectează, de asemenea, independența deputaților în exprimarea opiniilor, normele contestate fiind în contradicție cu garanția consacrată în acest sens prin articolul 71 din Constituție.

36. În viziunea autorilor sesizării, deoarece normele constituționale nu au fost respectate, prevederile contestate nu au putere juridică potrivit articolului 7 din Constituție, care dispune:

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

37. Autorii sesizării consideră că, prin urmare, normele contestate nu corespund principiului statului de drept, consfințit de articolul 1 alin.(3) din Constituție.

A. Argumentele autorilor sesizării

38. Autorii sesizării consideră că, prin pierderea unei părți a salariului, se produce o limitare materială substanțială a exercitării mandatului de deputat al Parlamentului, deoarece salariul este unica sursă de venit a deputatului, calitatea de deputat fiind, potrivit articolului 70 din Constituție, incompatibilă cu exercitarea oricărei alte funcții retribuite, cu excepția celei didactice și științifice.

39. Potrivit autorilor sesizării, această limitare materială, având scopul de a determina deputații să renunțe la protestele parlamentare sub forma absenței de la ședințele în plen ale Parlamentului sau de la ședințele comisiilor de specialitate ale acestuia, echivalează cu o formă de mandat

imperativ, deoarece impune efectuarea unei acțiuni contrar voinței deputatului, și încalcă interdicția de la articolul 68 alin. (1) din Constituție.

40. În viziunea autorilor sesizării, protestul parlamentar constituie o opinie exprimată, astfel încât pierderea salariului pentru absența de la ședințele în plen ale Parlamentului sau de la ședințele comisiilor de specialitate ale acestuia echivalează cu o formă de răspundere juridică pentru opiniile exprimate de deputat în exercitarea mandatului, contrar interdicției în acest sens stabilite expres la articolul 71 din Constituție.

41. Autorii sesizării consideră că, prin limitarea reprezentanților poporului aleși în Parlament, are loc o limitare a poporului însuși de a participa indirect la luarea deciziilor politice, astfel aducându-se atingere articolului 2 alin. (1) din Constituție.

B. Argumentele autorităților

42. În viziunea autorităților, nulitatea mandatului imperativ nu are semnificația că parlamentarii sunt scutiți de orice fel de obligații.

43. Potrivit autorităților, prin Legea nr.26 legiuitorul doar a completat legislația în vigoare în sensul stabilirii sancțiunii pentru neonorarea de către deputat a obligației de a participa la ședințele în plen ale Parlamentului și la ședințele comisiilor de specialitate ale acestuia, obligație prevăzută de articolul 16 alin.(2) din Legea despre statutul deputatului în Parlament.

44. În opinia autorităților, activitatea deputaților se desfășoară, în principal, în Parlament și are drept obiectiv legiferarea. Pentru această activitate parlamentarul primește o retribuție, raporturi juridice care nu țin, în esență, de statutul politic al deputatului, ci de dreptul muncii.

45. În viziunea autorităților, Parlamentul dispune de deplină autonomie în ceea ce privește stabilirea normelor juridice ce îi guvernează organizarea și funcționarea. În acest sens, Regulamentul Parlamentului se constituie într-un ansamblu de norme juridice, menit să organizeze și să disciplineze activitatea parlamentară cu privire, printre altele, la procedura de legiferare, de numire sau de investitură a celor mai importante instituții sau autorități publice în stat. În același timp, normele regulamentare reprezintă instrumente juridice care permit și asigură desfășurarea activităților parlamentare în scopul îndeplinirii atribuțiilor constituționale ale Parlamentului, autoritate reprezentativă prin care poporul își exercită suveranitatea națională, în conformitate cu prevederile articolului 2 alin. (1) din Constituție.

C. Aprecierii Curții

46. Potrivit articolului 1 alin.(3) din Constituție, 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.

47. În sensul articolului 2 din Constituție, o democrație veritabilă poate fi constituită numai de către popor, prin exercitarea suveranității naționale în mod direct ori prin intermediul reprezentanților săi, aleși în cadrul unui scrutin democratic.

48. Articolul 60 din Constituție prevede că Parlamentul, organul reprezentativ suprem al poporului și unica autoritate legislativă a statului, este alcătuit din 101 deputați aleși, în conformitate cu articolul 63 alin.(1) din Constituție, pentru un termen de 4 ani.

49. Întru realizarea acestui scop, în conformitate cu prevederile articolului 64 alin.(1) din Constituție, în baza principiului autonomiei regulamentare, prin legea organică nr. 797-XIII din 2 aprilie 1996, Parlamentul și-a adoptat propriile reguli de activitate.

50. Curtea reține că normele articolelor 64, 66 și 72 alin. (3) lit. c) din Constituție, autorizând Parlamentul să reglementeze organizarea și funcționarea Parlamentului, includ dreptul acestuia de a stabili cuantumul drepturilor salariale ale deputatului în funcție de mai multe criterii, precum participarea la activitatea de legiferare, antrenarea în delegații, comisii etc.

51. Curtea reține că, în conformitate cu articolul 26 din Legea despre statutul deputatului în Parlament, deputatul are dreptul la salariu lunar în modul, condițiile și mărimile prevăzute de Legea nr.355-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, pentru exercitarea eficientă a mandatului.

52. În conformitate cu articolul 128 din Codul muncii și articolul 2 din Legea salarizării nr. 847-XV din 14 februarie 2002, salariul reprezintă orice recompensă sau câștig evaluat în bani, plătit salariatului pentru munca prestată sau care urmează a fi prestată.

53. În acest context, Curtea reiterează constatările din Hotărârea nr.8 din 19 iunie 2012, potrivit căreia:

„26. [...] Munca parlamentarului în procesul de legiferare este dificil de cuantificat. Nu este suficient să se poată măsura absența parlamentarilor de la vot, numărul întrebărilor pe care ei le formulează sau al proiectelor de lege propuse.

36. [...] [E]xercitarea mandatului deputatului acoperă întreaga activitate politică a deputatului, atât cea parlamentară, cât și cea extraparlamentară, inclusiv adoptarea legilor în cadrul ședințelor în plen ale Parlamentului, participarea la ședințele comisiilor de specialitate ale Parlamentului, alte activități legate nemijlocit de procesul de creație legislativă sau de monitorizare a guvernării, participarea în cadrul delegațiilor parlamentare și la întâlnirile cu alegătorii.”

54. Participarea deputatului la ședințele în plen ale Parlamentului și la ședințele comisiei permanente din a cărei componență face parte este obligatorie, în conformitate cu articolul 16 alin. (2) din Legea despre

statutul deputatului în Parlament. Acest alineat, de altfel, nu a fost contestat de autorii sesizării.

55. În acest context, Curtea subliniază că nu există nici o normă în Constituție care ar interzice efectuarea reținerilor din salariul deputaților în cazul în care aceștia lipsesc nemotivat de la ședințele Parlamentului sau de la ședințele comisiilor de specialitate ale acestuia.

56. Curtea reține că privarea deputatului de plățile salariale în cazul absenței nemotivate de la ședințele în plen ale Parlamentului și de la ședințele comisiilor de specialitate nu constituie o sancțiune a sa ca parte componentă a exercitării mandatului de deputat sub aspectul său politic, ci este o componentă a relațiilor de muncă.

57. În același timp, Curtea consideră necesar să reitereze distincția ce urmează a fi operată între absențele nemotivate și protestul parlamentar.

58. Astfel, în Hotărârea nr.8 din 19 iunie 2012, menționată *supra*, Curtea a statuat că :

„61. [...] spre deosebire de absențele nemotivate, protestul parlamentar constituie, eminentamente, o absență motivată politic, fiind o metodă de luptă politică, o acțiune a unui deputat sau a unui grup de deputați, ca ripostă la o anumită acțiune a majorității, prin care se exprimă o manifestare, fără acte de violență, a opoziției împotriva unor acte sau decizii care sînt considerate ilegale sau contrare interesului comun, cu scopul de a obține cedări.”

59. În același context, Curtea reține că lipsa motivată politic a deputatului nu trebuie să permită majorității să-l lipsească de mandat, dar aceasta nu înseamnă că această lipsă nu poate genera salarizarea diferențiată a deputaților în funcție de timpul efectiv dedicat activității de legiferare. În aceeași logică se încadrează și norma contestată de la articolul 129 alin. (3) din Regulamentul Parlamentului, potrivit căreia Biroul permanent va stabili modalitatea de evidență a prezenței deputaților la ședințele Parlamentului și ale comisiilor permanente din care fac parte.

60. Prin urmare, Curtea reține că Parlamentul dispune de o marjă largă de apreciere în privința soluțiilor legislative de salarizare a deputaților, iar reglementările contestate ale articolului 131 din Regulamentul Parlamentului constituie chestiuni de oportunitate. Curtea nu este competentă să se pronunțe în probleme de oportunitate, astfel încât, în această parte a sesizării, procesul urmează a fi sistat.

61. Având în vedere că normele articolului 131 din Regulamentul Parlamentului constituie chestiuni de oportunitate, Curtea nu va examina suplimentar prevederile contestate sub aspectul încălcării dreptului la muncă și a dreptului la proprietate, garantate de articolele 43 și 46 din Constituție.

62. În același context, Curtea reține că, potrivit articolului 16 alin. (4) din Legea despre statutul deputatului în Parlament, pentru a fi considerată întemeiată, absența deputatului de la o ședință a Parlamentului în semn de

protest față de un proiect inclus pe ordinea de zi se anunță doar de către președintele fracțiunii sau de către deputații neafiliați.

63. Prin urmare, în sensul acestei norme, deputatul dintr-o fracțiune parlamentară, atunci când dorește să-și manifeste protestul, pentru a conferi protestului său o formă legală, urmează să obțină acordul președintelui fracțiunii, în caz contrar absența sa riscă să fie considerată nemotivată.

64. Curtea consideră că această prevedere vine în contradicție cu principiile mandatului reprezentativ și nulității mandatului imperativ, consacrate de articolul 68 din Constituție.

65. În sensul normei constituționale de la articolul 68, cu toate că sunt aleși pe liste de partide, în cadrul sistemului proporțional, fiecare deputat dispune de un mandat individual, care îl obligă să se afle în serviciul întregului popor și pentru care poartă răspundere individuală.

66. În acest sens, în Hotărârea nr.8 din 19 iunie 2012 privind interpretarea articolelor 68 alin.(1), (2) și 69 alin.(2) din Constituție Curtea a statuat că:

„34. [...] În exercitarea mandatului, parlamentarul se supune numai Constituției, legilor și trebuie să adopte atitudini care, potrivit conștiinței sale, servesc binelui public. [...]

35. [...] În definirea acestor interese, opțiunea parlamentarului este liberă, chiar dacă el face parte dintr-un partid pe care îl reprezintă în Parlament. [...]

43. [...] Aleșii nu au obligația legală să-și susțină partidul sau deciziile grupului lor în cadrul Parlamentului. Mai mult, în cazul în care deputatul, prin comportamentul său, provoacă daune acestuia, partidul sau grupul din care face parte poate să-l excludă, însă această excludere nu antrenează pierderea mandatului parlamentar. Aceasta, în mod evident, nu împiedică deputatul ca, odată ales, să își onoreze angajamentele și să se conformeze disciplinei de vot a grupului parlamentar din care face parte.”

67. Prin urmare, obligația deputatului de a obține acordul președintelui fracțiunii pentru a-și manifesta protestul parlamentar este contrară principiilor mandatului reprezentativ și nulității mandatului imperativ, consacrate de articolul 68 din Constituție și concluziilor statuate de Curtea Constituțională în Hotărârea nr.8 din 19 iunie 2012 privind interpretarea articolelor 68 alin.(1), (2) și 69 alin.(2) din Constituție.

68. De asemenea, limitarea protestului parlamentar doar la proiectele incluse pe ordinea de zi contravine interpretării statuate de Curtea Constituțională în Hotărârea nr.8 din 19 iunie 2012, potrivit căreia acțiunile de protest parlamentar pot fi desfășurate și în cadrul activității politice a deputatului care nu este legată nemijlocit de procesul de creație legislativă (§62):

„61. [...] protestul parlamentar constituie, eminentamente, o absență motivată politic, fiind o metodă de luptă politică, o acțiune a unui deputat sau a unui grup de deputați, ca ripostă la o anumită acțiune a majorității, prin care se exprimă o manifestare, fără

acte de violență, a opoziției împotriva unor acte sau decizii care sînt considerate ilegale sau contrare interesului comun, cu scopul de a obține cedări.”

69. În aceeași ordine de idei, Curtea consideră că este nejustificată diferențierea deputaților din cadrul fracțiunilor parlamentare și a celor neafiliați în privința modului de declarare a protestului parlamentar.

70. În baza celor expuse, Curtea consideră constituționale alineatele (3) și (4) ale articolului 16 din Legea despre statutul deputatului în Parlament, cu excepția sintagmelor „președintele fracțiunii sau de către” și „neafiliați” de la alineatul (4).

71. De asemenea, Curtea consideră că ultima propoziție din alineatul (2) și alineatul (3) ale articolului 129 din Regulamentul Parlamentului nu încalcă prevederile constituționale.

72. În același timp, având în vedere constatările de mai sus, Curtea consideră necesar să formuleze o adresă Parlamentului, în vederea aducerii prevederilor legale referitoare la protestul parlamentar în concordanță cu Hotărârea nr. 8 din 19 iunie 2012.

Din aceste motive, în temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul Jurisdicției Constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se declară neconstituționale* sintagmele „președintele fracțiunii sau de către” și „neafiliați” de la alineatul (4) articolul 16 al Legii nr. 39-XIII din 7 aprilie 1994 despre statutul deputatului în Parlament, în redacția Legii nr. 26 din 1 martie 2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

2. *Se recunosc constituționale:*

- alineatele (3) și (4) din articolul 16 al Legii nr. 39-XIII din 7 aprilie 1994 despre statutul deputatului în Parlament, în redacția Legii nr. 26 din 1 martie 2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, cu excepția sintagmelor „președintele fracțiunii sau de către” și „neafiliați” de la alineatul (4);

- ultima propoziție din alineatul (2) și alineatul (3) ale articolului 129 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797-XIII din 2 aprilie 1996, în redacția Legii nr.26 din 1 martie 2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

3. *Se sistează* procesul pentru controlul constituționalității articolului 131 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797-XIII din 2

aprilie 1996, în redacția Legii nr.26 din 1 martie 2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

4. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Alexandru TĂNASE

Chișinău, 12 iulie 2012
HCC nr.10
Dosarul nr.7a/2012

PCC-01/7a

Chișinău, 12 iulie 2012

Parlamentul Republicii Moldova

ADRESĂ

Prin Hotărârea nr. 10 din 12 iulie 2012 Curtea Constituțională a declarat neconstituționale sintagmele „președintele fracțiunii sau de către” și „neafiliați” de la alineatul (4) articolul 16 al Legii nr. 39-XIII din 7 aprilie 1994 despre statutul deputatului în Parlament, în redacția Legii nr. 26 din 1 martie 2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Curtea a relevat că obligația deputatului de a obține acordul președintelui fracțiunii pentru a-și manifesta protestul parlamentar este contrară principiilor mandatului reprezentativ și nulității mandatului imperativ, consacrate de articolul 68 din Constituție și concluziilor expuse de Curtea Constituțională în Hotărârea nr.8 din 19 iunie 2012 privind interpretarea articolelor 68 alin.(1), (2) și 69 alin.(2) din Constituție.

De asemenea, Curtea a considerat nejustificată diferențierea deputaților din cadrul fracțiunilor parlamentare și a celor neafiliați în privința modului de declarare a protestului parlamentar.

Curtea constată că, fiind declarate neconstituționale sintagmele menționate, norma articolului 16 alin. (4) din Legea despre statutul deputatului în Parlament are următoarea redacție:

„Absența deputatului de la o ședință a Parlamentului în semn de protest față de un proiect inclus pe ordinea de zi, anunțat de către [președintele fracțiunii sau de către]

deputații [neafiliați], se consideră absență din motive întemeiate.”

Curtea observă că această prevedere legală necesită a fi supusă revizuirii redacționale, pentru a fi adusă în corespundere normelor limbii literare.

În același timp, Curtea a constatat **necesitatea aducerii prevederilor legale referitoare la protestul parlamentar în concordanță cu Hotărârea nr. 8 din 19 iunie 2012**, prin care au fost interpretate articolele 68 alin.(1), (2) și 69 alin.(2) din Constituție.

Curtea reamintește că, prin Hotărârea nr.8 din 19 iunie 2012, a constatat un vid legislativ privind procedurile de protest parlamentar, fiind necesară reglementarea legală exhaustivă a procedurilor de protest parlamentar, a condițiilor și temeiurilor când protestul parlamentar poate fi declarat, astfel încât să nu existe nici un dubiu sau confuzie între protest și lipsa nemotivată de la ședințele Parlamentului. În acest context, Curtea a menționat că protestul parlamentar trebuie să fie notificat public de către deputatul vizat sau de către președintele fracțiunii parlamentare, cu anunțarea situației care l-a determinat și a cerințelor pentru sistare.

În egală măsură, Curtea a constatat că limitarea protestului parlamentar doar la proiectele incluse pe ordinea de zi contravine interpretării statuate de Curtea Constituțională în Hotărârea nr.8 din 19 iunie 2012, potrivit căreia acțiunile de protest parlamentar pot fi desfășurate și în cadrul **activității politice a deputatului care nu este legată nemijlocit de procesul de creație legislativă** (§62):

„61. [...] protestul parlamentar constituie, eminemente, o absență motivată politic, fiind o metodă de luptă politică, o acțiune a unui deputat sau a unui grup de deputați, ca ripostă la o anumită acțiune a majorității, prin care se exprimă o manifestare, fără acte de violență, a opoziției împotriva unor **acte sau decizii**

care sunt considerate ilegale sau contrare interesului comun, cu scopul de a obține cedări.”

În lumina celor expuse și având în vedere că interpretarea, prin Hotărârea nr. 8 din 19 iunie 2012, a articolelor 68 alin.(1), (2) și 69 alin.(2) din Constituție a intervenit după adoptarea prevederilor legale referitoare la protestul parlamentar, în temeiul articolului 79 din Codul Jurisdicției Constituționale, Curtea consideră necesară soluționarea acestor probleme de către Parlament.

În acest sens, Curtea solicită Parlamentului să examineze, în conformitate cu prevederile articolului 28¹ din Legea cu privire la Curtea Constituțională, prezenta adresă și să-i fie comunicate rezultatele examinării acesteia în termen de 3 luni.

Președinte

Alexandru TĂNASE