



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PRIVIND INTERPRETAREA

articolelor 68 alin. (1), (2) și 69 alin. (2) din Constituție

(Sesizarea nr. 8b/2012)

CHIȘINĂU

19 iunie 2012

HOTĂRÂRE PRIVIND INTERPRETAREA ART. 68 (1), (2) ȘI 69 (2) DIN CONSTITUȚIE

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

Având în vedere sesizarea depusă la 27 aprilie 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 aprilie 2012, în temeiul articolelor 135 alin.(1) lit.b) din Constituție, 25 alin.(1) lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin.(1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, de deputații în Parlament, dnii Victor Popa și Valeriu Munteanu, privind:

- interpretarea articolului 68 alin. (1): „În **exercitarea mandatului**, deputații sînt în serviciul poporului.”;

- interpretarea articolului 68 alin. (2): „Orice **mandat imperativ** este nul.”;

- interpretarea articolului 69 alin. (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.”

2. Autorii sesizării au solicitat Curții Constituționale ca prin interpretarea articolelor 68 alin. (1), (2) și 69 alin. (2) din Constituție să se elucideze:

a) **Componentele exercitării mandatului** și existența legăturii dintre „a fi în serviciul poporului” și „reprezentant al puterii legislative supreme”;

b) Dacă dispoziția constituțională, potrivit căreia „Orice mandat imperativ este nul”, admite **ridicarea mandatului în cazul în care deputatul se eschivează** de a participa în mod direct la activitățile obligatorii privind exercitarea puterii legislative, din componența căreia face parte;

HOTĂRÂRE PRIVIND INTERPRETAREA ART. 68 (1), (2) ȘI 69 (2) DIN CONSTITUȚIE

c) Dacă prin sintagma „de ridicare a mandatului” se subînțelege **ridicarea mandatului și în cazurile în care deputatul cu bună știință se eschivează** de la exercitarea suveranității naționale prin intermediul corpului legislativ, din componența căruia face parte.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 14 mai 2012 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudicia fondul cauzei.

4. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Guvernului, Aparatului Președintelui.

5. La ședința plenară publică a Curții autorii sesizării au participat personal. Parlamentul a fost reprezentat de dl Sergiu Chirică, consultant principal în cadrul Direcției juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de dl Oleg Efrim, ministru al justiției.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

6. 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 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 68

Mandatul reprezentativ

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

HOTĂRÂRE PRIVIND INTERPRETAREA ART. 68 (1), (2) ȘI 69 (2) DIN CONSTITUȚIE

(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.”

ÎN DREPT

7. Curtea reține că prerogativa cu care a fost investită prin articolul 135 alin. (1) lit. b) din Constituție presupune stabilirea sensului autentic și deplin al normelor constituționale, care poate fi realizată prin interpretarea textuală sau funcțională, în măsura în care poate fi dedusă din textul Constituției, ținând cont de caracterul generic al normei, situațiile concrete pe care legiuitorul nu avea cum să le prevadă la momentul elaborării normei, reglementările ulterioare (conexe sau chiar contradictorii), situațiile complexe în care norma trebuie aplicată etc.

8. Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează în esență posibilitatea încetării mandatului, fără consimțământul deputatului, în cazul neparticipării sale la ședințele în plen sau la ședințele comisiilor de specialitate ale Parlamentului.

9. 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.

10. În acest context, pentru a elucida conținutul autentic al prevederilor articolelor 68 alin. (1), (2) și 69 alin. (2) din Constituție, Curtea va opera, în special, cu prevederile articolelor 1, 2, 60, 68 și 69 din Constituție, cu jurisprudența sa anterioară, precum și cu principiile consacrate de dreptul internațional, utilizând toate metodele de interpretare legală.

11. Cele trei întrebări adresate Curții sunt interdependente. Având în vedere faptul că răspunsul la a doua întrebare influențează raționamentul privind a treia întrebare, acestea vor fi abordate în comun. Astfel, Curtea va examina: a) conținutul mandatului reprezentativ, sub aspectul activităților acoperite de mandatul parlamentarului aflat “în serviciul poporului”; b) nulitatea mandatului imperativ și irevocabilitatea mandatului reprezentativ; c) cazurile de ridicare a mandatului deputatului.

12. De asemenea, Curtea va interpreta normele constituționale ținând cont de rolul și importanța opoziției parlamentare într-un sistem democratic, în sensul principiilor democrației și pluralismului politic, consfințite de articolul 1 alin.(3) din Constituție.

HOTĂRÂRE PRIVIND INTERPRETAREA ART. 68 (1), (2) ȘI 69 (2) DIN CONSTITUȚIE

I. COMPONENTELE EXERCITĂRII MANDATULUI DE CĂTRE DEPUTAȚII AFLAȚI “ÎN SERVICIUL POPORULUI”

A. Argumentele autorilor sesizării

13. Autorii sesizării consideră că prevederea „*În exercitarea mandatului, deputații sunt în serviciul poporului*” de la alineatul (1) al articolului 68 din Constituție are semnificația că exercitarea puterii de stat are loc prin participarea nemijlocită a deputaților la ședințele plenare, precum și la ședințele comisiilor de specialitate ale Parlamentului.

14. În viziunea autorilor sesizării, alte activități ale deputatului, precum întâlnirile cu alegătorii, primirea acestora în audiență, adresarea în diferite instanțe cu sesizări, petiții, interpelări etc., sunt activități adiacente exercitării suveranității naționale, pe care deputații pot să și le asume în mod benevol.

15. Potrivit autorilor, sesizarea este întemeiată pe circumstanța că deputații din fracțiunea PCRM, sub diferite pretexte, utilizând boicotul parlamentar perioade îndelungate de timp, nu participă la ședințele în plen ale Parlamentului și la ședințele comisiilor de specialitate ale Parlamentului (sep.-dec. 2009 – 159 absențe; feb.-sep. 2010 – 951 absențe; 2011 – 623 absențe; 2012 – nici o prezență), ceea ce, în viziunea acestora, este o eschivare de la exercitarea suveranității naționale, drept oferit de popor în cadrul alegerilor și care se realizează prin adoptarea cadrului normativ, a strategiilor și a planurilor de politici publice ale statului în ședințele în plen ale Parlamentului.

16. Autorii sesizării consideră că lipsa de la ședințele în plen ale Parlamentului și de la ședințele comisiilor parlamentare permanente trebuie calificată ca o încălcare flagrantă a obligațiilor legale de a respecta Constituția și legile în vigoare, pasibilă sancționării sub forma pierderii mandatului de deputat.

B. Aprecierea Curții

17. Curtea reține că, în condițiile statului de drept, puterea politică aparține poporului. Dacă primele două elemente definitorii ale statului – teritoriul și populația – au un caracter obiectiv-material, cel de-al treilea element esențial – suveranitatea națională – are un caracter subiectiv-volițional și înseamnă că dreptul de comandă aparține poporului.

18. Așa cum se precizează în articolul 2 alin. (1) din Constituție, suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție.

HOTĂRÂRE PRIVIND INTERPRETAREA ART. 68 (1), (2) ȘI 69 (2) DIN CONSTITUȚIE

19. Dacă în cazul referendumului suntem în prezența unei forme de guvernare directă de către popor, în cazul exercitării suveranității naționale prin organele reprezentative putem vorbi de o guvernare indirectă, sau reprezentativă, a poporului, ceea ce înseamnă că poporul transmite dreptul de comandament unor puteri delegate, care sunt puterea legislativă, puterea executivă și puterea judecătorească.

20. Potrivit articolului 60 din Constituție, organul reprezentativ suprem al poporului și unica autoritate legislativă a statului este Parlamentul, compus din 101 deputați.

21. Curtea reține că mandatul parlamentar definește o demnitate publică obținută prin alegerea deputatului de către electorat, în vederea reprezentării acestuia în realizarea competențelor Parlamentului.

22. Conținutul mandatului parlamentar este prestabilit, prin Constituție, lege, regulamentele parlamentare sau pe cale cutumiară, fiind dedus din exercitarea prerogativelor ce alcătuiesc competența Parlamentului, și reprezintă totalitatea drepturilor și obligațiilor deputatului, care pot fi de natură politică și patrimonială, precum și garanțiile libertății de exercitare a mandatului și independenței deputatului.

23. Constituția nu oferă o descriere expresă detaliată a activității deputatului, enunțând cadrul general al exercitării mandatului parlamentar – exercitarea prerogativelor ce alcătuiesc competența Parlamentului. Curtea reține că, în exercitarea mandatului lor, deputații îndeplinesc mai multe funcții: *de reprezentare, de legiferare și de monitorizare și control*.

24. Din activitățile pe care le realizează deputații în exercitarea mandatului, este evident că exercitarea suveranității naționale sau a puterii de stat are loc prin *activitatea legislativă*.

25. Pe de altă parte, este evident că funcția legislativă este în mare măsură o funcție exercitată de majoritate, deoarece membrii partidului sau ai partidelor aflate la putere dispun, de obicei, de cel puțin o majoritate simplă de locuri în Parlament, astfel încât membrii individuali și grupurile minoritare joacă doar un rol indirect în procesul legislativ.

26. În același timp, limitarea rolului unui deputat de a lucra doar pentru a fi prezent la ședința de votare este prea reductiv. 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.

27. Având în vedere că sunt reprezentanți ai poporului, desemnați în acest sens prin alegere, deci ai alegătorilor în ansamblu, în cadrul *funcției de reprezentare* deputații trebuie să interpreteze opinia publică și să comunice punctele de vedere ale alegătorilor.

28. Confruntându-se cu probleme sau chestiuni legate de guvernare, alegătorii recurg adesea la deputați. Aceștia primesc, de obicei, apeluri telefonice și scrisori de la cetățeni sau cetățeni în audiență, în birou și în

HOTĂRÂRE PRIVIND INTERPRETAREA ART. 68 (1), (2) ȘI 69 (2) DIN CONSTITUȚIE

teritoriu, cu solicitarea de abordare a unor probleme legate de asigurarea ocupării forței de muncă, protecția socială, agricultură, justiție, pensii sau probleme financiare. Astfel, un deputat urmează să dedice o parte considerabilă a timpului său pentru sprijinul direct al nevoilor cetățenilor. Prin această funcție de “asistență socială” în teritoriu, deputatul oferă informații și consiliere cu privire la o gamă largă de programe guvernamentale, aceasta fiind o activitate inerentă alegerii sale în Parlament. În același timp, această activitate poate servi deputatului pentru documentare în exercitarea rolului său legislativ și de monitorizare a guvernului.

29. Deputații, de asemenea, pot încerca să-și influențeze colegii de partid să adopte anumite poziții și orientări politice, potrivit liniei de gândire a segmentului lor electoral, sau să-și unească forțele în scopul de a face cunoscute anumite probleme ale cetățenilor.

30. Această activitate este importantă pentru reprezentarea în lupta politică din Parlament a dezbaterilor politice din societate, a opiniilor, a ideilor ce au ca sursă diferite categorii sociale, politice, economice sau culturale. În această manieră, poporul, în calitate de titular al suveranității naționale, își exercită suveranitatea nu numai cu prilejul procesului electiv, ci pe întreaga durată a mandatului oferit parlamentarului aflat în serviciul său.

31. În mod cert, eficiența cu care parlamentarii își reprezintă alegătorii depinde în mare măsură de poziția lor în Parlament. Astfel, ca membri ai majorității parlamentare, deputații sunt mai bine poziționați pentru a se asigura că sunt luate în considerare interesele alegătorilor lor în elaborarea politicii guvernului. Acesta este motivul pentru care, în practica parlamentară, se recomandă exercitarea cu bună-credință a drepturilor și obligațiilor constituționale atât de către majoritate, cât și de grupurile parlamentare minoritare, precum și cultivarea unei culturi a dialogului politic, care să nu excludă *a priori* consensul, chiar dacă motivațiile sunt diferite, atunci când miza este interesul major al poporului.

32. În cadrul *funcției de monitorizare și control*, libertatea de acțiune a executivului este, în mod necesar, limitată de responsabilitatea sa în fața legiuitorului. Obligația de dare de seamă în fața Parlamentului este definită, în special, prin principiul tradițional al responsabilității ministeriale, individuale și colective. Pentru a proteja cetățenii împotriva arbitrarului guvernului și pentru a le garanta utilizarea rațională a fondurilor publice, deputații trebuie să monitorizeze activitatea guvernării, responsabilitate care, de regulă, este asumată de către partidele de opoziție.

33. Astfel, conținutul politic, atât parlamentar, cât și extraparlamentar, al mandatului se realizează prin drepturile politice ale deputaților, și anume: inițiativa parlamentară ce se poate manifesta sub modalitatea dreptului de inițiativă legislativă, prin propuneri legislative sau amendamente, depunerea

HOTĂRÂRE PRIVIND INTERPRETAREA ART. 68 (1), (2) ȘI 69 (2) DIN CONSTITUȚIE

de moțiuni sau proiecte, hotărâri ori prin declarații, dreptul de a participa la inițiative colective, cum este moțiunea de cenzură pentru demiterea Guvernului, sesizarea Curții Constituționale cu privire la neconstituționalitatea actelor normative, cererea de întrunire a Parlamentului în sesiune extraordinară etc.; libertatea de exprimare, specifică parlamentarilor prin dreptul la cuvânt și dreptul la vot; drepturi legate de activitatea de monitorizare și control al executivului pe calea întrebărilor sau interpelărilor adresate Guvernului sau membrilor săi, participarea la inițierea de moțiuni simple sau de cenzură, anchete, solicitarea de informații; drepturi legate de organizarea și funcționarea Parlamentului, care se referă la dreptul de a alege și de a fi ales în organele de lucru ale acestuia, în grupurile de prietenie cu alte țări sau în delegațiile parlamentare.

34. În viziunea Curții, mandatul de parlamentar exprimă relația parlamentarului cu întregul popor, în serviciul căruia este, nu numai cu alegătorii care l-au votat, deși aceștia beneficiază de prezența parlamentarului în virtutea obligației sale de a ține legătura cu alegătorii. Astfel, sintagma “a fi în serviciul poporului” de la articolul 68 alin. (1) din Constituție înseamnă că, din momentul alegerii și până la încetarea mandatului, fiecare deputat devine reprezentantul poporului în integralitatea sa și are drept misiune să servească interesului comun, cel al poporului, și nu doar partidului din care provine. 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. În conformitate cu articolul 2 alin. (2) din Constituție, 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. În acest sens, principiile fundamentale ale statului de drept trebuie respectate cu sfințenie pentru a se evita tentația pe care ar putea-o avea unul sau mai multe partide politice, devenite majoritare în Parlament, de a-și transforma “aleșii” în “activiști ai partidului” sau structurile administrației publice centrale sau locale în “organe de partid”, centrale sau locale.

36. În concluzie, Curtea reține că exercitarea 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.

37. Curtea consideră că în sensul prevederilor „în exercitarea mandatului, deputații sunt în serviciul poporului”, „orice mandat imperativ este nul” de la alineatele (1) și (2) ale articolului 68 din Constituție:

HOTĂRÂRE PRIVIND INTERPRETAREA ART. 68 (1), (2) ȘI 69 (2) DIN CONSTITUȚIE

- mandatul reprezentativ semnifică dreptul delegat de poporul Republicii Moldova, ca titular al suveranității naționale, deputaților în Parlament pentru exercitarea puterii legislative ca parte componentă a puterii de stat, în baza și în conformitate cu prevederile constituționale și legale;
- deputații în Parlament își exercită mandatul în mod direct, liber și efectiv, potrivit intimei lor convingeri, în interesele întregului popor.

II. NULITATEA MANDATULUI IMPERATIV ȘI IREVOCABILITATEA MANDATULUI REPREZENTATIV

A. Argumentele autorilor sesizării

38. Potrivit autorilor sesizării, prevederea „Orice mandat imperativ este nul” de la alineatul (2) al articolului 68 din Constituție are aplicabilitate doar în situația când deputatul participă nemijlocit la ședințele în plen ale Parlamentului, precum și la ședințele comisiilor de specialitate ale acestuia, urmând ca, în cazul neparticipării la aceste ședințe, mandatul deputatului să devină revocabil.

B. Aprecierea Curții

39. Natura mandatului parlamentar, instituție cu trăsături adânc înrădăcinate în istoria și tradițiile mai mult sau mai puțin democratice ale statelor, a provocat de-a lungul timpului dezbateri aprinse. În esență, pot fi desprinse două mari curente, diametral opuse, în funcție de adeziunea la teoria suveranității populare sau la cea a suveranității naționale.

40. Potrivit teoriei suveranității populare, fiecare cetățean deține individual o fracțiune din suveranitate, suveranitatea populară fiind suma a diferite fracțiuni ale suveranității pe care fiecare individ în parte le deține. Această teorie se află în strânsă conexiune cu procedeele democrației directe și are drept corolar că mandatul alesului este particular și imperativ: particular – pentru că exprimă voința unui grup de cetățeni (alegătorii dintr-o anumită circumscripție electorală) și imperativ – deoarece este limitat de instrucțiunile obligatorii ale electoratului. Aceste trăsături duc în mod inevitabil la dependența totală a parlamentarului față de partid sau alegătorii săi.

41. La polul opus, teoria suveranității naționale consacră ideea că puterea suverană emană de la națiune (popor) ca o entitate abstractă, indiviză și distinctă de persoanele fizice. Această teorie are ca idee de bază că

HOTĂRÂRE PRIVIND INTERPRETAREA ART. 68 (1), (2) ȘI 69 (2) DIN CONSTITUȚIE

mandatul alesului este general și reprezentativ: general – pentru că parlamentarii reprezintă întreaga națiune, nu un grup de alegători, și reprezentativ – deoarece aceștia nu au obligația de a îndeplini nici o instrucțiune din partea alegătorilor, dispunând, din punct de vedere juridic, de independență absolută în raport cu alegătorii. Aceasta este calea urmată de fostele țări socialiste din Europa de Est în procesul de democratizare a societății, care au consacrat la nivel constituțional interdicția mandatului imperativ. Astfel, la nivel global, mandatul reprezentativ a devenit regula, mandatul imperativ rămânând o excepție (a se vedea Raportul Comisiei de la Veneția CDL-AD(2009)027 privind mandatul imperativ și alte practici similare).

42. Urmând practica majorității statelor lumii, Constituția Republicii Moldova, prin articolul 68 alin.(2), respinge orice formă de mandat imperativ, incluzând prevederi care consfințesc caracterul reprezentativ al mandatului parlamentarilor.

43. Astfel, deoarece nu sunt reprezentanții unei fracțiuni a populației, parlamentarii nu pot fi apărătorii unor interese particulare, ei sunt absolut liberi în exercitarea mandatului lor și nu au obligația de a îndeplini angajamentele pe care și le-ar fi putut asuma înaintea alegerii sau eventualele instrucțiuni din partea alegătorilor formulate pe parcursul mandatului. 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.

44. Pe cale de consecință, Curtea reține că, în logica reprezentării libere, mandatul parlamentarului este irevocabil: alegătorii nu pot să-l facă să înceteze prematur și practica demisiilor în alb este interzisă. Alegătorii nu pot, prin urmare, să-și exprime nemulțumirea față de modul în care un ales și-a îndeplinit misiunea decât prin refuzul acordării voturilor lor atunci când acesta solicită realegerea.

45. Faptul că mandatul de parlamentar are caracter reprezentativ nu înseamnă totuși că, odată ce alegerea a avut loc, orice legătură dintre parlamentar și alegători dispare. Parlamentarul este supus permanent influenței opiniei publice, pe care, la rândul său, o influențează. Independența mandatului nu presupune că parlamentarii se pot dezinteresa de aspirațiile de ansamblu ale poporului, deoarece, *per a contrario*, principiul reprezentării ar fi o simplă ficțiune. Astfel, Parlamentul își desfășoară activitatea sub control electiv, întrucât electoratul, la următoarele alegeri, poate să-și schimbe opțiunile.

HOTĂRÂRE PRIVIND INTERPRETAREA ART. 68 (1), (2) ȘI 69 (2) DIN CONSTITUȚIE

46. Curtea observă că mandatul civil, invocat de autorii sesizării, este de drept privat, cu un conținut rezultat din acordul de voință expres sau prezumat al părților și cu caracter imperativ, raportat numai la voința mandantului. Spre deosebire de acesta, mandatul parlamentar este de drept public, care este rezultatul alegerilor parlamentare (baza electivă), cu un conținut prestabilit și cu caracter reprezentativ al întreg corpului electoral (popor).

47. Aceste caracteristici conferă deputatului un regim special de protecție împotriva presiunilor alegătorilor și ale partidului cu sprijinul căruia a intrat în Parlament. Astfel, odată ales, deputatul devine reprezentantul întregului popor, iar conținutul mandatului său este determinat de interesele acestuia, pe care îl reprezintă, și nu numai ale celor care l-au votat, deputatul fiind liber să adopte atitudini care, potrivit conștiinței sale, servesc binelui public, irevocabilitatea mandatului fiind un mijloc de protecție a libertății și independenței deputatului.

48. Irevocabilitatea mandatului parlamentar este un principiu de bază general acceptat al democrațiilor europene. În acest context, în Rezoluția nr.1303(2002) privind funcționarea instituțiilor democratice în Moldova, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a cerut autorităților moldovenești *„de a garanta cu claritate în legislație principiul irevocabilității mandatului parlamentar”*.

49. În lumina celor expuse, în viziunea Curții, nulitatea mandatului imperativ și caracterul reprezentativ al mandatului deputatului, consacrate de articolul 68 din Constituție, implică imposibilitatea revocării de către alegători (sau partid) a mandatului încredințat deputatului de a-i reprezenta în Parlament, chiar dacă acesta se eschivează, sub diferite pretexte, de la exercitarea puterii legislative.

III. ÎNCETAREA CALITĂȚII DE DEPUTAT PRIN „RIDICAREA MANDATULUI”

A. Argumentele autorilor sesizării

50. Potrivit autorilor sesizării, „ridicarea mandatului” este aplicabilă în cazul eschivării deputatului de la ședințele plenare ale Parlamentului, precum și de la ședințele comisiilor sale de specialitate.

B. Aprecierea Curții

51. Conform articolului 69 din Constituție, calitatea de deputat încetează, înainte de termen, în 4 situații: demisie, ridicare a mandatului, incompatibilitate sau deces.

52. Ridicarea mandatului este încetarea **forțată**, contrar voinței deputatului, a mandatului său. Această normă constituțională nu este

HOTĂRÂRE PRIVIND INTERPRETAREA ART. 68 (1), (2) ȘI 69 (2) DIN CONSTITUȚIE

dezvoltată în prezent prin norme legislative, care ar explica și detalia mecanismul aplicării.

53. Curtea reține că, după cum rezultă din norma constituțională, reglementarea cazurilor de încetare forțată a mandatului deputatului este apanajul Parlamentului, inclusiv ridicarea mandatului deputatului în cazul eschivării acestuia de la exercitarea îndatoririlor inerente calității de deputat, ținând cont de principiile și spiritul Constituției, normele și standardele democratice și având în vedere practica altor state în domeniu.

54. În acest context, Curtea reține că, în ceea ce privește exercitarea mandatului de deputat, în majoritatea parlamentelor există o obligație formală de prezență, atât în plen, cât și în comisie.

55. De fapt, nu există decât câteva legislative (Senatul belgian și Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei), care nu prevăd o formă de participare obligatorie și nici o penalizare pentru absențe nemotivate repetate. În majoritatea parlamentelor care se confruntă cu o obligație de prezență, absența poate fi justificată.

56. În multe state, Parlamentul nu are dreptul de a exclude definitiv pe unul dintre membrii săi (Cipru, Franța, Gabon, Lesotho, Norvegia, Parlamentul European, România etc.). În schimb, este adesea utilizată în calitate de măsură disciplinară suspendarea temporară.

57. În țările în care excluderea definitivă este posibilă, motivele pentru care aceasta poate avea loc variază destul de puternic. În general, acestea sunt de trei tipuri: sancțiune disciplinară, pierderea condițiilor de eligibilitate, precum și exercitarea unei activități incompatibile cu mandatul de deputat. Există și alte motive pentru care un membru poate fi exclus din Parlament, precum ar fi cunoașterea insuficientă a limbii oficiale, fapt ce nu permite exercitarea mandatului de parlamentar, cum este cazul Letoniei.

58. În practica statelor pot fi distinse trei cazuri de pierdere forțată a mandatului de deputat:

1) În unele state, parlamentarul care nu își prezintă benevol demisia poate fi exclus de către Parlament în cazul în care *nu mai corespunde cerințelor de eligibilitate* sau a acceptat o *funcție incompatibilă*.

2) În anumite cazuri (de regulă, în țările anglo-saxone), excluderea din Parlament poate fi aplicată ca *sancțiune disciplinară finală*.

Motivele excluderii – absența nemotivată de la ședințe, dezvăluirea informațiilor confidențiale unor terțe persoane, perturbarea ordinii sau lezarea demnității Parlamentului – sunt în mod expres incluse în legea cu privire la statutul deputatului sau în regulamentul Parlamentului. Neglijarea îndatoririlor, în general, și absența de la ședințele Parlamentului, în special, sunt cele mai comune motive de excludere a deputatului din Parlament.

În Australia, de exemplu, un membru care nu a participat la nici o ședință a Parlamentului pe parcursul a două luni consecutive, fără autorizație, își pierde mandatul. Acesta este, de asemenea, cazul în Capul Verde (dacă numărul absențelor nemotivate depășește valoarea maximă stabilită în regulamentul Parlamentului), Letonia (absența nejustificată de la mai mult de jumătate din ședințele plenare ale Parlamentului pe parcursul unei perioade de trei luni) și Senegal (pentru lipsa la ședințele din cadrul a

HOTĂRÂRE PRIVIND INTERPRETAREA ART. 68 (1), (2) ȘI 69 (2) DIN CONSTITUȚIE

două sesiuni ordinare). Absența nejustificată de la toate ședințele în una din cele două sesiuni este, de asemenea, un motiv de excludere din Parlament în Niger, dar este nevoie de o decizie în acest sens, adoptată cu votul a două treimi din membrii Parlamentului, și de o decizie a Curții Supreme. Excluderea poate avea loc și pentru alte motive (disciplinare sau nu), la cererea Biroului permanent al Parlamentului.

În India, în cazul în care un membru este absent de la ședințele Parlamentului șaiszeci de zile sau mai mult, fără a fi autorizat de către Parlament, mandatul său poate fi declarat vacant. În Australia, Constituția prevede că deputatul este exclus din Parlament în cazul absenței de la 21 de ședințe plenare consecutive, iar în cazul absenței pe parcursul a două luni consecutive fără permisiunea Parlamentului, mandatul de parlamentar devine în mod automat vacant. În Sri Lanka, perioada este de trei luni. În Seychelles, pedeapsa se aplică în cazul în care membrul titular este absent, fără permisiunea în scris a președintelui, pentru mai mult de 90 de zile sau în cazul în care un deputat părăsește țara pentru mai mult de 30 de zile, cu excepția cazului în care acesta dispune de autorizația în acest sens a președintelui Adunării Parlamentare.

Pierderea definitivă a mandatului în caz de absență repetată apare, de asemenea, în Armenia, Austria, Japonia, Thailanda și Turcia. În aceasta din urmă, de exemplu, membrii care au fost absenți, fără o scuză valabilă, de la cinci sesiuni într-o perioadă de o lună pot fi excluși printr-o decizie a Adunării Parlamentare.

Deși este adevărat că excluderea din Parlament este, în general, aplicată în cazul absenței repetate în plen, în unele state și absența repetată la ședințele comisiilor pot antrena sancțiuni (Côte d'Ivoire, Senatul francez și Portugalia). În Portugalia, membrul care, fără un motiv valabil, nu a participat la patru ședințe plenare își pierde mandatul, în timp ce, dacă lipsește de la mai mult de patru ședințe ale comisiilor, pierde mandatul în comisia în cauză. În Senatul Francez, senatorul care are trei absențe nejustificate consecutive în comisie este declarat demisionat de drept și nu poate fi înlocuit pe parcursul unui an.

Excluderea este, de asemenea, prevăzută într-un șir de state (de ex., India) în cazul oricărui membru recunoscut de Parlament vinovat de comportament neadecvat sau de alte fapte nedemne de un parlamentar. Constituția Boliviei dispune că fiecare cameră are dreptul de a exclude (temporar sau definitiv), cu o majoritate de două treimi din voturile exprimate, orice membru care a fost găsit vinovat de abateri grave în îndeplinirea funcțiilor sale.

În Regatul Unit al Marii Britanii, un membru al Camerei Comunelor poate fi, de asemenea, exclus printr-o rezoluție a Camerei, anume pentru încălcarea codului de conduită sau a normelor disciplinare. O asemenea excludere este însă posibilă numai după o anchetă și o recomandare a Comisiei pentru standarde și privilegii ("Select Committee on Standards and Privileges").

3) Nu în ultimul rând, în unele state, parlamentarul își poate pierde mandatul în urma unei *hotărâri judecătorești*.

Pierderea mandatului de parlamentar în urma unei decizii judiciare – în general numită "decădere" – este un scenariu pe care îl găsim în aproape toate statele. Printre excepțiile de la această normă sunt Statele Unite ale Americii și Republica Arabă Siriană, constituțiile din aceste state dispunând că doar Camera Reprezentanților și Senatul sunt competente să examineze cazurile privind alegerea și calificarea membrilor lor.

Prin urmare, este necesar să se distingă nu atât între țări în care mandatul încetează sau nu în urma unei decizii judecătorești, ci mai degrabă între cele în care decizia instanței de judecată produce efecte "*ipso jure*" și cele în care trebuie să fie urmată de o decizie a Parlamentului.

HOTĂRÂRE PRIVIND INTERPRETAREA ART. 68 (1), (2) ȘI 69 (2) DIN CONSTITUȚIE

59. Procedurile de excludere a deputatului din Parlament variază, de asemenea, foarte mult. Adesea, decizia de excludere se ia de către Parlament cu o majoritate calificată sau mai mare (două treimi în Statele Unite ale Americii, Israel, Argentina, Iordania; trei sferturi în Thailanda; cinci șesimi în Finlanda). Procedura de excludere are, de cele mai multe ori, ca punct de pornire recomandarea unei comisii, însărcinate cu examinarea cazului și care raportează Parlamentului.

60. Practica altor state denotă faptul că numai lipsa *repetată* de la ședințele în plen ale Parlamentului sau de la ședințele comisiilor de specialitate se sancționează. Evident, este esențial ca o excludere definitivă să rămână o procedură *excepțională*, o *sancțiune de ultim remediu*, ce ar trebui să se limiteze strict la cazurile prevăzute de lege. În caz contrar, aceasta ar putea deveni o armă periculoasă în mâinile majorității parlamentare împotriva opoziției sau a grupurilor minoritare.

61. În același context, Curtea reține că, spre deosebire de absențele nemotivate, **protestul parlamentar constituie, eminent, 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.

62. Astfel, Curtea consideră că sintagma „ridicarea mandatului” nu este aplicabilă acțiunilor de protest parlamentar în cadrul activității politice a deputatului care nu este legată nemijlocit de procesul de creație legislativă, dacă nu se recurge la violență fizică sau psihică.

63. În același timp, este 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. Prin urmare, 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.

64. În acest context și ținând cont de principiile democrației și pluralismului politic, consfințite de articolul 1 alin. (3) din Constituție, Curtea consideră că ar fi contrar spiritului Constituției dacă ar fi instituită posibilitatea ridicării mandatului de deputat pentru recurgerea la anumite forme de protest parlamentar, instrument de luptă politică ce ține de esența parlamentarismului, deoarece în acest fel se exprimă diversitatea de opinii, chiar dacă aceste drepturi pot fi utilizate într-o manieră obstrucționistă, spre a împiedica sau întârzia luarea unei decizii.

65. Curtea observă că instrumentul protestului parlamentar este utilizat, în special, de grupurile parlamentare minoritare. În eventualitatea sancționării cu ridicarea mandatului, există riscul ca libertatea politică a

HOTĂRÂRE PRIVIND INTERPRETAREA ART. 68 (1), (2) ȘI 69 (2) DIN CONSTITUȚIE

opозиției să fie obstructionată de majoritatea parlamentară, contrar standardelor democrației și pluralismului politic ce impun protejarea opозиției împotriva presiunilor majorității (a se vedea Recomandarea APCE 1601(2008) „Liniile directorii procedurale privind drepturile și îndatoririle opозиției într-un parlament democratic” și Raportul Comisiei de la Veneția CDL-AD(2010)025 privind rolul opозиției într-un parlament democratic).

66. În orice caz, lipsirea *colectivă* a unui grup de deputați de mandatul de deputat este inadmisibilă, fiind contrară semnificației mandatului reprezentativ, astfel încât urmează a fi luată o decizie *individuală* pentru fiecare deputat în parte.

67. Având în vedere lipsa normelor legale privind ridicarea mandatului deputatului, acest mecanism ar putea fi aplicat doar după adoptarea legii în acest sens, ținând cont de considerațiile expuse de Curte în prezenta hotărâre, Curtea rezervându-și dreptul de a se pronunța în privința aspectelor suplimentare în cadrul unui eventual control de constituționalitate.

68. În lumina celor expuse, în sensul alineatului (2) al articolului 69 din Constituție, încetarea calității de deputat prin „ridicarea mandatului” poate avea loc în condițiile expres prevăzute de Constituție, de legile care reglementează organizarea și funcționarea Parlamentului și care definesc statutul deputatului.

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

HOTĂRĂȘTE:

1. În sensul alineatului (1) al articolului 68 din Constituție, exercitarea mandatului 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.

2. În sensul prevederilor „în exercitarea mandatului, deputații sunt în serviciul poporului”, „orice mandat imperativ este nul” de la alineatele (1) și (2) ale articolului 68 din Constituție:

- mandatul reprezentativ semnifică dreptul delegat de poporul Republicii Moldova, ca titular al suveranității naționale, deputaților în

HOTĂRÂRE PRIVIND INTERPRETAREA ART. 68 (1), (2) ȘI 69 (2) DIN CONSTITUȚIE

Parlament pentru exercitarea puterii legislative ca parte componentă a puterii de stat, în baza și în conformitate cu prevederile constituționale și legale;

- deputații în Parlament își exercită mandatul în mod direct, liber și efectiv, potrivit intimei lor convingeri, în interesele întregului popor.

3. În sensul alineatului (2) al articolului 69 din Constituție, încetarea calității de deputat prin „ridicarea mandatului” poate avea loc în condițiile expres prevăzute de Constituție, de legile care reglementează organizarea și funcționarea Parlamentului și care definesc statutul deputatului.

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, 19 iunie 2012
HCC nr. 8
Dosarul nr. 8b/2012