



Observator de politici publice

Politici responsabile pentru dezvoltare durabilă

Observatorul de politici publice cuprinde analiza unor proiecte de acte normative de sensibilitate sporită din agendele Executivului și Legislativului din Republica Moldova, precum și a unor informații publice, pentru a identifica aspectele care ar putea afecta interesul public și pentru a îmbunătăți politicile publice.

Documentul a fost realizat în cadrul proiectului "Mobilizarea societății civile pentru monitorizarea și sesizarea asupra integrității instituțiilor statului și activităților anticorupție în Moldova" implementat de Transparency International – Moldova cu suportul Secției Justiție Penală și Aplicare a Legii a Ambasadei Statelor Unite ale Americii la Chișinău. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.

Ridicarea imunității deputaților - între lege și practică

Proiectul de lege pentru modificarea art. 70 din Constituție și avizul Curții Constituționale

La 14 februarie 2023, Curtea Constituțională a adoptat avizul la Proiectul de lege pentru modificarea art. 70 din Constituție (Imunitatea deputatului).¹ La originea cauzei s-a aflat solicitarea depusă de către 34 de deputați la 9 decembrie 2022.

Prin Proiect, se propunea expunerea art. 70 alin. (3) din Constituție în următoarea redacție: „Deputatul nu poate fi reținut, arestat, percheziționat, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, sau trimis în judecată fără încuviințarea Parlamentului, după ascultarea sa. Reținerea, arestarea, percheziționarea sau trimiterea în judecată poate avea loc fără încuviințarea Parlamentului, în cazul exprimării în scris a acordului deputatului privind efectuarea acțiunilor procesuale respective. Încuviințarea Parlamentului pentru reținerea, arestarea, percheziționarea sau trimiterea în judecată nu este necesară în cazul infracțiunilor de corupere activă sau pasivă, trafic de influență, exces sau abuz de putere, îmbogățire ilicită și spălare a banilor.”

Este de menționat că, în actuala redacție, normele propuse spre modificare prevăd: „Deputatul nu poate fi reținut, arestat, percheziționat, cu excepția cazurilor de

infracțiune flagrantă, sau trimis în judecată fără încuviințarea Parlamentului, după ascultarea sa.”

Reiterând jurisprudența sa anterioară,² Curtea Constituțională a insistat că acest text din Constituție îi garantează deputatului imunitatea personală (denumită și inviolabilitate), asigurându-i independența, protecția în fața abuzurilor sau presiunilor sub forma amenințărilor, a privărilor de libertate sau a procedurilor judiciare. Această imunitate constituie o garanție a exercitării mandatului parlamentar care îi asigură deputatului independența, libertatea și siguranța în exercitarea drepturilor și obligațiilor care îi revin potrivit Constituției și legilor. Imunitatea nu este aplicabilă în cazul deputaților prinși în flagrant delict.

În fapt, prin inițiativa de revizuire a Constituției, autorii sesizării au propus posibilitatea deputatului de a renunța, printr-un acord scris, la ascultarea sa de către Parlament și la procedura încuviințării de către Parlament a ridicării imunității sale, pentru a putea fi reținut, arestat, percheziționat sau trimis în judecată.

Potrivit Curții Constituționale, reținerea, arestarea, percheziționarea sau trimiterea în judecată a unui deputat reprezintă ingerințe în mai multe drepturi fundamentale ale sale, cum ar fi:

- dreptul la libertatea individuală și siguranța persoanei (art. 25 din Constituție);
- dreptul la apărare (art. 26 din Constituție);
- dreptul la viața intimă, familială și privată (art. 28 din Constituție);
- dreptul la inviolabilitatea domiciliului (art. 29 din Constituție).

Evident, aceste drepturi nu pot fi interpretate și aplicate decât în concordanță cu tratatele privind protecția drepturilor omului la care Republica Moldova este parte, inclusiv în concordanță cu CEDO și cu jurisprudența dezvoltată de către CtEDO.³

Din perspectiva CEDO, renunțarea la unele drepturi nu este permisă întotdeauna. Cu titlu de exemplu, dreptul la libertate este prea important într-o societate democratică, pentru ca o persoană să-și piardă

¹ Avizul Curții Constituționale nr. 1/2023 la proiectul de lege pentru modificarea articolului 70 din Constituție (imunitatea deputatului) (sesizarea nr. 211c/2022), Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2023, nr. 57-60, art. 37.

² Hotărârea Curții Constituționale nr. 2/2015 pentru interpretarea articolului 1 alin. (3) combinat cu articolele 69 și 70 din Constituția Republicii Moldova (imunitatea și încetarea mandatului deputatului) (sesizarea nr. 6b/2014), Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2015, nr. 33-38, art. 03.

³ A se vedea: de Wilde, Ooms și Versyp v. Belgia; Storck v. Germania; Buzadji v. Republica Moldova.

beneficiul la protecția acordată din simplul motiv că acceptă sau se oferă să fie plasată în detenție. Potrivit CtEDO, plasarea în detenție poate încălca articolul 5 din CEDO (Dreptul la libertate și siguranță), chiar dacă persoana vizată își dă acordul în acest sens. Având în vedere acest considerent, Curtea Constituțională a conchis că Proiectul supus avizării ar putea avea ca rezultat suprimarea garanțiilor dreptului la libertatea individuală. Odată ce a ajuns la această concluzie, Curtea Constituțională nu a analizat conformitatea Proiectului cu celelalte drepturi fundamentale cu care interferează, reținând că inițiativa legislativă nu corespunde art. 142 alin. (2) din Constituție și nu poate fi înaintată Parlamentului spre examinare. Normele citate prevăd că nici o revizuire a Constituției nu poate fi făcută, dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor lor acestora.

În actuala legislatură a Parlamentului, Proiectul a constituit a doua inițiativă de modificare a art. 70 alin. (3) din Constituție, cea dintâi fiind înregistrată mai devreme - la 2 noiembrie 2021.⁴ Inițiativa a devenit nulă în temeiul art. 143 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia, 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. De altfel, pe durata stării de urgență, orice inițiativă de revizuire a Constituției este compromisă *a priori* – în virtutea art. 142 alin. (3) din Constituție, Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de urgență, de asediu și de război.

Oportunitatea modificării prevederilor privind imunitatea deputaților din perspectiva standardelor internaționale

În corespundere cu art. 30 alin. 2 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, fiecare stat parte ia măsurile necesare pentru a stabili sau menține, conform sistemului său juridic și principiilor sale constituționale, un echilibru adecvat între orice imunitate sau orice privilegiu de jurisdicție acordat agenților săi publici în exercițiul funcțiilor lor și posibilitatea, dacă este necesar, de a cerceta, urmări și judeca efectiv infracțiunile prevăzute de Convenție.

Convenția cuprinde prevederi privind incriminarea, investigarea și reprimarea următoarelor infracțiuni:

- corupția agenților publici naționali (art. 15);
- corupția agenților publici străini și a funcționarilor organizațiilor publice internaționale (art. 16);
- sustragerea, detumarea sau altă folosire ilicită de bunuri de către un agent public (art. 17);
- traficul de influență (art. 18);
- abuzul de funcții (art. 19);
- îmbogățirea ilicită (art. 20);

- corupția în sectorul privat (art. 21);
- sustragerea de bunuri în sectorul privat (art. 22);
- spălarea produsului infracțiunii (art. 23);
- tănuirea (art. 24);
- obstrucționarea bunei funcționări a justiției (art. 25).

În același spirit sunt și standardele regionale. Potrivit Rezoluției (97) 24 a Comitetului Miniștrilor a Consiliului Europei având ca obiect cele douăzeci de principii directorii pentru lupta împotriva corupției, trebuie să se vegheze la limitarea oricărei imunități în privința anchetelor, urmărilor și sancțiunilor privind infracțiunile de corupție, a ceea ce este necesar într-o societate democratică.

De altfel, una din recomandările Grupului de state contra corupției (GRECO) formulate în runda a IV-a de evaluare în adresa Republicii Moldova tocmai ține de imunitatea deputaților, Republica Moldova angajându-se să ia măsuri hotărâte pentru a garanta că procedurile de ridicare a imunității parlamentare nu împiedică anchetele penale vizând membrii Parlamentului suspectați de infracțiuni de corupție.⁵

Ce-i de făcut?

Pornind de la actuala redacție a art. 70 alin. (3) din Constituție, în cazul mai multor infracțiuni de corupție, care, în buna lor parte, sunt infracțiuni flagrante, nu este necesară încuviințarea Parlamentului pentru reținerea, arestarea și percheziționarea deputatului. Astfel, implementarea recomandării GRECO în partea ce ține de imunitatea deputaților nu neapărat solicită modificări constituționale. GRECO insistă nu asupra excluderii regimului de imunități acordat deputaților, ci asupra necesității dezvoltării unor linii directorii și criterii, clare și obiective, care ar ghida procedurile parlamentare și deciziile privind ridicarea imunității. Acestea ar trebui să precizeze că parlamentarii nu trebuie să examineze fondul cauzei și că imunitatea trebuie interpretată și aplicată restrictiv. De altfel, acest lucru este esențial în cazul unei decizii privind încuviințarea trimiterii în judecată. Trimiterea în judecată este mai mult decât o măsură de constrângere. Prin această decizie, de fapt, se decide perspectiva nemijlocită a dosarului, finalizându-se urmărirea penală pe caz.

De fapt, problema rezidă în faptul că statisticile demonstrează că instrumentul se aplică, mai degrabă, în raport cu opoziția, fiind perceput ca mijloc de presiune și intimidare în activitatea politică.

În acest sens, sunt datele referitoare la demersurile Procurorului General de ridicare a imunității deputaților adresate Parlamentului în anii 2001-2011:

⁴ Parlamentul Republicii Moldova, Proiectul de lege pentru modificarea articolului 70 din Constituția Republicii Moldova, <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5710/language/ro-RO/Default.aspx>.

⁵ Rapoartele GRECO privind Republica Moldova în runda a IV-a de evaluare pot fi accesate la link-ul: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>.

| Demersul Procurorului General | Deputatul vizat | Apartenența politică |
|---------------------------------|---|----------------------|
| 1-2d/01 din 11.07.2001 | Nicolae Alexei | Opoziție |
| 3-1/2002 din 04.03.2002 | Iurie Roșca, Ștefan Secăreanu, Vlad Cubreacov | Opoziție |
| 3-1/2002 din 20.03.2002 | Iurie Roșca, Ștefan Secăreanu, Vlad Cubreacov | Opoziție |
| 3-1/202 din 04.04.2002 | V. Chilat, V. Prisăcaru, E. Gîrlă | Opoziție |
| 3-1/02 din 22.04.2002 | V. Chilat, V. Prisăcaru, E. Gîrlă | Opoziție |
| 26-15-1000/99 din 24.12.2003 | V. Chilat | Opoziție |
| 26-15-1000/99 din 24.12.2003 | Ștefan Secăreanu | Opoziție |
| 26-15-1000/99 din 24.12.2003 | Vlad Cubreacov | Opoziție |
| 26-15-1000/99 din 24.12.2003 | Iurie Roșca | Opoziție |
| 26-15-1000/99-01 din 03.02.2004 | Iurie Roșca | Opoziție |
| 26-15-1000/99-03 din 03.02.2004 | Ștefan Secăreanu | Opoziție |
| 26-15-1000/99-03 din 03.02.2004 | Vlad Cubreacov | Opoziție |
| 26-15-1000/99-04 din 03.02.2004 | V. Chilat | Opoziție |
| 18-52/02 din 18.02.2004 | Ștefan Secăreanu | Opoziție |
| 18-52/02 din 18.02.2004 | Vlad Cubreacov | Opoziție |
| 18-52/02 din 18.02.2004 | Iurie Roșca | Opoziție |
| 18-52/02 din 18.02.2004 | N. Malachi | Opoziție |
| 18/369 din 24.06.2005 | Ivan Guțu | Opoziție |
| 18/370 din 24.06.2005 | Ion Ciontolo | Opoziție |
| 18/367 din 24.06.2005 | Serafim Urechean | Opoziție |
| 18/368 din 24.06.2005 | Vasile Colța | Opoziție |
| 18/1096 din 20.10.2006 | Vasile Colța | Opoziție |
| 18/1099 din 20.10.2006 | Vasile Colța | Opoziție |
| 6316 din 10.09.2010 | Anatolie Popușoi | Opoziție |
| 1-1d/10-4932 din 18.09.2010 | Vladimir Voronin | Opoziție |

Sursa: Avizul Curții Constituționale nr. 1/2011⁶.

Astfel, în perioada anilor 2001-2011, cele 25 de proceduri inițiate au vizat 14 deputați – toți din rândul opoziției parlamentare.

Practic, aceeași situație se menține și în perioada ulterioară.

În perioada anilor 2015-2022, 24 de hotărâri ale Parlamentului privind încuviințarea ridicării imunității au vizat 8 deputați – toți, cu excepția lui Vladimir Filat, din rândul opoziției parlamentare.

De fapt, fără o autoritate judecătorească (procuratură și instanțe judecătorești), cu adevărat, independentă, credibilitatea dosarelor de rezonanță, cele pornite în

⁶ Avizul Curții Constituționale nr. 1/2011 asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea articolelor 70 și 71 din Constituția Republicii Moldova (sesizarea nr. 14c/2011), Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2011, nr. 216-221, art. 35.

| Hotărârea Parlamentului | Deputatul vizat | Apartenența politică |
|-------------------------|--------------------|-----------------------|
| 172/2015 | Vladimir Filat | Majoritarparlamentară |
| 117/2019 | Ilan Șor | Opoziție |
| 126/2019 | Marina Tauber | Opoziție |
| 127/2019 | Reghina Apostolova | Opoziție |
| 130/2019 | Vladimir Cebotari | Opoziție |
| 133/2019 | Petru Jardan | Opoziție |
| 40/2021 | Petru Jardan | Opoziție |
| 41/2021 | Denis Ulanov | Opoziție |
| 42/2021 | Denis Ulanov | Opoziție |
| 225/2021 | Ilan Șor | Opoziție |
| 226/2021 | Ilan Șor | Opoziție |
| 227/2021 | Ilan Șor | Opoziție |
| 228/2021 | Ilan Șor | Opoziție |
| 230/2021 | Ilan Șor | Opoziție |
| 231/2021 | Ilan Șor | Opoziție |
| 232/2021 | Ilan Șor | Opoziție |
| 233/2021 | Ilan Șor | Opoziție |
| 104/2022 | Radu Mudreac | Opoziție |
| 130/2022 | Ilan Șor | Opoziție |
| 131/2022 | Ilan Șor | Opoziție |
| 132/2022 | Marina Tauber | Opoziție |
| 133/2022 | Marina Tauber | Opoziție |
| 221/2022 | Marina Tauber | Opoziție |
| 222/2022 | Marina Tauber | Opoziție |

privința deputaților înscriindu-se în această categorie, nu va spori. În acest context, este esențială tratarea strategică a domeniului, inclusiv prin implementarea potrivită a Strategiei privind aprobarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia, aprobate prin Legea nr. 211/2021. Acest fapt este cu atât mai important, cu cât, practic, din anul 2017, sectorul justiției nu a fost ghidat de vreun document de politici publice. Actuala strategie a fost dezvoltată începând cu anul 2017, de către un grup de lucru constituit în acest sens, proiectul fiind consultat în câteva runde de consultări începând cu anul 2019.⁷



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
MOLDOVA**

Tel. 0696646492,

E-mail:

office@transparency.md

Str. „31-August 1989”, nr.98,
of. 205, Chișinău, MD-2004,
Republica Moldova

www.transparency.md

⁷ Parlamentul Republicii Moldova, Proiectul de lege pentru aprobarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2021-2024 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia, Nota informativă, pp. 108, 111, <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/5296/language/ro-RO/Default.aspx>.

