



RĂSPUNDEREA CONSTITUȚIONALĂ A PARLAMENTULUI

Micu Victor - președinte al Consiliului Superior al Magistraturii, doctorand la Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei

Articolul cuprinde un studiu asupra răspunderii constituționale a Parlamentului și a deputaților. În baza studiilor de specialitate și a legislației în vigoare, autorul argumentează temeiurile survenirii acestei forme de răspundere și sancțiunile constituționale aplicate.

Cuvinte-cheie: parlament, deputat, răspundere, răspundere constituțională, dizolvare, ridicarea imunității, retragerea mandatului.

Article includes a study on the constitutional responsibility of Parliament and of Deputies. On the basis of specialized studies and legislation, author argues the reasons of this form of responsibility and the constitutional sanctions applied.

Keywords: parliament, deputy, responsibility, constitutional responsibility, dissolution, withdrawal of immunity, withdrawal of mandate.

В статье рассматривается проблема конституционной ответственности Парламента и депутатов. На основе теоретических исследований и законодательства, автор раскрывает основания этой формы ответственности и применяемые конституционные меры принуждения.

Ключевые слова: парламент, депутат, ответственность, конституционная ответственность, роспуск, лишение парламентского иммунитета, лишение парламентского мандата.

Introducere. În prezent, în pofida creșterii continue a interesului doctrinar față de *răspunderea constituțională* (ca o nouă formă de răspundere juridică), mai ales în doctrina rusă și cea autohtonă, problema răspunderii constituționale a Parlamentului rămîne a fi foarte puțin studiată (uneori doar simplu enunțată), fapt practic nejustificat în condițiile în care Parlamentul dispune de importante atribuții și obligații constituționale.

În literatura de specialitate autohtonă, ideea răspunderii constituționale a Parlamentului a fost enunțată deja cu ceva timp în urmă, dar o abordare teoretică pe măsură nu a cunoscut. În acest sens, se impun în atenție asemenea cercetători precum: D. Baltag și A. Guțu, care atestă existența unei răspunderi juridice cu ca-

racter politic, aducînd drept exemplu răspunderea constituțională a Parlamentului [3, p. 280]; Gh. Avornic nominalizează ca fiind răspundere constituțională răspunderea Guvernului față de Parlament, răspunderea Președintelui Republicii și a deputaților [2, p. 508] (deci, chiar dacă nu vorbește despre răspunderea constituțională a Parlamentului, autorul citat invocă existența răspunderii constituționale a deputaților); B. Negru precizează în contextul dat că răspunderea constituțională se referă la răspunderea șefului statului, răspunderea deținătorilor unui mandat politic (celor aleși în organele reprezentative ale statului, membrilor Guvernului pentru faptele comise în exercițiul funcțiunii lor etc.) [11, p. 45].

Cu mult mai aprofundat, problema răspunderii constituționale a Parlamentului o regăsim tratată la cercetătorii Gh. Costachi și I. Muruianu, mai ales în contextul dezvoltării, fără precedent, a teoriei răspunderii constituționale [6, p. 274-294; 10, p. 17-20; 7, p. 4-7]. Cu toate acestea, o viziune de ansamblu a subiectului dat pînă ce nu poate fi atestată.

Dincolo de cele menționate, oportunitatea dezvoltării teoretice a problematicii în cauză mai este justificată și de lipsa unor studii fundamentale în materia instituției *răspunderii parlamentare* care, trebuie să recunoaștem, în ultimul timp, tinde să devină o garanție importantă a realizării rolului decisiv al Parlamentului în edificarea statului de drept în Republica Moldova. Or, altfel spus, anume această instituție juridică (fiind bine conturată) este chemată să consolideze responsabilitatea Parlamentului pentru finalitatea procesului nominalizat.

Scopul studiului. Pornind de la necesitatea și oportunitatea menționată, în cele ce urmează ne propunem să abordăm succint instituția răspunderii constituționale a Parlamentului, în baza ideilor expuse în literatura de specialitate și a reglementărilor juridice în vigoare, în vederea precizării însăși a existenței unei astfel forme de răspundere juridică și a identificării temeiurilor juridice pentru care aceasta poate să survină.

Rezultate obținute și discuții. Pentru început, considerăm important a preciza că răspunderea constituțională poate fi proprie atât Parlamentului – ca subiect colectiv, cât și deputaților luați individual. Prin urmare, în continuare, anume pe acest criteriu ne vom structura studiul.

Răspunderea constituțională a Parlamentului. În general, în literatura de specialitate răspunderea constituțională a Parlamentului este interpretată *lato sensu* ca formă distinctă a răspunderii juridice ce survine în cazul neexecutării sau executării inadecvate a obligațiilor constituționale sau pentru abuzul de drepturile constituționale [13, p. 54].

Un moment important în context, ce merita o atenție distinctă, ține de faptul că numeroși cercetători califică răspunderea constituțională a Parlamentului ca fiind una politică, fapt ce implică necesitatea unei argumentări temeinice a natu-

rii juridice a acesteia. În măsura posibilităților, pe parcurs, vom face unele precizări și în acest sens.

Idei inedite la acest capitol regăsim la cercetătorul rus V. A. Vinogradov (autor ce a marcat în mod deosebit dezvoltarea teoriei răspunderii constituționale), care notează că Parlamentul ca organ colegial poartă răspundere pentru faptele ce contravin modelului prevăzut de normele juridice constituționale și, în special, pentru exercitarea inadecvată a atribuțiilor cu care a fost investit [14, p. 177].

Totodată, autorul consideră că temeiurile survenirii răspunderii sunt diferite însă, în toate cazurile măsura de răspundere aplicată este *dizolvarea* (deci, ca sancțiune constituțională – e.n.).

Analizînd legislația constituțională a mai multor state din lume, domnia sa identifică următoarele temeiuri faptice pentru survenirea răspunderii constituționale a Parlamentului [14, p. 182]:

- încălcarea Constituției (atentarea la bazele regimului constituțional);
- incapacitatea de a forma Guvernul (de a asigura stabilitatea guvernării);
- imposibilitatea de a adopta bugetul public la termenul stabilit;
- incapacitatea de a alege Șeful statului;
- imposibilitatea de a-și exercita atribuțiile;
- crearea unor condiții de criză ce împiedică funcționarea normală a puterii de stat.

În cazul Republicii Moldova, temeiurile răspunderii constituționale a Parlamentului pot fi atestate cu precădere în Legea Fundamentală a statului. În concret, este vorba de art. 85 din Constituția Republicii Moldova [5], în care se stipulează că dizolvarea Parlamentului este posibilă:

- în cazul imposibilității formării Guvernului și
- în cazul blocării procedurii de adoptare a legilor timp de 3 luni (prin blocare se înțelege o criză parlamentară în care se confirmă fracțiunile, neposedînd nici una o majoritate de voturi și care nu sunt în stare să adopte acte legislative [12, p. 92]).

Suplimentar, un alt temei pentru dizolvare este stipulat în art. 78 alin. (5) din Constituție, și anume: imposibilitatea alegerii șefului statului.

Deci, temeiurile răspunderii constituționale a Parlamentului Republicii Moldova sunt:

- imposibilitatea formării Guvernului;

- blocarea procedurii de adoptare a legilor timp de 3 luni;
- imposibilitatea alegerii șefului statului.

În toate aceste cazuri, urmează să survină *dizolvarea* ca sancțiune a răspunderii constituționale.

O serie de cercetători consideră ca în baza acestor temeuri survine răspunderea politică a Parlamentului. Privind răspunderea constituțională în sens *restrictiv*, ei apreciază că în cazul dat *de facto* nu se încalcă normele Constituției. Dat fiind faptul că vorbim de un subiect colectiv, considerăm necesar să privim problema din alt punct de vedere.

Astfel, pornind de la ideea că, în principiu, reprezentanții poporului (deci deputații ca membri ai forului legislativ) sunt obligați să asigure realizarea, în primul rând, a intereselor statului, societății și cetățeanului, am putea presupune că asemenea cazuri pot interveni în momentele în care aceștia fac abuz de drepturile și competențele funcționale, promovându-și astfel interesele de partid. Prin urmare, temeiurile reglementate de Constituție nu sunt altceva decât consecințele activității necorespunzătoare desfășurate de Parlament, în care nu se exclude și abuzul de drepturile constituționale. Fiind dificilă demonstrarea caracterului ilicit al acestor acțiuni (în lipsa reglementării juridice corespunzătoare), se poate aprecia că *dizolvarea* intervine în cazul dat ca o măsură de constrângere juridico-constituțională.

Caracterul politic al acestei măsuri se diminuează și mai mult datorită faptului că Constituția stabilește și unele limite pentru aplicarea măsurii în cauză. Respectiv, potrivit art. 85, Parlamentul nu poate fi dizolvat în timpul stării de urgență, de asediu sau de război. De asemenea, el nu poate fi dizolvat în ultimele 6 luni ale mandatului Președintelui Republicii Moldova, cu excepția cazului în care după alegerile repetate Președintele nu este ales, moment în care intervine dizolvarea Parlamentului de către Președintele în exercițiu. Parlamentul poate fi dizolvat o singură dată, în decursul unui an.

În același timp, este relevant și rolul Curții Constituționale, care potrivit art. 135 alin. (1) lit. f) din *Constituția Republicii Moldova* și art. 38 alin. (2) pct. b) din *Codul jurisdicției constituționale* [4] este competentă să constate circumstanțele

ce justifică dizolvarea Parlamentului, în baza sesizării făcute de Președintele Republicii Moldova. Un exemplu elocvent în acest sens, servește Avizul Curții Constituționale din 21.09.2010 [1], în care drept circumstanțe ce au justificat dizolvarea Parlamentului au fost indicate: nealegerea Președintelui Republicii Moldova în cadrul alegerilor ordinare din 10 noiembrie 2009 și al alegerilor repetate din 7 decembrie 2009. Ținând cont de faptul că în acest aviz Curtea precizează că: „Președintele emite decretul cu privire la dizolvarea Parlamentului și stabilește data alegerilor în noul Parlament în temeiul avizului Curții Constituționale privind constatarea circumstanțelor care justifică dizolvarea Parlamentului”, putem conchide că dizolvarea este o veritabilă măsură de constrângere juridico-constituțională și nicidecum o măsură de răspundere politică.

În baza celor enunțate, putem conchide:

- dizolvarea Parlamentului reglementată de Constituție nu este o măsură de răspundere politică, deoarece survine în baza hotărârii Curții Constituționale și a decretului Președintelui Republicii Moldova;
- este o măsură de constrângere juridico-constituțională, competența aplicării revenindu-i Președintelui Republicii și Curții Constituționale (recunoscute în literatura de specialitate drept instanțe ale răspunderii constituționale [10, p. 17-20]).

Răspunderea constituțională a deputaților.

În general, trebuie remarcat că răspunderea acestor subiecți este strâns legată de obligația respectării Constituției și a legilor, a drepturilor și libertăților cetățenilor, a intereselor statului, care de altfel și constituie obiect al delictelor constituționale comise de ei. În contextul dat, cercetătorul rus V.A. Vinogradov menționează că aceste obligații sînt asumate în momentul depunerii jurământului la investirea în funcție, încălcarea căruia constituie un temei distinct pentru survenirea răspunderii constituționale [14, p. 194].

În continuare, autorul citat, precizează că deputații pot comite următoarele delikte constituționale:

- încălcarea Constituției, a legilor și a drepturilor și libertăților omului;
- neexecutarea obligațiilor funcționale sau executarea inadecvată a acestora;
- nerespectarea regimului incompatibilităților;

- abuzul de competențe și drepturi.

Referitor la măsurile de răspundere constituțională ce pot fi aplicate pentru comiterea unor astfel de abateri (delicte constituționale), cercetătorul indică următoarele [14, p. 212-214]:

- lipsirea de împuterniciri (revocarea sau retragerea mandatului);

- invalidarea alegerii deputatului;

- sancțiuni juridico-constituționale cu caracter procedural (avertismentul, înlăturarea temporară de la activitatea parlamentului etc.);

- sancțiuni juridico-constituționale cu caracter financiar (lipsirea de remunerație).

În opinia cercetătorilor autohtoni, o asemenea abordare a subiectului este considerat prea extensivă și, în principiu, nu se susține atribuirea măsurilor de răspundere disciplinară la categoria sancțiunilor constituționale, deoarece, prin aceasta, se denaturează într-o anumită măsură însăși esența răspunderii constituționale [7, p. 5].

Un aspect important în contextul dat, privește temeiurile juridice de aplicare a măsurilor de răspundere constituțională. Desigur, dat fiind statutul juridic distinct al deputaților, temeiurile în cauză sunt și trebuie să fie reglementate în Legea Fundamentală a statului, precum și în Legea-cadru în domeniu.

Astfel, în art. 70 din Constituția Republicii Moldova [5] sunt stipulate următoarele momente importante:

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

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

În același timp, potrivit art. 3 și 4 din *Legea despre statutul deputatului în Parlament* [9], 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. Persoanele mandatate de Parlament cu misiuni

temporare în organele centrale ale administrației de stat pot cumula exercitarea acestei misiuni cu mandatul de deputat pe o durată de cel mult 6 luni.

Pe cale de consecință, deputatul care se află în unul din cazurile de incompatibilitate enunțate va demisiona, în termen de 30 de zile de la data validării mandatului, din funcția incompatibilă cu mandatul de deputat. În cazul în care deputatul se află în unul din cazurile de incompatibilitate și nu a depus, în termenul menționat, cererea de demisie din funcția incompatibilă cu mandatul de deputat, după expirarea acestui termen este suspendat de drept din funcția incompatibilă (art. 5).

Din aceste prevederi legale se poate conchide că deputatul poate să-și piardă mandatul (ca sancțiune constituțională) în cazul nerespectării regimului incompatibilităților [7, p. 6]. Important e ca mecanismul de constatare a incompatibilității să fie funcțional și aplicat potrivit legii. În acest sens, prof. V. Popa afirmă că pentru Parlamentul Republicii Moldova este ceva obișnuit că unii deputați pe perioada exercitării mandatului său continuă să-și administreze întreprinderile private [12, p. 99], ceea ce contravine evident și flagrant regimului incompatibilităților.

O altă sferă de manifestare a răspunderii constituționale ține de procedura ridicării imunității parlamentare (reglementată în capitolul 5 din *Regulamentul Parlamentului* [8]). În literatura de specialitate, ridicarea imunității parlamentare este calificată drept o sancțiune constituțională ce survine pentru un comportament incompatibil cu statutul înalt de deputat în Parlament [15, p. 7].

Astfel, potrivit art. 95 alin. (1) din *Regulamentul* citat *supra*, în cazul în care deputatul a comis o infracțiune sau o contravenție, Procurorul General poate cere Parlamentului ridicarea imunității acestuia pentru a efectua măsuri procesuale de reținere, percheziționare, arestare sau trimitere în judecată.

Dincolo de reglementarea detaliată a procedurii de ridicare a imunității, *Regulamentul Parlamentului* nu prevede soluția ce urmează în cazul în care deputatul este totuși găsit vinovat de comiterea infracțiunii, stipulând doar momentul că în cazul încetării urmăririi penale sau a procedurii contravenționale, precum și al achitării definitive de către instanța judecătorească, cazul este considerat consumat și hotărîrea Parlamentului de ridi-

care a imunității își pierde valoarea juridică (art. 98 alin. (2)) [7, p. 5]. În viziunea noastră, această lacună legislativă necesită o remediere/completare corespunzătoare, întrucât, consecința juridică a condamnării deputatului constă în retragerea mandatului acestuia, care în esență, de asemenea este o măsură de răspundere constituțională.

Un alt caz de răspundere constituțională a deputatului este reglementat de art. 62 din Constituția Republicii Moldova, care stabilește: „Curtea Constituțională, la propunerea Comisiei Electorale Centrale, hotărăște validarea mandatului de deputat sau nevalidarea lui în cazul încălcării legislației electorale”. Prin urmare, în cazul în care deputatul a încălcat legislația electorală, fapt constatat de către Comisie, el este sancționat cu invalidarea mandatului de către Curtea Constituțională, fapt ce înseamnă efectiv pierderea mandatului. Deci, invalidarea mandatului, de asemenea, constituie o măsură de răspundere constituțională.

În **concluzie**, precizăm că chiar dacă legiuitorul autohton evită a reglementa răspunderea constituțională a deputaților, acești subiecți totuși sunt pasibili de o asemenea formă de răspundere, deoarece sînt subiecți individuali care în activitatea lor pot să admită derogări de la normele constituționale și chiar abuzuri de drepturile constituționale.

Așadar, dat fiind statutul lor juridic deosebit, deputații pot și trebuie recunoscuți ca subiecți ai răspunderii constituționale, iar temeiurile survenirii acesteia urmează a fi extinse. Modificări substanțiale în acest sens se impun în însăși legea ce reglementează statutul deputaților (implicit și în Regulamentul Parlamentului), cu precizarea concretă a răspunderii constituționale ce poate surveni în cazurile de încălcare a Constituției și a legislației constituționale (în acest sens, în calitate de sancțiuni pot fi consacrate nu doar demiterea sau lipsirea de mandat, dar și interzicerea de a mai ocupa funcții publice pe o anumită perioadă de timp sau chiar pe viață, în dependență de delictele constituționale comise), cu concretizarea conținutului acestor delictes și, în același timp, elaborarea unui mecanism eficient de aplicare a acesteia.

Literatura:

1. *Avizul Curții Constituționale a Republicii Moldova privind constatarea circumstanțelor care justifică dizolvarea Parlamentului*, nr. 4 din

21.09.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.179-181/22 din 24.09.2010.

2. Avornic Gh. și alții *Teoria Generală a Dreptului*. Ediția I. Chișinău: Cartier Juridic, 2004.

3. Baltag D., Guțu A. *Teoria Generală a Dreptului (curs teoretic)*. Chișinău: Academia de Poliție „Ștefan cel Mare” (Tipografia „Reclama”), 2003.

4. *Codul jurisdicției constituționale*, nr. 502 din 16.06.1995. În: Monitorul Oficial nr. 53-54 din 28.09.1995.

5. *Constituția Republicii Moldova*, adoptată la 29.07.1994, în vigoare din 27.08.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1 (cu modificări și completări pînă la 20 septembrie 2006).

6. Costachi Gh. *Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Monografie*. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei, 2009 (Î.S. F.E.-P. „Tipogr. Centrală”).

7. Costachi Gh., Muruianu I. *Răspunderea constituțională a deputaților, miniștrilor și a altor subiecți de drept constituțional*. În: Legea și Viața, 2013, nr. 12, p. 4-7.

8. *Legea despre adoptarea Regulamentului Parlamentului*. Nr. 797 din 02.04.1996. Republicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 07.04.2007, nr. 50.

9. *Legea despre statutul deputatului în Parlament*, Nr.39 din 07.04.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 15.04.2005, nr. 59-61.

10. Muruianu I. *Instanța răspunderii constituționale: determinări conceptuale*. În: Legea și Viața, 2011, nr. 8. p. 17-20.

11. Negru B. *Responsabilitatea și răspunderea juridică într-un stat democratic de drept*. În: Revista Națională de Drept 2006, nr. 12.

12. Popa V. *Drept parlamentar al Republicii Moldova: Monografie*. Chișinău: ULIM, 1999. 232 p.

13. Акопян Г., Акопян Р. *Парламент как субъект конституционно-правовой ответственности*. În: Justiția Constituțională în Republica Moldova, 2006, nr. 3. p. 54-60.

14. Виноградов В.А. *Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование*. Москва, 2000. 287 p.

15. Сергеев А.Л. *Конституционная ответственность в Российской Федерации (часть вторая)*. В: Конституционное и муниципальное право 2003, nr. 1, p. 5-8