



## CONSIDERAȚII GENERALE ASUPRA INVIOLABILITĂȚII PARLAMENTARE

**Victor Micu - doctorand, Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice,  
Președinte al Consiliului Superior al Magistraturii**

---

*Статья посвящена исследованию парламентской неприкосновенности в качестве неотъемлемого института для демократического режима и правового государства. Автор анализирует юриспруденцию Конституционного Суда Республики Молдова, национальное законодательство в данной области, а также европейские правовые акты, приводя примеры из практики других государств.*

*Ключевые слова: депутат, иммунитет, неприкосновенность, уголовная ответственность.*

*Articolul cuprinde câteva reflecții importante asupra inviolabilității parlamentare, instituție indispensabilă unui regim democratic și statului de drept. Este supusă analizei jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova, legislația națională în domeniu, precum și cadrul juridic european, fiind invocate exemple și din practica altor state.*

*Cuvinte-cheie: parlamentar, imunitate, inviolabilitate, răspundere penală.*

*The article contains several important reflections on parliamentary inviolability, an indispensable institution for a democratic regime and the rule of law. The author analyzes the jurisprudence of the Constitutional Court of the Republic of Moldova, the national legislation in the field, as well as the European legal framework, also exemplifying the practice of other states.*

*Keywords: parliamentary, immunity, inviolability, criminal liability.*

Un stat poate fi un stat de drept real numai cu condiția respectării exacte și executării stricte a legii de către toți subiecții de drept fără excepții, fapt ce presupune că pentru încălcarea acesteia trebuie să răspundă toți în egală măsură [12, p. 297]. Acest moment este cu atât mai mult valabil pentru funcționarii publici și, în special, pentru cei ce dețin funcții de demnitate publică, din categoria cărora fac parte și parlamentarii [13, p. 50].

Cu toate că prestigiul funcției de parlamentar impune o anumită conduită din partea titularului acesteia, fapt ce implică buna-credință în exercitarea mandatului, identificarea și urmărirea în permanență a interesului public, respectul față de instituțiile statului, față de alegători și colegii

parlamentari, în fapt, toate aceste momente nu reprezintă altceva decât simple deziderate ce sunt încălcate constant. Dacă, în mod normal, cea mai mică abatere de la acestea ar reprezenta un temei suficient pentru ca deputatul să-și înainteze demisia și să părăsească astfel funcția publică, cu regret, acest lucru nu se întâmplă, ba mai mult, instituția Parlamentului și a mandatului parlamentar devin un mijloc de protecție față de organele jurisdicționale [15, p. 202-203].

Sub acest aspect, considerăm că, în perioada contemporană, una dintre cele mai stringente provocări la adresa statului de drept, a democrației și a drepturilor omului constă în echilibrul fragil dintre *imunitatea parlamentară* (ca mijloc de protecție

a mandatului de deputat [10, p. 293]) și atragerea la răspundere efectivă a parlamentarilor pentru fărâdelegile comise. În concret, de cele mai multe ori, ultima este completamente exclusă aflându-se sub paravanul protector al *imunității parlamentare*. Cauzele pot fi mai multe, însă pentru a schimba accentele este necesară reglementarea coerentă și suficientă a însăși procesului de atragere la răspundere a acestor subiecți „speciali” și aplicarea cu bună-credință a legislației în domeniu, cu respectarea valorilor și principiilor statului de drept [13, p. 50-51].

Ținând cont de aceste momente, în cele ce urmează ne propunem să expunem câteva reflecții pe marginea instituției imunității parlamentare, și mai ales a inviolabilității parlamentare, cu invocarea unor momente importante din experiența altor state.

Inițial, vom reitera că potrivit *Legii despre statutul deputatului în Parlament* [8], deputatul este considerat pe toată durata mandatului său ca fiind în exercițiul funcțiunii, motiv pentru care orice agresiune împotriva sa este asimilată infracțiunii de ultraj și sancționată conform dispozițiilor legale (chiar dacă nu ține de subiectul demersului nostru, atragem atenția că *Codul penal al Republicii Moldova* în vigoare [1] nu prevede o asemenea infracțiune (sancționând distinct doar atentarea la viața Președintelui Parlamentului – art. 342), deci, sub acest aspect, norma citată evident are un caracter declarativ).

De protecție juridică similară – precizează Legea în continuare – beneficiază și membrii familiei: soț, soție, copii și părinți, în cazul în care agresiunea împotriva acestora presupune presiuni asupra deputatului în legătură cu exercitarea mandatului său (aceeași situație – legea penală evită reglementarea unor asemenea momente [11, p. 246-247]).

Dincolo de acest aspect, cea mai importantă măsură de protecție de care se bucură un deputat este *imunitatea sa parlamentară*. Mai mult, în opinia Curții Constituționale a Republicii Moldova de această măsură de protecție depinde în general funcționarea normală a întregului sistem politic și juridic al statului [5].

Dat fiind faptul că subiectul nostru de cercetare privește „imunitatea în sens strict” sau „inviolabilitatea parlamentară”, în cele ce urmează ne vom axa, în special, pe specificul acesteia.

Sub aspect comparativ (abordat de asemenea de instanța constituțională națională [6]), se poate spune că gradul de extindere al *inviolabilității parlamentare* variază mult de la o țară la alta. Natura însăși a acestui aspect al imunității dă naștere, pentru aplicarea ei, la o diversitate de regimuri juridice.

Anumite state nu cunosc această instituție (Olanda, San Marino). În unele țări, cum ar fi Marea Britanie, extinderea acesteia este foarte limitată: inviolabilitatea se aplică numai sub aspect civil, iar sub aspect penal parlamentarul nu beneficiază de nici o protecție anume și este tratat în mod egal cu ceilalți cetățeni. În Irlanda și în Norvegia inviolabilitatea parlamentară face ca parlamentarul să nu fie arestat în timpul unei sesiuni parlamentare sau în drumul spre sau de la locația sesiunii, oferind, deci, o protecție limitată parlamentarului.

Majoritatea statelor europene însă, acordă deputaților lor, pe durata mandatului acestora, o **imunitate extra-funcțională pentru situațiile penale** (Albania, Germania, Austria – dacă fapta în sine nu este străină de funcțiile politice – Cipru, Spania, Grecia, Ungaria, Lituania, Polonia, Rusia, Serbia, Elveția), **și/sau o protecție împotriva constrângerii și măsurilor de privare de libertate** (arestarea sau detenția în toate țările care prevăd imunitatea în fața urmăririlor penale, la care se adaugă Belgia, Franța, Georgia, Italia, Portugalia și România). Aceste urmăriri sau măsuri penale nu pot fi puse în aplicare decât cu autorizarea adunării legislative, cu excepția Ciprului.

În multe state, extinderea inviolabilității a fost limitată ca urmare a unor reforme constituționale. Astfel, în Franța, în urma reformei constituționale din 1995, autorizația camerei nu mai este necesară pentru declanșarea procedurilor penale, ci doar pentru reținere, arestare și celelalte măsuri de control judiciar.

Aceeași evoluție s-a produs în Italia, Legea constituțională nr. 3 din 29 octombrie 1993 a exclus necesitatea unei autorizații prealabile a camerei pentru demararea procedurilor penale în cazul parlamentarilor.

În România, de la reforma constituțională din 2003, un parlamentar poate face obiectul unei anchete judiciare sau poate fi urmărit penal pentru fapte care nu au legătură cu exprimarea voturilor

sau opiniilor sale politice în decursul mandatului parlamentar.

În Germania, există în Bundestag o practică care constă în ridicarea, de o manieră generală la începutul legislaturii, a imunității parlamentare pentru toate tipurile de infracțiuni (cu excepția celor cu caracter defăimător din punct de vedere politic). Această măsură vizează protecția tuturor membrilor Parlamentului, astfel încât aceștia să nu atragă asupra lor atenția mass-media în cazul în care se derulează o procedură pe numele lor.

Pentru ceea ce se numește **extinderea *ratione materiae* a inviolabilității parlamentare**, și anume faptele aflate sub *imunitate parlamentară*, există în majoritatea statelor europene o **tendință de excludere a cazurilor de flagrant delict din aria de extindere a imunității**.

În acest caz, autorizația legislativului nu e necesară, ceea ce nu o împiedică pe acesta de a se pronunța ulterior asupra urmăririlor penale sau arestării, pentru a solicita eventual suspendarea sau ridicarea (printre altele, Georgia și România).

Anumite legislații exclud din câmpul inviolabilității unele fapte datorită naturii sau gravității lor și a pedepsei (Constituția portugheză exclude, în anumite condiții, infracțiunile sancționate cu pedeapsă cu închisoarea de peste trei ani).

Durata imunității parlamentare variază și ea de la stat la stat. Anumite regimuri parlamentare extind acest privilegiu la procedurile penale demarate pe numele deputatului, înaintea alegerii sale (Germania, Belgia, Spania, Ungaria, Italia, Portugalia).

În alte state, deși autorizația Parlamentului nu este necesară pentru continuarea procedurilor penale deja demarate, adunarea poate, fie din oficiu, fie la cererea părții interesate, să solicite suspendarea procedurilor penale sau ridicarea măsurilor de constrângere pe perioada mandatului parlamentar (Franța, Polonia, Elveția).

În fine, referindune la deputații Parlamentului European, precizăm că aceștia beneficiază de asemenea de privilegii și imunități în baza *Protocolului (nr.7) privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene, anexat tratatelor UE* [14] (în continuare Protocol), care conferă acestora regimul juridic al imunității parlamentare clasice, de care beneficiază membrii forurilor legislative naționale.

Articolul 8 din Protocol stabilește că *membrii Parlamentului European nu pot fi cercetați (anche-tați), reținuți sau urmăriți în justiție și nu pot face subiectul altor proceduri legale pentru opiniile sau voturile exprimate în cadrul exercitării funcțiilor lor*. În măsura în care această imunitate urmărește protecția libertății de exprimare și independența membrilor Parlamentului, ea constituie o imunitate absolută care se opune oricărei proceduri judiciare cu privire la o opinie sau la un vot exprimate în exercitarea funcțiilor parlamentare [7].

În art. 9 din același Protocol se precizează *valabilitatea imunității parlamentarilor inclusiv pe perioada deplasării la și de la locul reuniunii Parlamentului European*, precum și faptul că imunitatea nu poate fi invocată în caz de flagrant delict și nici nu poate constitui o piedică pentru Parlamentul European de a ridica imunitatea unuia dintre membri. Astfel, art. 9 din Protocol este considerat a urmări să asigure independența membrilor Parlamentului European, împiedicând ca anumite presiuni, care constau în amenințări cu arestarea sau cu urmăriri penale, să fie exercitate asupra acestora pe durata sesiunilor Parlamentului European.

În sensul Protocolului, imunitatea membrilor Parlamentului include cele două forme de protecție recunoscute în mod obișnuit membrilor parlamentelor naționale din statele membre [4, p. 226]:

- imunitatea cu privire la opiniile și la voturile exprimate în exercitarea funcțiilor parlamentare, respectiv,
- inviolabilitatea parlamentară, care comportă în principiu o protecție împotriva procedurilor judiciare.

**Inviolabilitatea parlamentară în Republica Moldova.** Potrivit Curții Constituționale a Republicii Moldova, domeniul de aplicare a *inviolabilității parlamentare* poate fi analizat sub patru aspecte esențiale [6]:

- *ratione personae* (beneficiarii protecției),
- *ratione temporis* (începutul și sfârșitul protecției),
- *ratione loci* (limitele spațiale ale protecției) și
- *ratione materiae* (actele acoperite de inviolabilitate).

(1) Sub aspectul *ratione personae* – inviolabilitatea este *intuitu personae* și se aplică exclusiv persoanelor care au calitatea de deputat (în acest

sens, art. 94 alin. (3) din *Regulamentul Parlamentului*, prevede expres: „Inviolabilitatea nu se extinde asupra membrilor familiei deputatului”).

(2) Sub aspectul *ratione temporis* – deputații beneficiază de *inviolabilitate parlamentară* din momentul alegerii, dar sub condiția rezolutorie a invalidării alegerii lor (art. 69 alin. (1) din *Constituția Republicii Moldova* [2]) și pînă în momentul expirării mandatului, depunerii mandatului (demisia deputatului), ridicării mandatului sau încetării de drept a mandatului de deputat [5].

(3) Sub aspectul *ratione loci* – locul săvârșirii infracțiunii (sau a contravenției) de către deputat nu are nici o influență asupra aplicării *inviolabilității parlamentare*.

(4) Sub aspectul *ratione materiae* – domeniul de aplicare al *inviolabilității parlamentare* în Republica Moldova se limitează la cauze penale (și contravenționale, prin asimilare). Constituția nu operează nici o distincție în funcție de natura și gravitatea faptei comise.

Pornind de la cele menționate, reiterăm că imunitatea deputatului împotriva răspunderii penale nu trebuie considerată a fi o posibilitate de evitare a răspunderii pentru infracțiunile săvârșite. Imunitatea este stabilită în scopul stopării urmăririi represive sau abuzive din motive politice, pentru a determina un anumit comportament al deputatului sau a-l face docil față de unele forțe.

În cazul săvârșirii cu adevărat a unor infracțiuni, imunitatea deputatului se **suspendă** (noțiune sinonimă în cazul dat celei de **ridicare** – e.n.) de către Parlament. Totuși, dacă deputatul a săvârșit infracțiunea, iar Parlamentul nu suspendă imunitatea, poate aceasta servi drept motiv pentru eliberarea de răspundere? Cercetătorii neagă acest lucru, susținând că după expirarea mandatului, fostului deputat i se va aplica răspunderea penală, deoarece inviolabilitatea acestuia acționează numai pe perioada mandatului. Deci, inviolabilitatea nu suprimă represiunea, ci o amână pentru o perioadă de timp [3, p. 274-275].

Or, în opinia Curții Constituționale a Republicii Moldova, imunitatea fiind limitată în timp și reglementată prin reguli specifice, nu constituie decât un **obstacol procedural temporar** în calea desfășurării procedurilor penale, obstacol care însă nu anulează pentru partea interesată posibilitatea de soluționare definitivă a litigiului [6].

În același timp, este important de precizat că **inviolabilitatea nu împiedică orice acțiune de urmărire** față de deputat. Potrivit art. 70 alin. (3) din *Constituția Republicii Moldova* [2], art. 10 din *Legea despre statutul deputatului în Parlament* [8] și art. 94 alin. (2) din *Regulamentul Parlamentului* [9], **fără încuviințarea Parlamentului**, deputatul nu poate fi: **reținut, arestat, percheziționat și trimis în judecată**, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă.

În acest sens, art. 11 din *Legea despre statutul deputatului în Parlament*, stabilește: „(1) În caz de infracțiune flagrantă, deputatul poate fi reținut la domiciliu pe o durată de 24 de ore numai cu încuviințarea prealabilă a Procurorului General. Acesta va informa neîntârziat Președintele Parlamentului asupra reținerii. [...]. (3) Reținerea, arestul sau percheziția deputatului în alte împrejurări sau din alte motive nu se admite”.

Astfel, **protecția inviolabilității operează doar pentru anumite măsuri procesuale** restrictive, enumerate expres și exhaustiv de Constituție și legislația în vigoare: *reținere, arest, percheziție*. Doar cu aceste rezerve, **în privința deputatului poate fi pornită și exercitată** urmărirea penală **fără necesitatea ridicării imunității**. Totodată, la finalizarea urmăririi penale **trimiterea cauzei în judecată** de către procurorul care a întocmit rechizitoriul poate fi efectuată **doar după ridicarea imunității deputatului**, în condițiile stabilite de *Regulamentul Parlamentului*.

În fine, ținând cont de faptul că *imunitatea deputatului este ridicată la etapa trimiterii cauzei în judecată*, executarea unei sentințe penale împotriva deputatului **nu necesită ridicarea separată a imunității**, or, aceasta este parte integrantă a procesului judiciar, pentru care deputatul nu mai beneficiază de protecția inviolabilității [6].

Prin urmare, putem conchide următoarele momente importante [11, p. 255; 13, p. 58]:

- în privința deputatului **poate fi pornită și exercitată urmărirea penală fără necesitatea ridicării imunității;**
- **ridicarea imunității este obligatorie** pentru aplicarea *reținerii, arestului și percheziției;*
- aplicarea unor asemenea măsuri de constrângere **fără ridicarea imunității parlamentare** se admite doar în caz de *infracțiune flagrantă;*
- **trimiterea cauzei în judecată** poate fi efectuată **doar după ridicarea imunității** deputatului.

**Bibliografie**

1. *Codul penal al Republicii Moldova*, nr. 985 din 18.04.2002. Republicat în: Monitorul Oficial Nr. 72-74 din 14.04.2009 (cu modificări și completări până în 28.10.16).
2. *Constituția Republicii Moldova* din 29.07.1994. Republicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.78/140 din 29.03.2016.
3. *Constituția Republicii Moldova: comentariu*. Chișinău: Arc, 2012.
4. Enache M. *Statutul membrilor Parlamentului European*. În: Dreptul (România), 2012, nr.8.
5. *Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova Pentru interpretarea articolelor 69 alin. (2), 70 alin (1), 99 și 100 din Constituția Republicii Moldova (incompatibilitățile deputaților)*, nr. 21 din 24 iunie 2015 (Sesizarea nr. 1b/2015). În: Monitorul Oficial al RM, nr. 340-346 din 18.12.2015.
6. *Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova pentru interpretarea articolului 1 alin. (3) combinat cu articolele 69 și 70 din Constituția Republicii Moldova (imunitatea și încetarea mandatului deputatului)*, nr. 2 din 20.01.2015 (Sesizarea nr. 6b/2014). În: Monitorul Oficial Nr. 33-38 din 13.02.2015.
7. *Hotărârea Curții de Justiție* din 21 octombrie 2008, cauzele conexe C-200/07 și C-201/07, Marra, Rec. 2008 – apud Enache M. *Statutul membrilor Parlamentului European*. În: Dreptul (România), 2012, nr.8.
8. *Legea despre statutul deputatului în Parlament*, nr. 39-XIII din 7 aprilie 1994. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr. 59-61.
9. *Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului*, nr. 797 din 02.04.1996. Republicată în Monitorul Oficial Nr. 50 din 07.04.2007.
10. Micu V. *Imunitatea – garanție a mandatului parlamentar*. În: Teoria și practica administrării publice, Materialele conferinței științifico-practice internaționale din 20 mai 2016 (Chișinău). Chișinău: 2016.
11. Micu V. *Răspunderea parlamentară: teorie și practică*. Monografie. Chișinău: 2017.
12. Micu V. *Răspunderea Parlamentului în contextul răspunderii statului contemporan*. În: Rolul instituțiilor democratice în asigurarea protecției drepturilor omului, materiale ale mesei rotunde cu participare internațională consacrate Zilei internaționale a drepturilor omului, din 11 decembrie 2015. Chișinău: AAP, 2016.
13. Micu V. *Răspunderea penală a parlamentarilor – garanție a respectării principiilor statului de drept (legislație și jurisprudență relevantă)*. În: Обучение в области прав человека. Сборник статей. Chișinău, 2017.
14. *Protocolul (nr.7) privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene, anexat tratatelor U.E*. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, 9.5.2008. [resurs electronic]: [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/ro\\_protocol\\_7\\_from\\_c\\_11520080509ro\\_02010328.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/ro_protocol_7_from_c_11520080509ro_02010328.pdf).
15. Pupăzan C.G. *Răspunderea penală a aleșilor*. București: Hamangiu, 2016.