



11 noiembrie 2013

VM nr. 302

Curtea Constituțională a Republicii Moldova

MD: 2004, mun. Chișinău, str. A. Lapușneanu nr. 28

SESIZARE

privind interpretarea dispozițiilor art. art. 2 alin. (1) și (2), 60 alin. (1) și (2), 68 alin. (1), 104 alin. (1) și (2) din
Constituția Republicii Moldova

Autorii sesizării: 1. Mihai Ghimpu

2. Valeriu Munteanu

3. Corina Fusu

4. Boris Vieru

5. Gheorghe Brega

I. Obiectul sesizării

Conform dispozițiilor art. 25 alin. (1) lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art. art. 38 alin. (1) lit. g), 39 din Codul jurisdicției constituționale și ținând cont de dispozițiile art. 135 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, art. 4 alin. (1) lit. b) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art. art. 4 alin. (1) lit. b), 62 lit. b) din Codul jurisdicției constituționale, solicităm examinarea prezentei sesizări și pronunțarea unei Hotărâri privind interpretarea art. art. 2 alin. (1) și (2), 60 alin. (1) și (2), 68 alin. (1), 104 alin. (1) și (2) din Constituția Republicii Moldova cu elucidarea întrebării dacă în sensul normelor invocate și solicitate a fi interpretate, exercitarea funcției de control parlamentar, materializată în parte în dreptul deputatului de a înainta întrebări și/sau interpelări, inclusiv cu posibilitatea de a le formula nemijlocit și direct membrilor guvernului sau altor conducători ai autorităților publice în cadrul ședinței în plen al Parlamentului, urmează a fi condiționată de acceptarea propunerii de către majoritatea deputaților prezenți sau solicitarea urmează a fi satisfăcută necondiționat, reieșind din mandatul reprezentativ al deputatului exercitat în mod direct, liber și efectiv, potrivit intimei lor convingeri, în interesele întregului popor.

II. Legislația pertinentă

2.1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994

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.

(2) Orice mandat imperativ este nul.

Articolul 104

Informarea Parlamentului

(1) Guvernul este responsabil în fața Parlamentului și prezintă informațiile și documentele cerute de acesta, de comisiile lui și de deputați.

(2) Membrii Guvernului au acces la lucrările Parlamentului. Dacă li se solicită prezența, participarea lor este obligatorie.

2.2. Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr. 797 din 02.04.96

Articolul 122. Adresarea întrebărilor

(1) Ultima oră de lucru al Parlamentului în fiecare zi de joi, cu excepția ultimei joi din lună, va fi consacrată întrebărilor.

(2) Fiecare deputat poate adresa întrebări membrilor Guvernului sau conducătorilor altor autorități ale administrației publice. Deputatul, în aceeași ședință plenară, poate adresa cel mult două întrebări.

(3) Deputații nu pot formula întrebări Președintelui Republicii Moldova, reprezentanților puterii judecătorești, autorităților administrației publice locale, precum și întrebări care:

- a) privesc probleme de interes personal;
- b) urmăresc, în exclusivitate, obținerea unei consultații juridice;
- c) se referă la procesele aflate pe rolul instanțelor judecătorești sau pot afecta soluționarea unor cauze aflate în curs de judecată;
- d) privesc activitatea unor persoane care nu îndeplinesc funcțiile publice menționate la alin.(2).

Articolul 123. Răspunsul la întrebări

(1) Formulînd întrebarea, deputatul va preciza dacă dorește să primească răspunsul în scris sau oral la ședința în plen.

(2) Subdiviziunea Secretariatului Parlamentului responsabilă de asigurarea ședințelor plenare înregistrează întrebările și le transmite organelor sau persoanelor cărora acestea sînt adresate.

(3) Dacă se solicită răspuns oral, acesta va fi prezentat la următoarea ședință în plen în cadrul orei Guvernului.

(4) Dacă se solicită răspuns scris, acesta se prezintă în termen de 15 zile.

(5) Dacă întrebările se vor adresa celor prezenți în sală, aceștia pot răspunde imediat la fiecare întrebare sau vor declara că vor prezenta răspunsul în termenul indicat la alin.(3) sau, după caz, la alin.(4).

(6) Dacă deputatul care a solicitat răspuns oral la întrebare nu se află în sala de ședințe a Parlamentului, acestuia răspunsul i se va prezenta în scris.

Articolul 125. Înaintarea și examinarea interpelărilor

(1) Interpelările se fac în scris, arătându-se obiectul acestora, fără nici o dezvoltare, concretizându-se forma răspunsului solicitat.

(2) Interpelarea deputatului constă dintr-o cerere adresată Guvernului, prin care se solicită explicații asupra unor aspecte ale politicii Guvernului ce țin de activitatea sa internă sau externă.

(3) Interpelările se dau citirii și se depun la președintele ședinței în plen, care dispune remiterea lor Primului-ministru.

(4) În cazul solicitării răspunsului în scris la interpelare, Guvernul va răspunde în cel mult 15 zile.

(5) Autorii interpelării pot cere Parlamentului dezbateră în ședință plenară a răspunsului la interpelare, înaintînd în acest sens o moțiune simplă.

(6) Prezența membrilor Guvernului, cărora le sînt adresate interpelări, la ședința Parlamentului consacrată interpelărilor, este obligatorie.

2.3. Lege despre statutul deputatului în Parlament nr. 39 din 07.04.94

Art.17. – (1) Deputatul beneficiază de dreptul de vot deliberativ asupra tuturor problemelor examinate de Parlament.

(2) Deputatul este în drept:

- a) să aleagă și să fie ales în organele Parlamentului;
- b) să-și exprime părerea asupra componenței nominale a organelor formate de Parlament și asupra candidaturilor persoanelor oficiale în cadrul dezbaterilor pentru alegerea, numirea sau confirmarea lor de către Parlament;
- c) să facă propuneri legislative în scris spre a fi examinate de Parlament;
- d) să facă propuneri și observații asupra ordinii de zi a ședinței, asupra esenței problemelor puse în discuție și modului lor de examinare;
- e) să dea dovadă de inițiativă și să facă propuneri vizînd examinarea la ședințele Parlamentului a dărilor de seamă sau a informațiilor prezentate de orice organ sau persoană oficială, aflată în subordinea sau sub controlul Parlamentului;
- f) să pună problema votului de încredere în Guvern, în persoanele oficiale alese, numite sau confirmate de Parlament, dacă propunerea este susținută de cel puțin o pătrime din deputații aleși;
- g) să propună spre examinare Parlamentului probleme ce țin de controlul asupra modului în care organele de stat și cele obștești, întreprinderile, instituțiile și organizațiile (mai departe unități) execută legile și hotărîrile Parlamentului;
- h) să participe la dezbateri, să facă interpelări, să adreseze întrebări reporterilor și președintelui ședinței, să ceară răspunsuri;
- i) să-și argumenteze propunerile, să se pronunțe în chestiuni de procedură, să prezinte note informative;
- j) să facă amendamente la proiectele de legi, de hotărîri și de alte acte normative.

2.4. Lege cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199 din 16.07.2010

Articolul 8. Împuternicirile de reprezentare

(1) Demnitarul conducător al autorității publice este în drept, fără un mandat special, să o reprezinte sau să-și exercite prerogativele față de celelalte autorități publice, față de persoane fizice și juridice de drept public sau privat, din țară și din străinătate, inclusiv să reprezinte autoritatea publică în instanțele judecătorești.

(2) Demnitarul care își exercită mandatul în cadrul unei autorități publice, nefiind conducătorul acesteia, poate să reprezinte, fără un mandat special, autoritatea publică respectivă față de celelalte autorități publice, față de persoane fizice și juridice de drept public sau privat, din țară și din străinătate, inclusiv în instanțele judecătorești, în limita prerogativelor funcției de demnitate publică.

III. Expunerea argumentelor aduse în sprijinul sesizării

Din start și succint la obiectul prezentei sesizări precizăm că în exercitarea atribuțiilor constituționale, deputații în Parlament, întru realizarea funcției de control parlamentar și întru elucidarea unor răspunsuri formulate în întrebări și/sau interpelări, solicită prezența nemijlocită a unor membri ai Guvernului sau altor conducători ai autorităților publice în ședința Parlamentului.

În acest sens, dispozițiile alin. (1) art. 104 din Constituția Republicii Moldova, stipulează expres Guvernul este responsabil în fața Parlamentului și prezintă informațiile și documentele cerute de acesta, de comisiile lui și de deputați. Conform alin. (2) al aceluiași articol, membrii Guvernului au acces la lucrările Parlamentului, iar dacă li se solicită prezența, participarea lor este obligatorie.

În fapt, conform unei practici contestate indirect prin prezenta sesizare, solicitarea privind invitarea [*de jure, asigurarea prezenței obligatorii a persoanelor oficiale, conform normei citate din Constituție*] este apreciată ca o propunere parvenită și partea unui deputat, iar președintele Parlamentului condiționează solicitarea de participare a persoanelor în referință, de acceptul majorității deputaților. În situația în care propunerea nu este susținută de majoritate deputaților prezenți la ședință, solicitarea deputatului, astfel formulată, se respinge.

În acest sens, obiectul sesizării privind interpretarea unor norme Constituționale vizează conținutul juridic al mandatului de deputat, în coraport cu calitatea sa de parlamentar și în ceea ce privește exercitarea funcției de control parlamentar, prin elucidarea sensului exact al modului de exercitare a unei atare funcții, precum și explicarea faptului dacă funcția de control al deputatului, materializată în înaintarea întrebărilor și/sau interpelărilor, inclusiv posibilitatea de a le formula nemijlocit și direct membrilor guvernului sau altor conducători de autorități publice în cadrul ședinței în plen al Parlamentului, poate fi condiționată de acceptarea propunerii de către majoritatea deputaților prezenți la ședință, sau această funcție se exercită individual și nu poate fi condiționată.

În doctrina dreptului constituțional, separația puterilor în stat în puterea legislativă, cea executivă și cea judecătorească presupune **instituirea unui sistem de garanții, restricții și echilibre**, care ar exclude posibilitatea **dominării uneia dintre ele, ar asigura funcționarea autonomă a fiecărei ramuri a puterii, precum și colaborarea lor**. În dreptul constituțional, **unanim este recunoscut** faptul că *principalul mecanism constituțional menit să asigure colaborarea și echilibrul în raporturile dintre Parlament și Guvern îl prezintă instituția controlului parlamentar*.

Într-un cadru general, informarea, *lato sensu*, a Parlamentului de către Guvern este o condiție a exercitării controlului parlamentar asupra acestuia, iar rațiunea acestor informări rezidă în **necesitatea de a asigura funcționarea Parlamentului**, în caz contrar Parlamentul, ca un organ colegial (*precum și deputații în mod individual*) neinformați de executiv se va transforma într-un simplu organ de ratificare a deciziilor guvernamentale.

La caz, potrivit pct. 16-21 al Hotărârii nr. 23 din 09.11.2011 privind interpretarea articolului 116 alin. (4) din Constituție, Curtea Constituțională a specificat că importanța fundamentală a principiului separației și cooperării puterilor, ca principiu de organizare a statului de drept, **are vocația să asigure evitarea concentrării întregii puteri în mâna unei singure autorități** (de natură individuală sau colectivă). El presupune o distribuție a puterii (pentru a fi

exercitată), unor instanțe diferite și independente, înzestrate cu atribute și prerogative de conducere.

În cadrul competențelor ce le sunt conferite, fiecare putere (legislativă, executivă și judecătorească) deține și exercită o serie de atribuții aflate în afara oricărei imixțiuni reciproce. Potrivit principiul echilibrului instituțional, cunoscut astăzi sub denumirea “*checks and balances*” (în traducere aproximativă din limba engleză însemnând “*sistemul de frâne și contrabalante*”), ce stă la baza democrației și presupune echilibrul puterilor și controlul lor reciproc, astfel încât puterile statale să aibă aproximativ aceeași pondere, adică să fie echilibrate, pentru a se putea limita reciproc, evitând, astfel, **ca puterea statală să fie folosită în mod abuziv și nici un instrument juridic prevăzut de Constituție nu poate fi lipsit de eficiență, golirea lui de conținut determinând caracterul lui iluzoriu și, implicit, încălcarea principiului constituțional al statului de drept.**

Pentru evitarea unor astfel de situații, care afectează principiul suveranității naționale și estompează exercitarea puterii de către popor **prin transferarea deciziei politice de la reprezentanții aleși ai poporului la membrii Guvernului,** este necesar ca membrii Parlamentului să se afle în deplină cunoștință de cauză atât asupra competențelor pe care le pot exercita, cât și asupra conținutului activității exercitate de Guvern.

Controlul parlamentar prin informarea Parlamentului ca organ colegial cât și al deputaților în mod particular, este necesar și reieșind din faptul că Parlamentul, ca autoritate publică, căreia poporul îi deleagă funcția legislativă, trebuie să constate, direct, cum sunt respectate și aplicate Constituția și legile, cum Guvernul își realizează rolul ce-l are în mecanismul statal.

Potrivit doctrinei dreptului constituțional, instituția informării Parlamentului, este tratat sub două aspecte, și anume controlul obligatoriu și cel la solicitare.

De asemenea se apreciază că pentru orice Parlament democratic, *controlul exercitat asupra executivului constituie o prerogativă esențială, a cărei dezvoltare este indisolubil legată de democratizarea vieții sociale în vederea asigurării*

binelui public și apărării interesului național.

Parlamentul este singurul loc unde membrii Guvernului sunt obligați, în sensul juridic al termenului, să explice, răspunzând criticilor, or, controlul parlamentar prin întrebări și interpelări și nu e un mijloc de a subordona Guvernul Parlamentului, ci numai de a asigura ca în activitatea sa Guvernul să-și îndeplinească mandatul primit la învestitură, în condiții de legalitate și cu onestitate.

Instituția controlului parlamentar exercitată de către deputații Parlamentului Republicii Moldova este indisolubil legat de instituția mandatului parlamentar, identificat prin atribuțiile conferite parlamentarului în mod individual, ca element component al Parlamentului, al corpului de deputați, or însăși alin.(1) al art. 104 din Constituția Republicii Moldova, citat anterior, în simpla *interpretare literară* stipulează expres și *alternativ* că Guvernul este responsabil și prezintă informațiile și documentele cerute, inclusiv în fața:

- 1) *Parlamentului;*
- 2) *comisiilor lui (Parlamentului m.a.)*
- 3) *deputaților.*

În acest sens la o simplă aplicare a *metodei sistemice de interpretare* a dispozițiilor alin. (2) în coraport cu alin. (1) din art. 104 al Constituție, respectiv explicarea înțelesului dispoziției ce stipulează (cităm). „*Dacă li se solicită prezența, participarea lor este obligatorie*” ținându-se cont de conturarea și finalitatea urmărită de legiuitorul constituant, inclusiv prin prisma dispoziției art. 68 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia în exercitarea mandatului, deputații sunt în serviciul poporului, *este lesne de înțeles că „prezența obligatorie” poate fi solicitată de orice deputat în parte.*

În acest sens, conform pct. 17-37 al Hotărârii privind interpretarea articolelor 68 alin.(1), (2) și 69 alin.(2) din Constituție, Curtea Constituțională a statuat 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, iar 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.

În această ordine de idei, Curtea menționează că potrivit articolului 60 din Constituție, organul reprezentativ suprem al poporului și unica autoritate legislativă a statului este Parlamentul, compus din 101 deputați, iar **mandatul parlamentar definește o demnitate publică** obținută prin alegerea deputatului de către electorat, în vederea reprezentării acestuia în realizarea competențelor Parlamentului.

Mai specifică Curtea în Hotărârea de referință că 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**.

În paralel, autoritatea de jurisdicție constituțională în Hotărârea citată a specificat expres că conținutul normativ al Constituției nu oferă o descriere expresă și detaliată a activității deputatului, enunțând cadrul general al exercitării mandatului parlamentar – exercitarea prerogativelor ce alcătuiesc competența Parlamentului, cu mențiunea expresă că în exercitarea mandatului lor, deputații îndeplinesc mai multe funcții: de reprezentare, de legiferare și de **monitorizare și control**.

În același context, la caz, conform art. 17 alin. (2) lit. h) din Lege despre statutul deputatului în Parlament nr. 39 din 07.04.94, deputatul este în drept, inclusiv să participe la dezbateri, să facă **interpelări**, să **adreseze întrebări raportorilor și președintelui ședinței**, să **ceară răspunsuri**, iar conform art. 8 alin. (2) din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199 din 16.07.2010, **demnitarul care își exercită mandatul în cadrul unei autorități publice**, nefiind conducătorul acesteia, **poate să reprezinte, fără un**

mandat special, autoritatea publică respectivă față de celelalte autorități publice, față de persoane fizice și juridice de drept public sau privat, din țară și din străinătate, inclusiv în instanțele judecătorești, în limita prerogativelor funcției de demnitate publică.

În privința funcției de monitorizare și control, Curtea a statuat că **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.**

Concluzionează Curtea că 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 [...] *drepturi legate de activitatea de monitorizare și control al executivului pe calea întrebărilor sau interpelărilor* adresate Guvernului sau membrilor săi [...].

În acest context, ținem să precizăm că solicitarea deputatului privind invitarea și asigurarea prezenței (spre exemplu al unui membru de Guvern) nicidecum nu se încadrează în funcția legislativă și nu poate fi tratată ca o inițiativă legislativă, ci este o veritabilă pârghie de exercitare a funcției de control parlamentar.

În viziunea Curții și conform Hotărârii adnotate, **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 [...]**.

De asemenea este specificat că în definirea acestor interese, opțiunea parlamentarului este liberă, chiar dacă el face parte dintr-un partid pe care îl reprezintă în Parlament, iar 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 [...] **sau de monitorizare a guvernării**, iar în sensul prevederilor “*în exercitarea mandatului, deputații sânt în serviciul poporului*”, “*orice mandat imperativ este nul*” de la alineatele (1) și (2) ale articolului 68 din Constituție, Curtea a concluzionat expres că:

„- 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”.*

Din considerentele indicate, în opinia autorilor sesizării exercitarea funcției de control parlamentar, materializată în parte în dreptul deputatului de a înainta întrebări și/sau interpelărilor, inclusiv cu posibilitatea de a le formula nemijlocit și direct membrilor guvernului sau altor conducători de autorități publice în cadrul ședinței în plen al Parlamentului, nu poate fi condiționată de acceptarea propunerii de către majoritatea deputaților, întrucât acest drept rezultă din mandatul reprezentativ, dreptul delegat de poporul Republicii Moldova, ca titular al suveranității naționale, pentru exercitarea puterii legislative ca parte componentă a puterii de stat, în baza și în conformitate cu prevederile constituționale și legale, iar deputații în Parlament își exercită mandatul în mod direct, liber și efectiv, potrivit intimei lor convingeri, în interesele întregului popor.

Cu titlu informativ menționăm că începând cu anul 2009 până în prezent, practic 1/2 din membrii Guvernului (Guvernelor), după acordarea

votului de încredere, nu au venit niciodată în plenul Parlamentului, să răspundă la întrebările deputaților, iar solicitările formulate în acest sens au fost respinse nemotivat de către majoritatea parlamentară, lezând flagrant dreptul deputaților la exercitarea funcției de control parlamentar.

IV. Solicitarea autorilor sesizării

În contextul celor expuse și în temeiul normelor citate ținând cont de faptul că Înalta Curte de Jurisdicție Constituțională este unica autoritate investită cu atribuția de a interpreta textul Constituției Republicii Moldova în vederea elucidării sensului exact și aplicării normelor constituționale în situația litigioasă expusă, solicităm respectuos:

1. *Primirea spre examinare și declararea admisibilă a prezentei sesizări;*
2. *Fixarea examinării sesizării într-un termen cât mai restrâns posibil;*
3. *Emiterea unei Hotărâri privind interpretarea art. art. 2 alin. (1) și (2), 60 alin. (1) și (2), 68 alin. (1), 104 alin. (1) și (2) din Constituția Republicii Moldova cu elucidarea întrebării dacă în sensul normelor invocate și solicitate a fi interpretate exercitarea funcției de control parlamentar, materializată în parte în dreptul deputatului de a înainta întrebări și/sau interpelări, inclusiv cu posibilitatea de a le formula nemijlocit și direct membrilor guvernului sau altor conducători ai autorităților publice în cadrul ședinței în plen al Parlamentului, urmează a fi condiționată de acceptarea propunerii de către majoritatea deputaților sau solicitarea urmează a fi satisfăcută necondiționat reieșind din mandatul reprezentativ al deputatului exercitat în mod direct, liber și efectiv, potrivit intimei lor convingeri, în interesele întregului popor.*