

Perspectivă comparată asupra regimului indemnității parlamentare

Comparative Perspective on the Parliamentary Indemnity

Cosmin ȚUGUI¹

Rezumat: Este de esența unui regim democratic funcțional ca acei cetățeni care ajung să ocupe o funcție de demnitate publică, dobândită prin voința națiunii concretizate în votul direct, secret, liber și periodic exprimat, să beneficieze de o serie de garanții de protecție în raport cu eventuale șicane sau abuzuri motivate politic. Asimilată lato sensu imunității ca trăsătură fundamentală a mandatului parlamentar, dar și a celui prezidențial, într-o anume măsură, indemnitatea s-a individualizat gradual ca un concept de sine stătător, fiind statuată expres sau menționată strict descriptiv în constituțiile majorității statelor europene. Prin această lucrare ne propunem să realizăm o incursiune în paleta semnificațiilor istorice ale acestui concept și să analizăm totodată diferențele de nuanță în reglementarea indemnității în dreptul național, referindu-ne, în paralel, și la tradiția constituțională germane care descrie, în mod deosebit, formele indemnității și condițiile de aplicare ale acesteia.

Cuvinte-cheie: Libertatea de exprimare; indemnitate; imunitate; mandat reprezentativ; exercitarea mandatului; răspundere juridică.

Abstract: It is of the essence of a functioning democratic regime that those citizens who become public office holders, acquired by the will of the nation through direct, secret, free and periodic voting, should benefit from a series of guarantees to protect them from politically motivated harassment or abuse. The indemnity, initially strictly related to the parliamentary or presidential immunity, has gradually become a concept in its own right, being expressly stated or referred to in a strictly descriptive way in the constitutions of most European countries. In this paper, we aim to explore the range of historical meanings of this concept and to analyse the differences in the nuances of the regulation of the indemnity in national law, while also referring to the legislation of other countries which detail, in particular, the forms of the indemnity and the conditions for its application.

Keywords: Freedom of speech; indemnity; immunity; representative mandate; exercise of mandate; legal liability.

¹ Student, Facultatea de Drept, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, e-mail: cosmin.tugui.mail@gmail.com.

Introducere

Libertatea de gândire și de exprimare nestânjenită a opiniilor și credințelor stă la baza exercitării mandatului parlamentar. Datorită acestui fapt, pe lângă statuarea la nivel constituțional a acestei forme de libertate, membrii Parlamentului beneficiază de o serie de garanții suplimentare de natură a le înlesni exercițiul atribuțiilor conferite în puterea mandatului cu care aceștia au fost investiți prin votul liber, egal, direct, secret și periodic exprimat de către cetățeni. Parlamentarii beneficiază de un statut special ce se concretizează în anumite măsuri de protecție ce le conferă acestora libertate de acțiune în exercitarea mandatului dobândit prin voința alegătorilor. Aceste garanții sunt menite să-i ferească de eventuale ingerințe, amenințări, intimidări din partea celorlalte puteri ale statului sau chiar din partea alegătorilor, a partidelor politice pe listele cărora au obținut mandatul ori a unor organisme non-/ guvernamentale. Independența și prestigiul conferit de aceste garanții apar drept condiții firești pentru exercitarea onestă a mandatului cu care aleșii au fost investiți².

În articolul 72 din Constituția României este reglementată imunitatea parlamentară, ca instituție tradițională a dreptului parlamentar. Prin imunitate se înțelege, în sens larg, o formă de exceptare sau excludere de la exercitarea jurisdicției, în considerarea statutului deținut de o anumită persoană³. Ușor superficială și oarecum generalizatoare, dar, totodată, de înțeles datorită rațiunilor pragmatice ce au stat la baza redactării textului, imunitatea se prezintă, de fapt, sub două forme diferite: lipsa răspunderii juridice pentru opiniile politice și voturile exprimate în exercitarea mandatului, respectiv inviolabilitatea membrilor Parlamentului. Această structură a fost preluată parțial și de Curtea Constituțională în jurisprudența sa. Astfel, în DCC nr. 650/2018⁴, Curtea a statuat că „Imunitatea presupune o dublă protecție: iresponsabilitatea și inviolabilitatea. Iresponsabilitatea este protecția pe care o are parlamentarul de a nu răspunde juridic pentru opiniile sale politice exprimate în exercitarea atribuțiilor mandatului. Domeniul său cuprinde protecția împotriva sancțiunilor privind actele și faptele săvârșite în exercitarea mandatului, apărându-i libertatea de exprimare.” Dar Curtea a optat și pentru noțiunea plenară de imunitate, care include și protecția parlamentarului în considerarea actelor săvârșite în exercițiul mandatului, renunțând la delimitarea expresă a celor două forme de imunitate.

În conținutul prezentei lucrări atenția ne va fi reținută de iresponsabilitatea juridică a parlamentarilor, enunțată în primul alineat al art. 72: „(a) *Deputații și senatorii/ (d) nu pot fi trași la răspundere juridică/ (b) pentru voturile sau pentru opiniile politice exprimate/ (c) în exercitarea mandatului*”. În încercarea de a descifra semnificațiile acestei instituții, dar și pentru a ne contura o viziune mai largă cu

² Ionescu C., Dumitrescu C.A. (coord.), *Constituția României. Comentarii și explicații*, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 401.

³ Nițu D., *Imunitatea șefului de stat în dreptul penal*, Editura Universul Juridic, București, 2012. p. 8.

⁴ M. Of., Partea I, nr. 97 din 7 februarie 2019.

privire la modul în care aceasta a evoluat, ne vom referi, în paralel, la instituția echivalentă prezentă și în Legea fundamentală a Germaniei (*Grundgesetz* – GG). Astfel, în art. 46 alin. (1) GG găsim reglementată indemnitatea (*Indemnität*): „(a) *Un membru [al Bundestagului - BT]/ (d) nu poate fi niciodată supus procedurilor judiciare sau acțiunii disciplinare ori tras la răspundere în orice alt mod în afara Bundestagului, (b) pentru un vot exprimat sau pentru orice discurs ori dezbatere/ (c) în Bundestag sau în oricare dintre comisiile acestuia./ (b) Această dispoziție nu se aplică declarațiilor defăimătoare.*”⁵. În demersul nostru analitic vom utiliza preponderent denumirea germană – *indemnitate*, inclusiv în privința observațiilor valabile în egală măsură pentru ambele state, pentru a evita orice confuzii cu instituții juridice din alte ramuri de drept pe care denumirea consacrată în doctrina românească le poate provoca (e.g. iresponsabilitatea – cauză de neimputabilitate din dreptul penal).

1. Caracterizarea juridică a instituției indemnitații

Etimologic, conceptul indemnitate provine din termenul latinesc *indemnitas*, care, într-o traducere non-juridică, desemnează ceva ce nu poate fi atins, înlăturat sau care posedă trăsătura intangibilității. Din punct de vedere istoric, indemnitatea a apărut în dreptul parlamentar englez⁶ și era gândită să protejeze parlamentarul împotriva executivului monarhic de eventuale persecuții, șicane sau abuzuri. În prezent, rațiunile ce stau la baza acestei instituții s-au schimbat fundamental. În democrațiile contemporane justiția se vrea a fi independentă în raport cu celelalte puteri ale statului, iar guvernul este adesea prizonier al unei majorități parlamentare, care, precum i-a acordat votul de încredere, astfel poate și să i-l retragă, rezultând în acest fel demiterea cabinetul guvernamental⁷.

Analiza noastră va viza patru niveluri distincte evidențiate prin destruc-turarea celor două sedii de reglementare: titularul indemnitații (a), obiectul indemnitații (b), întinderea acesteia (c), respectiv lipsa răspunderii juridice (d).

La o primă vedere nu prezintă dificultăți identificarea celor care beneficiază de indemnitate (a), fiind vorba de membrii aleși ai Parlamentului (deputați și senatori, respectiv *Abgeordneter*), așadar nu și personalul tehnic sau funcționarii publici ce își desfășoară activitatea în cadrul Parlamentului. Cu toate acestea, doctrina germană a imaginat o serie de ipoteze speciale, întâlnite de altfel foarte

⁵ <https://constitutii.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/02/germania.pdf> Accesat la 30.11.2024.

Art 46 (1) GG - *Ein Abgeordneter darf zu keiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die er im Bundestage oder in einem seiner Ausschüsse getan hat, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb des Bundestages zur Verantwortung gezogen werden. Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigungen.*

⁶ Art. 9 Bill of Rights: *That the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament.*

⁷ Wurbs R., *Regelungsprobleme der Immunität und der Indemnität in der parlamentarischen Praxis*, Ed. Duncker & Humblot, Berlin, 1988, p. 85.

frecvent în realitate. În primul rând, în privința parlamentarilor care dețin și funcția de membru al Guvernului, se consideră, ca regulă generală, că aceștia nu beneficiază de indemnitate, întrucât funcția executivă în care au fost numiți le impune un grad superior de rigurozitate în exprimare și o autodisciplinare suplimentară a discursului. În mod excepțional s-a considerat că aceștia pot totuși beneficia de protecția indemnității doar în acele situații în care acționează în calitate de parlamentari⁸. Cu toate acestea, mai lesne s-ar putea găsi exemple în sens invers: cu certitudine respectivii titulari nu acționează în calitatea de parlamentari atunci când sunt chemați să răspundă la întrebări/ interpelări sau când fac declarații de la tribuna Bundestagului, cu privire la teme politice relevante sau activitatea Guvernului/ ministerului. Fiindcă, în general, este destul de dificil să se realizeze această dedublare a persoanei s-a optat pentru o interpretare restrictivă a titularilor indemnității. În dreptul național, Curtea Constituțională pare să fi admis o interpretare extensivă a titularilor: „niciun parlamentar sau *ministru* nu poate fi tras la răspundere pentru opiniile politice sau acțiunile exercitate în vederea elaborării ori adoptării unui act normativ cu putere de lege”, pe care o explică în continuare: „a admite contrariul înseamnă a lasă, indirect, posibilitatea intruziunii în procesul legislativ a unei alte puteri, cu consecința directă a încălcării separației puterilor în stat” (DCC nr. 68/2017⁹). Situația analizată de Curte vizează totuși ipoteza punctuală în care Guvernul acționează ca legiuitor delegat, adoptând ordonanțe simple și de urgență, de unde rezultă, de principiu, că în restul activității desfășurate membrii Guvernului nu ar beneficia de indemnitate.

În al doilea rând, nu beneficiază, de asemenea, de indemnitate membrii Bundesratului (BR) – organ legislativ, cu competențe în elaborarea și adoptarea legislației federale, considerat de o parte a doctrinei germane camera superioară a Bundestagului și alcătuit din prim-miniștrii landurilor germane și miniștri din cadrul guvernelor regionale¹⁰.

Analizând obiectul indemnității (b), vom constata că aceasta este incidentă, pe de o parte, în cazul voturilor exprimate, iar, de partea cealaltă, în cazul opiniilor, respectiv declarațiilor politice¹¹. Se consideră lipsite de relevanță forma de exprimare a votului (vot deschis, secret, prin apel nominal, cu bile etc.), valabilitatea acestuia (dacă a fost sau nu anulat) sau locul în care acesta a fost exprimat (în plen, comisie, grup parlamentar sau prin mijloace de comunicare la distanță). Potrivit doctrinei germane, declarațiile se împart în două categorii distincte: alegerii faptice (*Tatsachenbehauptungen*), respectiv exprimarea unor opinii (*Meinungsäußerungen*)¹². În virtu-

⁸ Huber P. M., Voßkuhle A., *Grundgesetz-Kommentar*, 8. Auflage, Ed. C.H. Beck, München, 2024, Art. 46, Rn. 14.

⁹ M. Of., Partea I, nr. 181 din 14 martie 2017 – Toader T., Safta M., *Constituția României*, Ed. a 4-a, Editura Hamangiu, București, 2023, p. 454.

¹⁰ Huber P. M., Voßkuhle A., *op. cit.*, Rn. 15.

¹¹ Cuvântul german *Äußerung* se traduce în limba română prin *declarație*, de aceea considerăm oportună înlocuirea sintagmei „orice discurs ori dezbateri” prin *declarație*.

¹² Stern K., Sodan H., Möstl M., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund*, Band 2, 2. Auflage, Ed. C.H. Beck, München, 2022, Rn. 79, 80.

tea concepției majoritare anterioare ce a pierdut în prezent mare parte dintre adepți, doar prima categorie de declarații cădea sub incidența indemnității. Poate fi vorba astfel despre declarații scrise, orale sau chiar exprimate prin anumite gesturi (e.g. părăsirea sălii de ședință în semn de protest¹³), însă acestea trebuie să aibă legătură nemijlocită cu exercitarea efectivă a mandatului parlamentar. Astfel, aplicând, de asemenea, o interpretare restrictivă, s-a considerat că o conversație privată între doi deputați pe holul Parlamentului (sau chiar în sala de plen) sau strigătul, scandările unui parlamentar de la tribună (sau de la locul său) nu sunt protejate de indemnitate. În privința opiniilor politice exprimate în exercitarea mandatului, acestea se pot materializa, de principiu, în luări de cuvânt de la tribuna plenului Camerelor sau în comisii pe marginea proiectelor de lege/ propunerilor legislative/ legilor în vigoare, în amendamente, întrebări și interpelări adresate miniștrilor, în anchete parlamentare, în rapoarte și avize prezentate din partea comisiei a cărui membru este sau chiar în semnarea unei moțiuni simple/ de cenzură etc¹⁴.

În doctrina națională de drept constituțional s-a încercat o delimitare între opinia politică și declarația politică. Astfel, dacă opinia constituie un fapt de conștiință, ce apare ca rezultat natural al valorizării, aprecierii subiective a unor evenimente, date, fapte politice, declarația se rezumă în special la un enunț singular, o constatare, o afirmație publică cu privire la un fapt, eveniment sau conduită politică, fără a fi formulată ca o judecată de valoare. O posibilă diferențiere între cele două ar putea avea la bază și efectul produs (sau, cel puțin, susceptibil a-l produce): în timp ce, în anumite circumstanțe, declarațiile politice pot genera, în funcție de afirmațiile conținute, efecte juridice în materie constituțională (e.g. un conflict juridic de natură constituțională între autorități publice) sau penală, formularea de opinii politice referitoare inclusiv la un eveniment real, ca rezultat al unui efort rațional, intelectual, nu produce efecte juridice pe seama destinatarului și nu îl culpabilizează în vreun fel pe emitent¹⁵.

Reglementarea germană conține o excepție de la aplicarea beneficiului indemnității reprezentată de declarațiile defăimătoare. În baza acestei excepții parlamentarul poate fi tras inclusiv la răspundere penală, însă va fi nevoie de încuviințarea organului legislativ din care face parte, aplicându-se procedura obișnuită aferentă ridicării imunității ca urmare a votului membrilor Bundestagului. Dacă se dovedește că sancțiunea de ridicare a imunității în scopul de a fi urmărit și judecat pentru infracțiunea de defăimare a fost una exagerată, disproporționată, parlamentarul poate sesiza Curtea Constituțională Federală (*Bundesverfassungsgericht* - BVerfG) cu privire la existența unui conflict juridic de natură constituțională (*Organstreitverfahren*).

În Constituția României nu avem reglementată o astfel de excepție, fiind vorba nu atât de o diferență de viziune, cât de o omisiune a legiuitorului constituant. Doctrina este cvasi-unanimă în sensul că discursul în care se incită la

¹³ Ionescu C., Dumitrescu C.A. (coord.), *op. cit.*, p. 775.

¹⁴ *Idem*, p. 777-778.

¹⁵ *Idem*, p. 783.

defăimarea țării, discriminare sau separatism teritorial sau prin care se proliferază afirmații grave mincinoase, injurioase, denigratoare, nefondate, denigratoare cu privire la o persoană publică nu poate fi considerat o formă firească de manifestare a mandatului parlamentar, pentru care deputații și senatorii nu ar putea fi trași în nicio situație la răspundere juridică¹⁶. Mai mult decât atât, în Avizul consultativ nr. 1/2007¹⁷, Curtea Constituțională a afirmat că, deși o opinie politică cu privire la un adversar politic exprimată inclusiv într-o formă ce denotă lipsă de respect nu constituie *per se* faptă gravă de încălcare a Constituției, „raporturile instituționale între participanții la viața publică trebuie să se desfășoare în forme civilizate, pentru a se asigura și pe această cale promovarea valorilor supreme consacrate și garantate prin art.1 din Legea fundamentală”. Situația a devenit oarecum și mai incertă odată cu dezincriminarea faptelor de insultă și calomnie. Astfel, miza pare a fi devenit aceea de a dovedi, conform adagiului *actor incumbit probatio*, faptul că respectivele afirmații calomnioase *nu* au legătură cu exercitarea mandatului parlamentar (se consideră că beneficiul indemnității exclude și răspunderea civilă a parlamentarului) și, ulterior, elementele răspunderii civile delictuale: fapta ilicită, prejudiciul cauzat, legătura de cauzalitate între faptă și prejudiciu, respectiv vinovăția.

În privința sferei de cuprindere a beneficiului indemnității (c), aceasta poate fi analizată prin raportare la două dimensiuni distincte: dimensiunea temporală, respectiv cea spațială. De esența indemnității sunt caracterul absolut și perpetuu, însemnând că deputatul sau senatorul nu poate dispune de ea, iar Parlamentul nu i-o poate ridica sau reține. De asemenea, indemnitatea îl apără pe parlamentar nu doar pe perioada mandatului, ci și după încheierea acestuia, întrucât nu poate fi tras la răspundere în niciun moment (în GG se menționează expres: *zu keiner Zeit*, iar Constituția României se subînțelege). Nu prezintă, de asemenea, importanță cauza de încetare a mandatului, putând fi vorba de o cauză individuală sau colectivă (inclusiv dizolvarea Parlamentului). Parlamentarul dobândește indemnitatea ulterior stabilirii și validării rezultatelor finale ale alegerilor, începând cu momentul depunerii jurământului de investitură¹⁸.

În materia întinderii spațiale rezidă probabil diferența cea mai evidentă de reglementare între cele două Legi fundamentale: dacă, pe de o parte, legiuitorul constituant german a optat pentru enunțarea expresă și limitativă a întinderii imunității („în Bundestag sau în oricare dintre comisiile acestuia”), Adunarea Constituantă din România a introdus o exprimare mai degrabă generică, pe care o regăsim în majoritatea Constituțiilor statelor europene, dar care, în același timp, se poate dovedi susceptibilă de interpretări multiple: „în exercitarea mandatului”. Pe baza analizei celor două sintagme, se poate deduce că deputații sau senatorii beneficiază de indemnitate în activitatea desfășurată în plenul Camerei și în cel reunit (indiferent dacă este vorba de o ședință ordinară/ extraordinară sau publică/

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ M. Of. nr. 258 din 18 aprilie 2007.

¹⁸ Muraru I., Tănăsescu E.S., *Constituția României. Comentariu pe articole*. Ed. a 3-a, Editura C. H. Beck, București, 2022, pp. 633-634.

secretă), dar și în cadrul comisiilor. Sunt asimilate comisiilor și structurile interne de organizare și coordonare a activității parlamentare – în principal, Birourile Permanente, dar și grupurile parlamentare. De-a lungul timpului, Curtea Constituțională Federală (BVerfG) a conferit grupurilor parlamentare calitatea de subdiviziuni ale BT, caracterizându-le drept „formațiuni necesare ale «vieții constituționale»”, datorită semnificației deosebite pe care acestea o au în procesul decizional parlamentar¹⁹. În doctrina germană s-a pus în discuție, de asemenea, dacă activitatea parlamentarilor desfășurată în anumite comisii mixte, interinstituționale se află sau nu protecția indemnității, iar concluzia a fost afirmativă, dacă aceste comisii sunt integrate și influențează direct activitatea parlamentară, respectiv negativă, dacă este accentuat statutul separat, autonom al acestor comisii. Comisiile mixte sunt compuse din membri ai BT și BR, iar acestea se constituie dacă procedura legislativă ajunge într-un blocaj (comisii de mediere) sau în vederea alegerii și numirii judecătorilor²⁰.

În ce măsură deputații beneficiază de indemnitate „în afara” Parlamentului face obiectul unor discuții intense în literatura de specialitate germană, discuții ce nu au fost pe deplin elucidate nici în doctrina românească de drept constituțional, chiar dacă sintagma „în exercitarea mandatului” ar putea părea susceptibilă de aplicare în mai multe contexte, cel puțin în aparență. De principiu, activitatea desfășurată de parlamentari în cadrul unor adunări parlamentare ale unor organizații interguvernamentale se află sub protecția indemnității, întrucât, cu aceste ocazii, ei reprezintă statul și, în special, instituția din care fac parte. În ceea ce privește raporturile parlamentarilor cu presa (indiferent dacă ne referim la conferințe de presă, participarea în cadrul unor emisiuni televizate sau radiofonice ori interviuri acordate și publicate în presa scrisă), poziția doctrinei germane de drept constituțional a înclinat majoritar în sens negativ²¹. Și în literatura de specialitate românească se opinează că declarațiile și opiniile politice transmise în presă cad sub incidența indemnității doar dacă reiau sau reproduc, fără a dezvolta ori extinde, opinii politice conturate în cadrul lucrărilor parlamentare. Aderând, de asemenea, la interpretarea restrictivă, se va considera că parlamentarii nu beneficiază de indemnitate nici în cadrul evenimentelor electorale sau de partid la care aceștia participă regulat²².

Pentru a detalia formele de răspundere juridică de care parlamentarul este protejat datorită privilegiului indemnității (d), s-ar impune să ne referim sumar la natura juridică a acestei instituții, pornind de la câteva calificări date în doctrina germană. Se admite unanim că indemnitatea înlătură posibilitatea de urmărire (*Verfolgbarkeit*) și sancționare a parlamentarului, nu însă și caracterul ilicit

¹⁹ Dürig G., Herzog R., Scholz R., Klein H. H., Herdegen M., *Grundgesetz-Kommentar*, 104. Ergänzungslieferung, Ed. C.H. Beck, München, 2024, Art. 46, Rn. 37.

²⁰ v. Münch I., Kunig P., *Grundgesetz-Kommentar*, 7. Auflage, Ed. C.H. Beck, München, 2021, Art. 46, Rn. 11-16.

²¹ Huber P. M., Voßkuhle A., *op. cit.*, Rn. 23-25.

²² Ionescu C., Dumitrescu C.A. (coord.), *op. cit.*, pp. 784-785.

(*Rechtswidrigkeit*) al conduitei sale sau vinovăția (*Schuld*) acestuia²³. Pe baza acestei descrieri am putea asuma că indemnitatea se apropie cel mai mult de sfera cauzelor ce înlătură răspunderea penală sau a cauzelor de impunitate. În orice caz, ambele calificări prezintă limitări evidente, pentru că indemnitatea nu se răsfrânge exclusiv asupra răspunderii penale, ci și asupra răspunderii civile sau contravenționale. În materie civilă, admiterea unei acțiuni în despăgubiri ar consacra ingerința nepermisă a unui judecător, ca exponent al puterii judecătorești, în confruntarea permanentă de idei și opinii politice, ce caracterizează, prin excelență, procesului decizional parlamentar. În dreptul german, prin acțiune disciplinară se înțelege acțiunea întemeiată pe normele de drept disciplinar ce au ca destinatari anumite categorii de funcționari și demnitari publici și a căror aplicare este încredințată tribunalelor de contencios administrativ²⁴.

Dincolo de enumerarea tipurilor de răspundere juridică, formularea din textul german mai surprinde un aspect esențial, și anume că este exclusă urmărirea și tragerea la răspundere a parlamentarului de către o autoritate din afara BT (*außerhalb des Bundestages*). Astfel, rezultă două aspecte: (1) indemnitatea constituie un obstacol procesual ce împiedică tragerea la răspundere a parlamentarului, întrucât exclude *per se* demararea oricărei proceduri contencioase în fața unei instanțe de judecată îndreptate împotriva acestuia, respectiv (2) parlamentarul poate fi sancționat disciplinar pentru abaterile sale în baza normelor înscrise în regulamentele interne de funcționare a Parlamentului.

Regulamentul de procedură al Bundestagului (GOBT)²⁵ cuprinde în art. 36-38 măsurile disciplinare pentru sancționarea conduitei unor parlamentari, ce pot constitui, totodată, limitări semnificative ale dreptului de a participa la lucrările legislativului: chemarea la ordine, retragerea dreptului de a lua cuvântul, respectiv excluderea de la ședințele BT/ comisiei pe o perioadă de maximum 30 de zile. Regulamentele de funcționare ale Senatului²⁶ și Camerei Deputaților²⁷ reglementează, în mare parte, aceleași sancțiuni în art. 209, respectiv art. 248, cu excepția excluderii complete. Este, în schimb, reglementată o sancțiune cu privire la durata discursurilor, și anume „reducerea duratei luării de cuvânt la cel mult 10 secunde per intervenție pe o perioadă de maximum 3 luni”.

Chiar dacă scopul generic al acestor măsuri este acela de a asigura desfășurarea unei activități parlamentare adecvate și eficiente, faptul că aceste măsuri sunt dispuse exclusiv de către Președintele Camerei Deputaților sau Senatului/ Bundestagului (sau de către președintele de ședință, după caz) ori de către acesta împreună cu membrii Birourilor Permanente/ Prezidiului BT, le poate transforma în mijloace de șicană adresate adversarilor politici. În aplicarea oricărei sancțiuni, Președintele uneia dintre cele două Camere/ al BT (sau președintele de ședință,

²³ Dürig G., Herzog R., Scholz R., Klein H. H., Herdegen M., *op. cit.*, Rn. 32.

²⁴ Wurbs R., *op. cit.*, p. 86.

²⁵ https://www.gesetze-im-internet.de/btgo_1980/BJNR012380980.html Accesat la 1.12.2024.

²⁶ https://www.senat.ro/pagini/reg_sen/REGULAMENTUL_SENATULUI_republicare_ianuarie_2024.htm Accesat la 1.12.2024.

²⁷ https://www.cdep.ro/pdfs/tab_acte/regul_cdep.pdf Accesat la 1.12.2024.

după caz) are cuvântul decisiv. Or, de cele mai multe ori, acesta este, la rândul lor, membru al unui grup parlamentar, ceea ce îl poate influența să aplice un standard de apreciere părtinitor în raport cu unii parlamentari și mai strict cu aceia provenind din rândul partidelor rivale, limitându-le în mod nejustificat dreptul la liberă exprimare. Dacă observăm mai atent cele mai grave sancțiuni (excluderea completă, respectiv diminuarea duratei unei intervenții la 10 secunde), constatăm că acestea golesc, în mare parte, de conținut privilegiul indemnității²⁸.

Atât legislația națională, cât și cea germană reglementează incomplet posibilitatea parlamentarului sancționat de a contesta decizia prin care a fost dispusă sancționarea sa. În art. 213 alin. (5)-(7) Regulamentul Senatului este descris mecanismul de contestare a hotărârii de sancționare: parlamentarul în cauză poate face contestație în termen de 15 zile de la data comunicării; contestația se soluționează de către plenul Senatului, în termen de 30 de zile de la înregistrarea acesteia, cu votul majorității senatorilor prezenți, în ședință secretă, iar hotărârea plenului Senatului este definitivă și executorie și se aduce la cunoștință publică în ședința de plen. În art. 39 GOBT regăsim un mecanism similar, singura diferență fiind în cazul termenului de contestare, care este mult mai scurt – până la următoarea ședință a BT, când contestația este pusă pe ordinea de zi. Pot fi ridicate două întrebări în acest context: în primul rând, dacă depunerea contestației suspendă executarea sancțiunii până la soluționarea acesteia, iar în al doilea rând, dacă admiterea contestației și, implicit, desființarea hotărârii de sancționare produc efect retroactiv. Răspunsul la prima întrebare este, de principiu, negativ, iar în ceea ce privește a doua întrebare, răspunsul este profund discutabil. Dacă admitem că prin vot cetățenii stabilesc o anumită configurație a legislativului, dar și că dezbaterea parlamentară are la bază voința politică a poporului, atunci excluderea unor parlamentari de la procesul deliberativ-decizional, indiferent de motiv, ar reprezenta o alterare nepermisă a configurației parlamentare, și deci a voinței populare.

2. Reflectare jurisprudențială a indemnității

O speță relativ recentă tranșată de Tribunalul constituțional regional din Thüringen (VerfGH 40/16)²⁹ evidențiază dimensiunile principale ale indemnității, prin raportare la o dispută apărută între doi parlamentari din cadrul Parlamentul regional din Thüringen (Thüringer Landtag): Katharina König-Preuss (Die Linke), respectiv Stephan Brandner (AfD). În contextul unei dezbateri cu privire la buget purtată în Parlament, Brandner ține un discurs pe un ton destul de agresiv, îndreptat împotriva parlamentarei König-Preuss și tatălui acesteia, pornind de la o manifestație antifascistă violentă, ce se desfășurase în orașul Leipzig cu câteva zile în urmă și la care cei doi (tatăl și fiica König-Preuss) participaseră ca vorbitori. Brandner a afirmat următoarele: *„Suntem singurul partid care o spune clar: violența nu își are locul în politică, nici în spectrul de stânga, nici în cel de dreapta. Noi ne*

²⁸ Wurbs R., *op. cit.*, p. 97-98.

²⁹ Textul integral al deciziei: https://www.doev.de/wp-content/uploads/2019/Leitsaetze/08/E_0274.pdf Accesat la 25.11.2024.

spunem acest lucru în fiecare dimineață, în fața oglinzii. Ne-o spunem ca pe o formulă de rugăciune. Poate ați putea interioriza și dvs. acest lucru. Adevărații huligani politici, doamnelor și domnilor, sunt în stânga d-voastră, acest Duo Infernale, tatăl și fiica König, care sunt responsabili de faptul că polițiștii sunt bătuți în stradă, mașinile de poliție sunt incendiate, iar baricadele ard. Nu din cauza sobei pe lemne a lui Höcke în fața căreia acesta își bea vinul roșu iau foc mașinile de poliție și baricadele. Din cauza lor [tatăl și fiica König], ei sunt adevărații responsabili pentru toate aceste incidente, pentru că întorc lumea cu susul în jos.”

Ca urmare a acestui discurs, Katharina König-Preuss redactează o plângere adresată Tribunalului Regional prin care solicită tragerea la răspundere a deputatului Stephan Brandner pentru declarațiile sale defăimătoare, ce nu ar fi protejate de indemnitate. Brandner este audiat, iar acesta explică faptul că nu a afirmat în Landtag că deputata însăși ar fi incendiat mașini, baricade sau alte lucruri. Acesta a recunoscut faptul că a inclus în discursul său anumite exagerări, însă doar pentru de a oferi o contra-replică la o acuzație anterioară și a evidenția că deputata este, de fapt, responsabilă de violențele produse, ca instigator. Întrucât Brandner nu a putut proba că deputata ar fi comis efectiv o infracțiune în timpul demonstrației, decizia Tribunalului a fost favorabilă deputatei König-Preuss.

Parlamentarul AfD a contestat decizia în primă instanță la Instanța Supremă a landului Thüringen, unde a avut câștig de cauză, întrucât a invocat natura indemnității de obstacol procesual. Cerințele de la art. 55 (1) teza 1 din Constituția landului Thüringen (Thüringer Verfassung – ThürVerf), care reglementează indemnitatea membrilor Landtagului, au fost verificate – persoana a făcut declarațiile în cauză în calitate de membru al parlamentului, ca parte a unui discurs, în cadrul unei sesiuni publice a Landtagului, iar termenul declarație se interpretează în sens larg, ca exprimare de opinii sau alegații factice. Chiar dacă Brandner nu a probat suficient afirmațiile sale, în această speță s-ar fi impus dovedirea unei denaturări intenționate a realității factice sau, altfel spus, dovedirea faptului că Brandner cunoștea falsitatea declarațiilor sale la momentul când le-a făcut.

Deputata formulează o plângere adresată Tribunalului constituțional din Thüringen, care, în baza art. 80 alin. (1) ThürVerf, soluționează plângeri introduse de orice persoană care se consideră lezată în drepturile sale fundamentale printr-o decizie a unei autorități publice, cu condiția să fi epuizat toate căile ordinare de atac. Ca argumente, deputata invocă faptul că Brandner și-a bazat discursul pe alegații factice, răspândind cu bună știință neadevăruri și întrunind astfel elementele infracțiunii de defăimare descrisă la § 187 Cod Penal (*Strafgesetzbuch* – StGB).

Plângerea depusă este respinsă ca nefondată, Curtea calificând indemnitatea drept obstacol procesual și optând pentru interpretarea extinsă, conform căreia indemnitatea nu se rezumă doar la răspunderea penală, ci vizează orice formă de tragere la răspundere și sancționare extraparlamentară. Garanțiile indemnității pot intra uneori în coliziune cu protecția oferită de unele drepturi fundamentale (onoarea, viața privată), dar această chestiune este trasată în Constituție care dă prevalență indemnității, întrucât libertatea de exprimare și de vot a parlamentarilor ține de un interes public primordial.

Dreptul parlamentarului de a se angaja în procesul decizional parlamentar aducând argumente și contraargumentând reprezintă o condiție esențială (dacă nu chiar singura) pentru ca deputații să își poată exprima convingerile politice pe care le reprezintă, în cadrul dezbaterilor parlamentare, fără presiuni venite din exterior. Într-o dezbatere înfocată, deputații vorbitori pot recurge în discursurile lor și la exprimări polemice, ascuțite tocmai pentru a-și transmite mai clar mesajul, însă Parlamentul însuși trebuie să fie singurul îndrituit să ia măsurile aferente moderării și modelării dezbaterilor.

Dreptul parlamentar, prin Regulamentele aprobate, oferă o anumită protecție împotriva utilizării abuzive a privilegiului indemnității, prin prevederea de măsuri interne de disciplinare și ordine pentru declarațiile care, în mod normal, ar cădea sub incidența indemnității. Mai mult decât atât, deputații pot contracara ei înșiși și respinge declarațiile în legătură cu care se simt lezați, prin noi declarații.

Concluzii

Dezbaterea parlamentară reprezintă forța motrice a voinței politice a cetățenilor și, alături de dreptul la vot, constituie cea mai elocventă expresie a suveranității populare. Rolul parlamentului este, în esență, acela de a căuta și formula răspunsuri general obligatorii la întrebări de maximă importanță pentru cetățeni, iar acest rol nu se poate materializa fără desfășurarea unor dezbateri reale, bazate pe contrapunerea de argumente și contraargumente. Aceste dezbateri conduc inevitabil și la afirmații și/ sau judecăți de valoare acide, critice, chiar disprețuitoare, în care se urmărește mai degrabă evidențierea inabilităților, lipsurilor, stângăciilor adversarului politic și a ineficacității măsurilor politice adoptate de acesta, în detrimentul calităților și reușitelor acestuia. Astfel funcționează jocul democratic, care constituie, în esență, o luptă continuă pentru influență și putere, prin crearea de noi majorități³⁰.

În acest joc, chiar dacă subsecvent, prin unele discursuri, ajung să fie lezate valori fundamentale ale persoanei, legiuitorul a ales totuși să acorde prevalență libertății de exprimare a fiecărui parlamentar, considerată a fi o condiție prealabilă indispensabilă funcționării parlamentului. Astfel, indemnitatea apare ca un reflex juridic al acestui mod de funcționare, ce produce efecte în persoana fiecărui parlamentar. Dacă ar fi procedat contrar, în sensul posibilității de angajare a răspunderii juridice în seama parlamentarilor pentru opiniile acestora, ar fi existat riscul utilizării abuzive, șicanatorii a acestui mecanism de către cei care se pretind lezați în drepturi, mai ales împotriva celor mai înverșunați adversari politici³¹.

Pornind de la realitatea socio-politică contemporană a democrației parlamentare s-ar impune poate o eventuală extindere a domeniului de aplicare a indemnității. În activitatea desfășurată de parlamentari a devenit din ce în ce mai dificilă decantarea atribuției sale fundamentale de participare la procesul legislativ de restul activităților sociale, politice în care acesta este implicat. Având în vedere

³⁰ Wurbs R., *op. cit.*, p. 93.

³¹ Huber P. M., Voßkuhle A., *op. cit.*, Rn. 30-33.

interesul tot mai ridicat al forțelor sociale de a contribui la formarea voinței legiuitorului, parlamentarul trebuie să fie deosebit de activ în circumscripția sa și să sondeze permanent starea de spirit a cetățenilor. În prezent, parlamentarul este din ce în ce mai des nevoit să își aroge calitatea unui formator de opinie – mai ales dacă face parte din partidul aflat la guvernare, acesta are rolul de a explica cetățenilor din circumscripția sa hotărârile și măsurile Guvernului, iar dacă partidul său se află în opoziție, trebuie să propună permanent alternative la politicile promovate de executivul în funcție³².

Referințe

- Dürig G., Herzog R., Scholz R., Klein H. H., Herdegen M., *Grundgesetz-Kommentar*, 104. *Ergänzungslieferung*, Editura C.H. Beck, München, 2024.
- Huber P. M., Voßkuhle A., *Grundgesetz-Kommentar*, 8. Auflage, Editura C.H. Beck, München, 2024.
- Ionescu C., Dumitrescu C.A. (coord.), *Constituția României. Comentarii și explicații*, Editura C.H. Beck, București, 2017.
- Muraru I., Tănăsescu E.S., *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. a 3-a, Editura C. H. Beck, București, 2022.
- Nițu D., *Imunitatea șefului de stat în dreptul penal*, Editura Universul Juridic, București, 2012.
- Stern K., Sodan H., Möstl M., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund*, Band 2, 2. Auflage, Editura C.H. Beck, München, 2022.
- Toader T., Safta M., *Constituția României*, Ed. a 4-a, Editura Hamangiu, București, 2023.
- v. Münch I., Kunig P., *Grundgesetz-Kommentar*, 7. Auflage, Editura C.H. Beck, München, 2021.
- Wurbs R., *Regelungsprobleme der Immunität und der Indemnität in der parlamentarischen Praxis*, Editura Duncker & Humblot, Berlin, 1988.

³² R. Wurbs, *op. cit.*, p. 95.