

OPINIE SEPARATĂ

expusă în temeiul art.27 alin.(5) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art.67 din Codul jurisdicției constituționale

Consider nefondată hotărârea Curții Constituționale, prin care au fost recunoscute constituționale sintagmele „viceprim-miniștrii, miniștrii” și „membrii din oficiu ai Guvernului” de la lit.a) alin.(3) art.13 din Codul electoral.

1. De la bun început nu am fost de acord cu decizia Curții de a accepta sesizarea spre examinare, deoarece art.13 alin.(3) din Codul electoral, în termeni normativi rigizi, nu obligă membrii Guvernului să-și suspende activitatea în funcția pe care o dețin din momentul înregistrării lor în calitate de *candidați*, subliniez, pe listele concurenților electorali. Consider că atât autorul sesizării, cât și Comisia Electorală Centrală, după cum reiese din punctul de vedere al acesteia, nu fac deosebire între termenii de „concurrent electoral” și „candidat”.

Potrivit art.1 din Codul electoral, *concurenți electorali*, în cazul alegerilor parlamentare, sînt „*candidații independenți, înregistrați de Comisia Electorală Centrală, precum și partidele, alte organizații social-politice și blocurile electorale ale căror liste de candidați au fost înregistrate de Comisia Electorală Centrală*”, iar *candidat* este „*persoana care candidează pentru ocuparea unei funcții publice eligibile din partea partidelor, a altor organizații social-politice, a blocurilor electorale*”. Codul expune și definiția noțiunii de *candidat independent* - „*persoana care își desemnează candidatura pentru ocuparea unei funcții publice eligibile independent de partide, de alte organizații social-politice și de blocurile electorale*”.

Din definițiile precitate și prevederile alin.(3) art.13 din Codul electoral rezultă cu certitudine că membrii Guvernului trebuie să-și suspende activitatea în funcția pe care o dețin numai dacă sînt înregistrați de CEC în calitate de concurenți electorali sau, cu alte cuvinte, de candidați independenți, dar nu și în cazul cînd au calitatea de candidați pe listele partidelor. De remarcat că autorul sesizării a contestat obligativitatea suspendării activității membrilor Guvernului care au calitatea de candidați pe listele partidelor.

Această interpretare a normei contestate, cu toate că nu a fost abordată de părți în ședința Curții, are nu numai o explicație terminologică, dar și o explicație juridică, bazată pe principii și tradiții electorale.

În alte sisteme de drept (Franța, Grecia, România, Rusia ș.a.) nu vom găsi prevederi prin care membrii Guvernului, care sînt eminentamente persoane politice, să fie ruși de la electorat. În hotărârea asupra cauzei *Gitonas și alții versus Grecia*, § 41, CtEDO a expus ideea imposibilității impunerii interdicției de a participa la alegeri pentru persoanele politice care „*își datorează situația sa nemijlocit alegătorilor*”. În sistemul nostru de drept, unde Parlamentul este format pe principiul reprezentării proporționale, această teză își confirmă valabilitatea cu și mai multă certitudine. În condițiile în care rolul decisiv în alegeri aparține

formațiunilor politice, campaniile electorale, de regulă, sînt conduse de acestea, și nu neapărat de candidații de pe liste. Membrii de Guvern înscriși în listele de candidați pot să-și exercite funcțiile, iar de desfășurarea campaniei electorale au grijă, de regulă, partidele politice.

Există alte modalități, mult mai efective, pentru a nu admite utilizarea resurselor administrative. Pentru a putea urmări utilizarea resurselor administrative în campania electorală, pentru autoritățile publice și societatea civilă este mai preferabil ca demnitarii să figureze pe listele de candidați, decît să acționeze din umbră. În scopul îngădirii utilizării resurselor administrative, ar putea fi aplicate diverse sancțiuni pentru a penaliza comportamentul culpabil al demnitarilor: avertisment, amendă, excluderea concurentului electoral din cursa electorală etc. Avînd în vedere că art.10 din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică interzice demnitarilor, în timpul exercitării atribuțiilor funcționale, să desfășoare activități politice și să utilizeze resurse administrative, iar art.23 din aceeași lege prevede în aceste cazuri răspunderea demnitarului, consider că este disproporționată restricția prevăzută de alin.(3) art.13 din Codul electoral. Nu este corect să credem că toți demnitarii sînt de rea credință. În acest context este illogică decizia legiuitorului de a legifera suspendarea activității membrilor Guvernului și de a nu extinde această normă asupra Prim-ministrului sau Președintelui țării, care dispun de resurse administrative mult mai mari. Oricum, în timpul campaniei electorale un ministru degrevat din funcție este perceput de alegători mai mult ca ministru, mai puțin în calitate de candidat.

Prin avizul comun nr.357/2005 Comisia de la Veneția și-a expus poziția referitor la necesitatea reglementării într-un alt mod a interdicției privind utilizarea resurselor administrative, apreciind ca incerte modificările operate în alin.(3) art.13 din Codul electoral, pentru că „... *nu este sigur dacă o astfel de suspendare va preveni abuzurile de privilegii inerente funcției deținute, cum și-ar dori-o autorii acestui amendament. Pentru atingerea acestui scop, ar fi oportun de a reglementa expres utilizarea resurselor administrative de către funcționari în timpul campaniilor electorale*”. Sînt de părere că opinia ulterioară nr.484/2008 a Comisiei de la Veneția, expusă la 17-18 octombrie 2008, citată în hotărîrea Curții, vizează un aspect mai îngust – oportunitatea enumerării exprese a funcțiilor supuse restricției, și nu oportunitatea restricției. Aparentele divergențe în recomandările experților Comisiei de la Veneția au la origine insistența autorităților noastre de a legifera această restricție.

În acest aspect nu consider că are relevanță citatul din Codul bunelor practici în materie electorală, la care a recurs Curtea în hotărîrea sa, pentru că din textul ulterior al §19 rezultă clar că s-a avut în vedere în special „*exigența neutralității (statului față de concurenții electorali – n.a.), care se aplică la campania electorală și reflectarea acesteia de mijloacele de informare în masă, inclusiv posturile publice de teleradiodifuziune, precum și la finanțarea publică a partidelor și campaniilor*”.

Am putea fi de acord cu argumentele Curții și ale reprezentantului Parlamentului privind proporționalitatea prevederii alin.(3) art.13 din Codul electoral scopului urmărit, dacă membrii Guvernului ar participa la scrutin în

calitate de concurenți electorali, adică în calitate de candidați independenți, deoarece în acest caz ei ar avea un interes personal pentru promovarea propriei imagini și nu ar fi susținuți de o formațiune politică.

Curtea Constituțională nu trebuia să accepte sesizarea spre examinare, indicînd în decizia de respingere sensul exact al termenilor juridici utilizați în Codul electoral, așa cum a procedat în alte cazuri (de exemplu, scrisorile Președintelui Curții nr.JCC-02/25b din 04.02.2010 sau nr. PCC-05/7b din 03.06.2009). Acum, însă, restricția prevăzută de norma contestată a fost extinsă, prin interpretarea dată de Curtea Constituțională, și asupra candidaților de pe listele concurenților electorali.

2. Întrucît sesizarea a fost acceptată spre examinare în fond, am studiat atent materialele dosarului și am ajuns la concluzia că norma alin.(3) art.13 din Codul electoral este neconstituțională, concluzie pe care am susținut-o în camera de deliberări.

Neconstituționalitatea normei cuprinse în alin.(3) art.13 din Codul electoral este determinată, în primul rînd, de neclaritatea și imprevizibilitatea acesteia. La elaborarea acestei norme s-au încălcat regulile tehnicii legislative, prima propoziție fiind în contradicție cu propoziția a doua. Astfel, prima propoziție stipulează obligația suspendării activității în funcția deținută de către persoanele care „în virtutea funcției pe care o dețin, nu au dreptul să fie membri ai partidelor sau ai altor organizații social-politice, precum și persoanele cu înaltă funcție de răspundere al căror mod de numire sau de alegere este reglementat de Constituția Republicii Moldova și/sau de legile organice”. În această categorie se înscriu judecătorii, procurorii, membrii CEC, membrii Curții de Conturi ș.a. A doua propoziție „*Persoanele care cad sub incidența acestor prevederi sînt:*” indică asupra caracterului exhaustiv al listei care urmează, în care nu-și găsesc loc persoanele vizate în propoziția precedentă (judecătorii, procurorii ș.a.).

Art.23 din Constituție statuează obligația statului de a garanta fiecărui om dreptul de a-și cunoaște drepturile. Curtea urma să interpreteze norma contestată prin prisma acestui articol constituțional, adică după standardele care privesc calitatea legii. Această teză este consolidată de jurisprudența Curții Europene în cauzele împotriva Republicii Moldova (*Busuioc v. Moldova, Guțu v. Moldova*).

Astfel, Curtea urma să analizeze norma după trei criterii: accesibilitate, previzibilitate și claritate. Aceste criterii este necesar să fie respectate îndeosebi în cazul normelor privind exercițiul drepturilor și libertăților sau al unor restrîngeri admisibile conform prevederilor art.54 din Constituție. Potrivit rigorilor art.23 din Constituție, o restrîngere poate fi considerată „prevăzută de lege”, în sensul art.54 din Constituție, numai dacă ea este formulată cu suficientă precizie, astfel încît să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite.

Necesitatea examinării calității legii de către autoritățile publice a fost evidențiată în jurisprudența CtEDO în cauza *Guțu v. Moldova*, § 66 (*Guțu v. Moldova* nr. 20289/02, 7 iunie 2007): „...expresia „prevăzută de lege” nu presupune doar corespunderea cu legislația națională, dar, de asemenea, se referă la calitatea acelei legislații (a se vedea *Half ord v. the United Kingdom, Reports*

1997-III, p. 1017, § 49). ...Legislația națională trebuie să indice cu o claritate rezonabilă scopul și modalitatea de exercitare a discreției relevante acordate autorităților publice, pentru a asigura persoanelor nivelul minim de protecție la care cetățenii au dreptul în virtutea principiului preeminenței dreptului într-o societate democratică (a se vedea *Domenichini v. Italy, Reports 1996-V*, p. 1800, § 33)”.

Neclaritatea și incertitudinea alin.(3) art.13 din Codul electoral determină necorespunderea acestuia cu alin.(2) art.23 din Constituție, deoarece statul, prin autoritatea legislativă, nu a putut asigura dreptul persoanelor vizate de lege de a-și cunoaște drepturile și obligațiile.

Consider că principiile privind claritatea normei nu trebuiau analizate în adresa Curții, ci trebuiau să servească drept motiv pentru a declara norma contestată contrară art.23 din Constituție. Sub acest aspect, adresa, în care parțial norma contestată este recunoscută neconstituțională, este în discordanță cu hotărîrea Curții Constituționale.

3. În al doilea rînd, prevederea alin.(3) art.13 din Codul electoral este neconstituțională pentru că restrînge dreptul de a fi ales, garantat de art.38 din Constituție. În ședință și în hotărîrea Curții nu au fost aduse argumente privind proporționalitatea și necesitatea restrîngerii dreptului de a fi ales într-o societate democratică.

Un politician de carieră, care datorează situația sa alegătorilor, în cazul acceptării funcției de ministru, prin prevederile contestate este rupt de la electorat într-o campanie electorală și astfel este pus într-o situație periculoasă, care-l poate costa cariera de politician. Consider că pentru o societate democratică este mai important a utiliza capacitățile ministrului de gestionare a unui domeniu al economiei naționale, chiar dacă există temerea că în scrutin el va utiliza resursele administrative inerente funcției.

Consider că restricția aplicată de legislator dreptului de a fi ales nu este proporțională scopului urmărit. Utilizarea de către ministrul-candidat a resurselor administrative în scopul obținerii unor avantaje ale partidului său în fața altor concurenți electorali poate fi oricînd stopată, recurgîndu-se la diverse sancțiuni. Argumentul privind necesitatea asigurării egalității șanselor nu este convingător, deoarece între candidați niciodată nu va exista o egalitate absolută. Or, prestața unui politician de carieră în campania electorală, de regulă, este net superioară prestaței unui candidat începător.

4. Consider fondate argumentele autorului sesizării că prin norma contestată se încalcă principiul continuității activității Guvernului, dedus din art.103 din Constituție. Deși autorul sesizării a contestat prevederea restrictivă impusă membrilor Guvernului în special prin prisma art.103 din Constituție, Curtea Constituțională nu a analizat compatibilitatea prevederii contestate cu art.103 din Constituție și nu a interpretat art.103 în contextul argumentelor invocate în sesizare.

Art.103 din Constituție stipulează cînd începe și cînd se încheie mandatul Guvernului. Pînă la validarea alegerilor pentru un nou Parlament Guvernul dispune de atribuții depline, orice limitări, în special referitoare la activitatea întregului

Guvern, fiind inadmisibile. Avînd în vedere importanța deosebită a Guvernului în realizarea puterii de stat, în Hotărîrea nr.21 de la 16.05.2000 Curtea Constituțională a menționat că cele mai importante atribuții ale Guvernului nu pot fi supuse unor limitări nici pentru perioada cît Guvernul este demis.

Așadar, în cazul în care majoritatea miniștrilor vor fi nevoiți să-și suspende activitatea, Guvernul nu va putea realiza conducerea operativă a administrației publice. Or, Guvernul nu poate soluționa problemele existente într-o ramură în lipsa ministrului care conduce această ramură. În condițiile în care Parlamentul este dizolvat, atribuțiile sale reducîndu-se considerabil, iar conducerea statului este asigurată de un Președinte interimar, degrevarea din funcție a membrilor Guvernului poate periclita grav siguranța socială și economică a statului, precum și securitatea națională. Aceste enunțuri confirmă caracterul nefondat al argumentelor invocate de Curte în favoarea proporționalității restricției prevăzute de norma legală contestată – suspendarea din funcție a membrilor Guvernului - cu scopul urmărit – asigurarea egalității șanselor prin neadmiterea utilizării resurselor administrative de către membrii Guvernului în alegeri.

5. Studiind sistemele electorale ale altor state, am ajuns la concluzia că în acest domeniu în Republica Moldova sînt impuse o serie de restricții, raționalitatea cărora trezește dubii. Și aici am în vedere, în primul rînd, prevederile alin.(3) art.13 din Codul electoral. În alte state o astfel de interdicție se aplică - pentru o perioadă de la 6 luni pînă la 3 ani – față de persoanele care au ocupat anumite funcții administrative și, într-adevăr, pot exploata statutul pe care l-au avut anterior. Spre exemplu, în Franța foștii prefecți sau inspectori generali administrativi nu pot candida timp de 3 ani în circumscripțiile în care și-au exercitat funcțiile. Consider că instituirea unei interdicții într-o societate democratică trebuie să fie justificată, iar Curtea Constituțională, exercitînd jurisdicția constituțională, trebuie să dea acestei interdicții o apreciere argumentată.

Așadar, consider că alin.(3) art.13 din Codul electoral contravine art.23 din Constituție, care garantează obligația statului de a asigura dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile, art.38 și art.54 din Constituție, deoarece restrînge dreptul de a fi ales, și art.103 din Constituție, deoarece încalcă principiul continuității exercitării puterii executive.

Victor PUȘCAȘ
Judecător al Curții Constituționale

9 noiembrie 2010