

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
Aviz asupra proiectului de lege pentru completarea art.135
și modificarea art.136 din Constituția Republicii Moldova

Nr.1 din 16.12.2004

Monitorul Oficial al R.Moldova nr.241/32 din 27.12.2004

* * *

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională în componența:
Victor PUȘCAȘ - președinte, judecător-raportor
Alina IANUCENCO - judecător
Mircea IUGA - judecător
Dumitru PULBERE - judecător
Elena SAFALERU - judecător
Ion VASILATI - judecător

cu participarea grefierului Maia Țurcan, reprezentantului permanent al Parlamentului la Curtea Constituțională Ion Mîțu, reprezentantului permanent al Guvernului la Curtea Constituțională Nicolae Eșanu, reprezentantului Guvernului la Curtea Europeană pentru Drepturile Omului Vitalie Pîrlog, în conformitate cu art.135 alin.(1) lit.c) și art.141 alin.(1) lit.b) din Constituție, art.4 alin.(1) lit.c) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.4 alin.(1) lit.c) și art.16 alin.(1) din Codul jurisdicției constituționale, a examinat în ședință plenară publică sesizarea deputaților în Parlament Victor Stepaniuc, Maria Postoico, Dumitru Prijmireanu, Valeriu Doga, Valentin Dragan, Mihail Chițul, Iurie Stoicov, Iurie Cicinov, Ion Ursu, Clavdia Sadcovscaia, Vladislav Mostovoi, Antonina Baldovici, Boris Hotniciuc, Iurie Eriomin, Gheorghe Popa, Valeriu Burcă, Djumber Todua, Serafima Borgan, Dimitrie Carapirea, Tatiana Necoară, Vladimir Dragomir, Oleg Mantorov, Afanasie Smochin, Maria Cicanci, Semion Dragan, Mihail Andronic, Ivan Grec, Petru Porubin, Victoria Novic, Alexandru Jdanov, Anatolie Stîngaci, Mircea Anton, Alexei Ivanov, Ivan Moiseev, Ivan Calin prin care se solicită avizul Curții Constituționale asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea Constituției.

Prin decizia din 4 octombrie 2004 Curtea Constituțională a acceptat sesizarea pentru examinare în fond și a înscris-o în ordinea de zi.

În procesul examinării preliminare a sesizării Curtea Constituțională a solicitat puncte de vedere Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Ministerului Justiției, Procuraturii Generale, Curții Supreme de Justiție, Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, reprezentantului Guvernului la Curtea Europeană pentru Drepturile Omului, Centrului pentru Drepturile Omului, Catedrei de drept constituțional și drept administrativ a Universității de Stat din Moldova, precum și Comisiei de la Veneția a Consiliului European.

Examinînd materialele dosarului și audiind informația judecătorului - raportor și argumentele reprezentantului Parlamentului,
Curtea Constituțională

a constatat:

1. La 28 septembrie 2004 un grup de 35 de deputați în Parlament a depus spre avizare proiectul legii pentru completarea art.135 și modificarea art.136 din Constituția Republicii Moldova. Proiectul prevede următoarele amendamente:

1. La articolul 135, alineatul (1) se completează cu litera d) cu

următorul cuprins:

"se pronunță, după epuizarea căilor de atac, în condițiile legii, asupra cererilor depuse de orice persoană care se pretinde victimă a unor încălcări ale drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, consfințite în Titlul II sau în tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, provenite dintr-o lege, dintr-un act administrativ, dintr-o hotărâre judecătorească sau dintr-o omisiune a autorităților publice.";

literele d) - h) devin literele e) - i).

2. Articolul 136:

la alineatul (1), textul "din 6 judecători" se substituie prin textul "din 7 judecători";

alineatul (2) va avea următorul cuprins:

"Doi judecători sînt numiți de Parlament, doi de Guvern, doi de Consiliul Superior al Magistraturii și unul de către Președintele Republicii Moldova."

2. Examinînd proiectul prin prisma atribuției stipulate de art.135 alin.(1) lit.c) din Constituție, în baza căreia Curtea Constituțională se pronunță prin aviz asupra inițiativelor de revizuire a Constituției, Curtea reține următoarele.

Inițiatorii revizuirii Constituției au respectat condițiile formale și materiale prevăzute de art.141 și art.142 din Constituție.

Potrivit art.141 alin.(1) lit.b) din Constituție, revizuirea Legii Supreme poate fi inițiată de un număr de cel puțin o treime de deputați în Parlament. Avînd în vedere că Parlamentul Republicii Moldova este format din 101 deputați, iar inițiativa de revizuire a Constituției provine de la 35 de deputați în Parlament, ce reprezintă mai mult de o treime din numărul deputaților, Curtea constată că sesizarea întrunește condiția formală cumulativă impusă de dispoziția constituțională precitată.

Proiectul legii constituționale prevede un mecanism subsidiar de protecție a drepturilor omului în Republica Moldova, permițînd cetățenilor să sesizeze direct Curtea Constituțională atît pentru declanșarea procedurii de control al constituționalității legilor, cît și pentru soluționarea plîngerilor în recurs constituțional. Actualul sistem de justiție constituțională nu stipulează accesul direct al cetățenilor la Curtea Constituțională. Procedura excepției de neconstituționalitate, prevăzută de jurisdicția constituțională, prin care cetățenii își pot exercita dreptul de sesizare a Curții Constituționale pentru apărarea drepturilor și libertăților încălcate, este condiționată de intermedierea Curții Supreme de Justiție, de remarcat în context că nu a tuturor instanțelor de judecată, care, dacă ar fi antrenate în această procedură, ar putea contribui la eficientizarea justiției.

Proiectul de lege supus avizării conferă Curții Constituționale, care în prezent poate fi sesizată doar de autoritățile publice, calitatea de "curte a cetățenilor", certificînd încadrarea în limitele fixe impuse de art.142 alin.(2) din Constituție, potrivit căruia nici o revizuire nu poate fi făcută, dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.

3. În calitate de limite relative, care pot fi totuși depășite de Parlament, cu respectarea unor condiții expres prevăzute, servesc dispozițiile constituționale ale art.142 alin.(1) privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și cele referitoare la neutralitatea permanentă a statului, care pot fi revizuite numai cu

aprobarea lor prin referendum, cu votul majorității cetățenilor înscriși în listele electorale. În opinia Curții, proiectul legii nu depășește aceste limite constituționale.

4. Analizînd proiectul de lege sub aspectul respectării principiului unității materiei constituționale, Curtea relevă că nu există contradicții între dispozițiile supuse avizării și dispozițiile consfințite de Constituție. Constituția Republicii Moldova consacră ca valori supreme statul de drept, democrația, drepturile, libertățile și demnitatea omului și declară că ele sînt garantate de stat. Art.8 din Declarația Universală a Drepturilor Omului proclamă că orice persoană are dreptul să se adreseze în mod efectiv instanțelor judiciare competente împotriva actelor care violează drepturile fundamentale ce îi sînt recunoscute prin constituție sau prin lege.

Instituirea recursului constituțional la nivel național va contribui la protecția mai eficientă a drepturilor și libertăților statuate atît de Constituția Republicii Moldova, cît și de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte. Prin examinarea recursurilor constituționale Curtea se va pronunța, în primă și ultimă instanță, asupra încălcărilor comise în acest sens de autoritățile publice și instanțele de judecată.

Conform proiectului de lege, procedura de recurs constituțional este:

- a) un mijloc constituțional și legal cu caracter subsidiar;
- b) poate fi invocată numai în caz de violare a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora;
- c) poate fi declanșată împotriva încălcării dreptului constituțional printr-o lege, act administrativ, decizie judiciară sau omisiune comisă de o autoritate publică;
- d) poate fi inițiată de orice persoană care se pretinde a fi victima violării drepturilor și libertăților fundamentale sau a garanțiilor acestora.

Curtea Constituțională consideră nefondat punctul de vedere al unor autorități publice, potrivit căruia instituirea unui nou "recurs național" ar însemna o "imixtiune a autorității de jurisdicție constituțională în înfăptuirea justiției".

Recursul constituțional permite contestarea directă a actelor sau a acțiunilor (inacțiunilor) autorităților publice care au încălcat drepturile constituționale ale persoanei, și nicidecum atacarea propriu-zisă a deciziilor irevocabile ale instanțelor judecătorești de drept comun.

Conform statutului său și rolului atribuit în sistemul de drept, Curtea Constituțională nu va putea casa sau modifica hotărîrile și sentințele definitive ale instanțelor judecătorești în litigii concrete. Pentru comparație, nici Curtea Europeană pentru Drepturile Omului (în continuare - CEDO), potrivit statutului său, nu este o instanță judecătorească supremă în raport cu sistemul judecătoresc național al țărilor aderente la Convenția Europeană a Drepturilor Omului (în continuare - Convenția).

Persoana va putea exercita recursul constituțional numai după ce va epuiza toate căile de atac pentru restabilirea dreptului constituțional presupus a fi încălcat de instituțiile statale. În condițiile în care Republica Moldova a permis cetățenilor săi accesul la CEDO, pentru protecția drepturilor statuate de Convenție și implicit de Constituția Republicii Moldova, nu poate fi considerată inacceptabilă depunerea unei astfel de plîngerii inițial în instanța națională de jurisdicție constituțională. De remarcat că, potrivit Convenției, CEDO își stabilește ea însăși competențele, și nu statul-parte i le dictează.

Potrivit proiectului de lege, plîngerile constituționale, pînă a fi depuse la o instanță internațională, pot fi examinate de Curtea Constituțională, unica autoritate abilitată să interpreteze oficial normele constituționale și implicit să le exercite direct.

Astfel, Curtea relevă că proiectul de lege nu încalcă principiul unității materiei constituționale, iar elaborarea și concretizarea procedurii de recurs constituțional intră în competența exclusivă a Parlamentului.

5. Analizînd textul propriu-zis al proiectului de lege constituțională sub aspect exegetic, Curtea remarcă necesitatea de a se adăuga la litera d), după cuvintele "Titlul II", cuvintele "din Constituție" și observă în context că unele drepturi și libertăți fundamentale sînt consfințite în alte titluri din Legea Supremă. Astfel, art.75 statuează dreptul la referendum, capitolul VIII reglementează drepturile colectivităților locale, iar titlul IV - o parte din drepturile patrimoniale.

În opinia Curții, necesită a fi redactată dispoziția privind actele atacate prin recurs constituțional, deoarece în formula expusă poate genera efecte restrictive neadecvate. De remarcat că expunerea cît mai succintă a normei constituționale deschide teren pentru creația legislativă.

6. Instituirea recursului constituțional va spori volumul de lucru al Curții și va necesita un număr mai mare de judecători, totodată va soluționa problema parității de voturi, specificată de art.66 din Codul jurisdicției constituționale.

În opinia Curții, desemnarea unui judecător de către Președintele Republicii Moldova extinde exercițiul criteriului reprezentativității. Conform art.77 din Constituție, Președintele Republicii Moldova este șeful statului, garantul suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării. Președintele este ales de trei cincimi din numărul deputaților aleși, investirea sa necesitînd un consens mai larg, decît votul unei simple majorități. Astfel, se prezumă că judecătorul numit de Președinte va fi susținut de majoritatea reprezentanților poporului, inclusiv de opoziția parlamentară, și, implicit, va beneficia de sufragiile unui segment mai mare al populației, în raport cu judecătorii numiți de Parlament prin votul simplu al deputaților prezenți la ședință.

În condițiile în care art.6 din Constituție nu impune și echilibrul puterilor, cerință practic imposibil de realizat, Curtea relevă că revizuirea art.136 nu aduce atingere principiului separării și colaborării puterilor de stat, statuat de Constituție. Art.6 din Constituție presupune posibilitatea și obligația ramurilor puterii de a colabora reciproc, în limita prerogativelor, pentru exercitarea puterii de stat. Luînd în considerare independența judecătorului de orice autoritate publică, cerință impusă de art.137 din Constituție, desemnarea unui judecător de către Președintele Republicii Moldova nu constituie o imixtiune în activitatea puterii legislative și judecătorești.

Prin urmare, proiectul legii prezentat Curții spre avizare se încadrează în limitele revizuirii Constituției prevăzute de art.142 din Constituție. El corespunde exigențelor privind caracterul suveran, independent și unitar al statului. Prevederile proiectului legii constituționale nu sînt de natură să suprimă drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor și nu afectează unitatea materiei constituționale.

Pentru considerentele expuse și avînd în vedere că, potrivit art.141

alin.(2) din Constituție, proiectele de legi constituționale se prezintă Parlamentului numai împreună cu avizul Curții Constituționale, conducându-se după art.26 alin.(1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.61 alin.(1) din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională, cu votul a 5 judecători, adoptă următorul

AVIZ:

1. Revizuirea Constituției inițiată de 35 de deputați în Parlament este conformă prevederilor art.141 alin.(1) lit.b) din Constituție.

2. Proiectul legii pentru completarea art.135 și modificarea art.136 din Constituție nu depășește limitele revizuirii Constituției stabilite de dispozițiile constituționale ale art.142.

3. Proiectul legii pentru completarea art.135 și modificarea art.136 din Constituție poate fi prezentat Parlamentului împreună cu avizul Curții Constituționale.

4. Presentul aviz este definitiv, nu poate fi supus nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în "Monitorul Oficial al Republicii Moldova".

PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE

Victor PUȘCAȘ

Chișinău, 16 decembrie 2004.

Nr.1.

OPINIE SEPARATĂ

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

Proiectul de lege constituțională, avizat pozitiv de Curte, abilitează Curtea Constituțională cu atribuția de a se pronunța, după epuizarea căilor de atac, asupra cererilor depuse de orice persoană care se pretinde victimă a unor încălcări ale drepturilor și libertăților fundamentale provenite dintr-o lege, dintr-un act administrativ, dintr-o hotărâre judecătorească sau dintr-o omisiune a autorităților publice și prevede numirea celui de-al șaptelea judecător al Curții de către Președintele Republicii Moldova.

Calific decizia Curții ca o flagrantă eroare jurisdicțională.

Fără a contesta conformitatea formală procedurală a inițiativei de revizuire a Constituției, consider că proiectul de lege constituțională, în formula propusă, este inacceptabil pentru următoarele considerente.

În formula prezentată, proiectul încalcă principiul unității materiei constituționale.

Conform art.6 din Constituție, există trei ramuri ale puterii de stat: legislativă, executivă și judecătorească, care sînt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin potrivit Legii Supreme. Principiul separației puterilor are calitatea intrinsecă de a asigura guvernarea democratică a țării și neadmiterea abuzurilor de putere.

Una din structurile destinate de a veghea asupra bunei funcționări a autorităților publice și separării efective a ramurilor puterii de stat este Curtea Constituțională, care, conform art.134 din Constituție, este unica autoritate de jurisdicție constituțională, căreia îi revine rolul esențial de a garanta supremația Constituției. Fiind o instituție politico-jurisdicțională, Curtea Constituțională se situează în afara celor trei ramuri ale puterii de stat, este independentă de oricare altă autoritate publică, nu face parte din sistemul judecătoresc și nu poate

examina probleme de drept comun. Cauzele privind încălcarea drepturilor și libertăților persoanei pot fi examinate numai sub aspectul constituționalității, și nicidecum al legalității, după cum se propune în proiect, care promovează așa-numitul "recurs național".

Conform art.114 din Constituție, justiția se înfăptuiește în numele legii numai de instanțele judecătorești. Art.20 din Constituție stipulează imperativ că orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente (adică a celor specificate în art.115 din Constituție) împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

Potrivit art.119 din Constituție, împotriva hotărîrilor judecătorești, părțile interesate și organele de stat competente pot exercita căile de atac, în condițiile legii, - indiscutabil, în instanțele prevăzute de art.115 din Constituție, care nu include în sistemul judecătoresc Curtea Constituțională. Întrucît nu face parte din autoritatea judecătorească, Curtea Constituțională nu poate fi instanță de recurs, cu atît mai mult pentru instanțele judecătorești de drept comun.

Învestirea Curții Constituționale cu atribuția improprie de examinare a "recursului național" și revizuirea în acest sens a Constituției încalcă principiul unității materiei constituționale, deoarece modificările propuse contravin în mod flagrant dispozițiilor art.6, art.20, art.114, art.115, art.119 și art.134 din Constituție, învederînd imixtiunea Curții în activitatea puterii judecătorești.

De subliniat că sesizarea Curții Constituționale de către cetățeni este stipulată expres de lit.g) a art.135 din Constituție, prin ridicarea excepțiilor de neconstituționalitate. Este necesar doar ca, printr-o modificare, dreptul de sesizare a Curții Constituționale să fie atribuit oricărei instanțe judecătorești.

Este inacceptabilă de asemenea dispoziția din proiect privind numirea unui judecător al Curții Constituționale de către Președintele Republicii Moldova.

Conform teoriei generale a dreptului și art.77 din Constituție, președintele țării este exponentul (șeful) puterii executive, teză confirmată și prin hotărîrile Curții Constituționale din 4 aprilie 1996, nr.37 din 10 decembrie 1997, nr.15 din 23 martie 1999 și nr.7 din 18 martie 2004. Consider că imparitatea reprezentativă a autorităților publice la Curtea Constituțională va conduce la dezechilibrarea puterii, prin care fapt proiectul încalcă art.6 din Constituție și implicit principiul unității materiei constituționale.

Argumentele invocate de Curte în favoarea inițiativei de revizuire a Constituției sînt declarative și nu corelează cu dispozițiile Constituției și Convenției Europene a Drepturilor Omului, citate în aviz.

Judecător
al Curții Constituționale

Mircea IUGA

16 decembrie 2004.