



HOTĂRÎRE
privind controlul constituționalității art.13 alin.(3) lit.a)
din Codul electoral nr.1381-XIII din 21 noiembrie 1997

nr. 25 din 09.11.2010

Monitorul Oficial nr.227-230/25 din 19.11.2010

* * *

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională în componența:
Valeria ȘTERBETȚ – președinte, judecător-raportor
Victor PUȘCAȘ – judecător
Petru RAILEAN – judecător
Elena SAFALERU – judecător

cu participarea grefierului Dina Musteața, reprezentanților permanenți la Curtea Constituțională, al Parlamentului, Ion Creangă, al Guvernului, Oleg Efrim, călăuzindu-se de prevederile art.135 alin.(1) lit.a) din Constituție, art.4 alin.(1) lit.a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.4 alin.(1) lit.a) și art.16 alin.(1) din Codul jurisdicției constituționale, a examinat în ședință plenară deschisă dosarul pentru controlul constituționalității art.13 alin.(3) lit.a) din Codul electoral nr.1381-XIII din 21 noiembrie 1997, cu modificările ulterioare.

Drept temei pentru examinarea dosarului a servit sesizarea Guvernului, depusă la 29 octombrie 2010, în conformitate cu prevederile art.24 și art.25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.38 și art.39 din Codul jurisdicției constituționale.

Prin decizia Curții Constituționale din 2 noiembrie 2010 sesizarea a fost acceptată spre examinare în fond și înscrisă în ordinea de zi pentru data de 9 noiembrie 2010.

În procesul examinării preliminare a sesizării Curtea Constituțională a solicitat puncte de vedere Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Comisiei Electorale Centrale.

Examinînd materialele dosarului, audiind informația prezentată de judecătorul-raportor și explicațiile participanților la proces, Curtea Constituțională

A CONSTATAT:

1. Articolul 13 alin.(3) lit.a) din Codul electoral nr.1381-XIII din 21 noiembrie 1997¹, cu modificările ulterioare, din care se contestă sintagmele “viceprim-miniștrii, miniștrii” și “membrii din oficiu ai Guvernului”, stipulează următoarele: “Cetățenii Republicii Moldova 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, din momentul înregistrării lor în calitate de concurenți electorali, își suspendă activitatea în funcția pe care o dețin. Persoanele care cad sub incidența acestor prevederi sînt:

a) viceprim-miniștrii, miniștrii și viceministrii, membrii din oficiu ai Guvernului”.

¹ M.O., 1997, nr.81, art.667

Autorul sesizării consideră că sintagmele “viceprim-miniștrii, miniștrii” și “membrii din oficiu ai Guvernului” cuprinse la lit.a) contravin prevederilor art.38 din Constituție și aduc atingere prevederilor art.96, art.102 și art.103 din Constituție.

În sesizare se subliniază că membrii Guvernului sînt în drept să candideze pentru autoritatea reprezentativă supremă a statului, legea neconținînd interdicții în acest sens. Deși este îndreptată spre a asigura condiții egale pentru toți concurenții electorali, norma legală, prin care membrii Guvernului sînt obligați să-și suspende activitatea în funcția deținută, limitează capacitatea Guvernului de a-și exercita deplin mandatul, ceea ce este o restrîngere disproporționată a principiului constituțional al continuității puterii.

2. Raportînd articolul 13 alin.(3) lit.a) din Codul electoral la normele constituționale și legale, Curtea reține următoarele.

Art.96 alin.(1) din Constituție statuează că Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

Potrivit dispozițiilor constituționale ale art.98 alin.(5) și art.103, Guvernul își exercită atribuțiile din ziua depunerii jurămîntului de către membrii lui în fața Președintelui Republicii Moldova și pînă la data validării alegerilor pentru un nou Parlament.

Stabilind alegerile libere ca mijloc de exprimare supremă a voinței poporului, Constituția, în art.38, garantează dreptul cetățenilor Republicii Moldova de a alege și de a fi aleși.

Astfel, conform art.38 alin.(3) din Constituție, dreptul de a fi aleși le este garantat cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot, *în condițiile legii*.

Curtea menționează că prevederea legală supusă controlului constituționalității vizează dreptul unor persoane care dețin funcții de demnitate publică de a fi aleși. O condiție legală pentru persoanele ce pretind la o funcție publică eligibilă, care, în virtutea postului ocupat, nu au dreptul să fie membri ai partidelor sau ai altor organizații social-politice, și cele care exercită o înaltă funcție de răspundere, fiind numite sau alese în conformitate cu normele Constituției Republicii Moldova și/sau legilor organice, este suspendarea activității în funcția exercitată din momentul înregistrării lor în calitate de concurenți electorali. Sub incidența acestei prevederi cad membrii Guvernului: *viceprim-miniștrii, miniștrii și membrii din oficiu ai Guvernului*.

Curtea menționează că restrîngerea exercițiului unor drepturi sau libertăți poate avea loc în condițiile stipulate de art.54 alin.(2) din Constituție, potrivit cărora restrîngerea trebuie să fie prevăzută de lege, să corespundă normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, să constituie o măsură necesară într-o societate democratică, să fie proporțională scopului urmărit.

Potrivit art.54 alin.(3) din Constituție, drepturile proclamate în art.20-24 din Constituție nu pot fi restrînse.

Curtea reține că dreptul de a fi ales și dreptul de a accede la o funcție publică nu sînt drepturi absolute, nu cad sub incidența art.54 alin.(3) din Constituție, prin urmare, pot fi restrînse.

Dispozițiile art.38 alin.(3) din Constituție, care garantează dreptul cetățenilor Republicii Moldova de a fi aleși, presupun reglementarea prin lege a modului de realizare a acestui drept, implicit, instituirea unor restrîngeri.

Curtea constată că prevederea contestată a Codului electoral corespunde cerințelor impuse de art.54 din Constituție, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional privind limitele ingerinței, în special cu:

- articolul 25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, prevederile căruia admit aplicarea justificată a unor restrîngeri în materie de drepturi electorale;

- articolul 3 din Primul Protocol adițional la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, care garantează fiecărei persoane cele două drepturi subiective: dreptul de vot și dreptul de a candida la alegerea corpului legislativ;

- articolul 15 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, care nu include dreptul la alegeri libere, reglementat de articolul 3 din Primul Protocol adițional la Convenție, în categoria drepturilor ce nu cunosc derogări, în situații speciale.

Scopul normelor respective este ca Înaltele Părți Contractante să adopte măsuri pozitive pentru organizarea unor alegeri democratice.

Așadar, statele părți sînt în drept să impună anumite condiții pentru titularii funcțiilor publice în îndeplinirea aspirației lor de a fi aleși într-un organ reprezentativ.

Curtea reiterează că acest punct de vedere își găsește confirmare în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în materie de drepturi electorale. În cauza Mathieu-Mohin și Clerfayt contra Belgiei² Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că, deși art.3 din Primul Protocol la Convenție garantează fiecărei persoane dreptul de vot și dreptul de a candida la alegerea corpului legislativ, aceste drepturi nu sînt absolute, nu sînt expres prevăzute în textul articolului 3, nu sînt definite de acesta, lăsînd "loc unor limitări implicite", statuînd că "în ordinea lor juridică internă statele contractante pot supune exercițiul dreptului de vot și pe cel al dreptului de eligibilitate unor condiții, cărora, în principiu, dispozițiile art.3 nu le sînt potrivnice". Aceste condiții să nu fie de natură a aduce atingere însăși substanței acestor drepturi, privîndu-le astfel de eficacitatea lor, să urmărească un scop legitim și mijloacele folosite pentru realizarea lor să nu fie disproporționate, în special asemenea condiții și restricții nu trebuie, practic, să anihileze libera exprimare a opiniei poporului în alegerea corpului legislativ³.

² Cauza Mathieu-Mohin și Clerfayt contra Belgiei (Cererea nr.9267/81) din 02.03.1987, § 52

³ Idem, § 52

Conform art.54 alin.(4) din Constituție, restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

În aspect comparat, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a observat multitudinea de situații prevăzute în constituțiile și legislațiile electorale ale statelor membre ale Consiliului European, care variază în funcție de factorii istorici și politici proprii fiecărui stat și demonstrează diversitatea soluțiilor posibile în această materie.

Potrivit Codului bunelor practici în materie electorală, adoptat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept la cea de-a 52-a sesiune plenară din 18-19 octombrie 2002, egalitatea șanselor trebuie garantată tuturor partidelor și candidaților și trebuie să stimuleze Statul să adopte o atitudine imparțială față de ei și să aplice aceeași legislație în mod echitabil tuturor⁴.

⁴ [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-rom.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-rom.pdf)

Curtea Constituțională menționează că scopul urmărit de legiuitor prin norma privind suspendarea din funcție pe durata campaniei electorale a membrilor Guvernului incluși în listele de candidați îl constituie asigurarea egalității șanselor tuturor concurenților electorali în realizarea dreptului de a accede în Parlament.

Anterior problema în cauză a făcut obiectul dezbaterilor judecătorilor constituționali. Astfel, prin Hotărârea nr.15 din 27.05.1998 “Cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Codul electoral și a Hotărârii Parlamentului nr.1508-XIII din 18 februarie 1998”⁵, Curtea Constituțională a apreciat “că restricția prevăzută de art.13 alin.(3) din Codul electoral pentru candidații care se află în stare de incompatibilitate cu funcția la care candidează este conformă prevederilor art.16 alin.(2), art.39 alin.(3) și art.54 din Constituție, întrucât ar fi contrar moralei publice, în general, și deontologiei electorale, în special, ca o anumită categorie de persoane, în virtutea funcțiilor pe care le dețin, să poată influența opțiunea electoratului. În aceste condiții, șansele egale ale candidaților pentru alegerile de deputați ar fi serios compromise. Mai mult ca atât, unele funcții, pentru care se instituie această restricție, presupun încadrarea directă a celor care le dețin în procesul organizării și desfășurării alegerilor, cum ar fi, spre exemplu, cele de ministru, șef al administrației publice locale etc.”

⁵ M.O. nr.54-55/23 din 18.06.1998

De remarcat că prevederile art.13 alin.(3) din Codul electoral au fost modificate de mai multe ori⁶. În redacția inițială ele nu concretizau categoriile de persoane oficiale, care din momentul înregistrării lor în calitate de concurenți electorali urmau să-și suspende activitatea în funcția deținută. Prevederile în vigoare au eliminat această lacună, indicând funcțiile susceptibile condiționării privind candidarea. După cum a menționat Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept în Opinia nr.484/2008, adoptată în cadrul celei de-a 76-a sesiuni plenare din 17-18 octombrie 2008⁷, “această specificare este binevenită..., deoarece prevederea era prea generală anterior”.

⁶ Legea nr.268-XIV din 04.02.99, M.O. nr.22-23/93 din 04.03.99;
Legea nr.796-XV din 25.01.2002, M.O. nr.20/84 din 02.02.2002;
Legea nr.842-XV din 14.02.2002, M.O. nr.26/136 din 14.02.2002;
Legea nr.176-XVI din 22.07.2005, M.O. nr.107-109/535 din 12.08.2005;
Legea nr.248-XVI din 21.07.2006, M.O. nr.131-133/677 din 18.08.2006;
Legea nr.76-XVI din 10.04.2008, M.O. nr.83/283 din 07.05.2008;
Legea nr.119-XVIII din 18.06.2010, M.O. nr.108-109/332 din 29.06.2010

⁷ [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-rom.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-rom.pdf) CDL-AD(2008)022

Având în vedere semnificația majoră a alegerilor în viața statului, legiuitorul are obligația de a crea condiții adecvate pentru realizarea voinței suverane a poporului pe calea exercitării drepturilor electorale de către cetățeni și, respectiv, a formării unor organe autonome și independente ale puterii publice, menite să transpună în viață interesele poporului și să garanteze drepturile și libertățile omului și cetățeanului Republicii Moldova.

Astfel, legiuitorul a fost în drept să stipuleze pentru *viceprim-miniștrii, miniștrii și membrii din oficiu ai Guvernului* obligativitatea suspendării activității în funcția deținută din momentul înregistrării lor în calitate de concurenți electorali.

Curtea consideră că restrângerea este proporțională scopului urmărit, deoarece nu aduce atingere substanței drepturilor electorale, în speță dreptului de a candida pentru alegeri și de a fi ales, nu anihilează libera exprimare a voinței poporului în alegerea corpului legislativ, nu privează de substanță nici dreptul de acces la o funcție publică, ci doar condiționează exercițiul dreptului de a candida la funcția de deputat în Parlament. Prevederea art.13 alin.(3) lit.a) din Codul electoral permite cetățenilor Republicii Moldova care ocupă funcțiile respective să-și conformeze conduita socială, astfel încât să nu le fie limitate drepturile.

Curtea nu poate reține argumentul autorului sesizării că prevederea contestată este neconstituțională prin raportare la art.103 din Legea Supremă.

Prevederea cuprinsă în art.13 alin.(3) lit.a) din Codul electoral se aplică pentru perioada campaniei electorale. Persoanele specificate în această prevedere, inclusiv membrii de Guvern, sînt în drept să aleagă între funcția deținută și funcția pretinsă.

În baza enunțurilor expuse Curtea Constituțională conchide că restricția instituită prin art.13 alin.(3) lit.a) din Codul electoral pentru *viceprim-miniștrii, miniștrii și membrii din oficiu ai Guvernului*, înregistrați în calitate de concurenți electorali, este conformă prevederilor art.54 alin.(2) și art.38 din Constituție și nu aduce atingere prevederilor art.96, art.102 și art.103 din Constituție.

Pentru motivele arătate, conducîndu-se după prevederile art.140 din Constituție, art.26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.6, art.61, art.62 și art.68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. Se declară constituționale sintagmele "*viceprim-miniștrii, miniștrii*" și "*membrii din oficiu ai Guvernului*" cuprinse în art.13 alin.(3) lit.a) din Codul electoral nr.1381-XIII din 21 noiembrie 1997, cu modificările ulterioare.

2. Prezenta hotărîre este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în "*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*".

PREȘEDINTELE ȘEDINȚEI

Valeria ȘTERBEȚ

Chișinău, 9 noiembrie 2010.

Nr.25.

JCC-02/38a

9 noiembrie 2010

ADRESĂ

Prin Hotărîrea nr.25 din 9 noiembrie 2010 Curtea Constituțională a recunoscut drept constituționale sintagmele "*viceprim-miniștrii, miniștrii*" și "*membrii din oficiu ai Guvernului*" cuprinse în art.13 alin.(3) lit.a) din Codul electoral nr.1381-XIII din 21 noiembrie 1997, cu modificările ulterioare, contestate în sesizarea Guvernului. Potrivit Codului electoral: "Cetățenii Republicii Moldova 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, din momentul înregistrării lor în calitate de concurenți electorali, își suspendă activitatea în funcția pe care o dețin. Persoanele care cad sub incidența acestor prevederi sînt:

a) *viceprim-miniștrii, miniștrii și viceministrii, membrii din oficiu ai Guvernului*".

În procesul examinării dosarului Curtea Constituțională a constatat unele lacune în legislație.

Pentru asigurarea exercitării neîntrerupte a atribuțiilor Guvernului, după cum prevede art.103 din Constituție, era necesar să fie reglementat modul de formare a Guvernului în cazul suspendării activității unor membri din momentul înregistrării lor în calitate de concurenți electorali, astfel încât să poată fi executate prevederile constituționale ale art.96 și art.102.

Potrivit Legii privind actele legislative, "*la elaborarea, adoptarea și aplicarea actului legislativ se respectă principiile: oportunității, coerenței, consecvenței și echilibrului între reglementările concurente*"(art.4). În această ordine de idei Curtea menționează că este necesar ca legea care autorizează

ingerința în exercițiul unor drepturi și libertăți constituționale să întrunească și criteriile *clarității, accesibilității și previzibilității*.

Curtea observă că art.13 alin.(3) din Codul electoral, ce concretizează categoriile de persoane oficiale, care din momentul înregistrării lor în calitate de concurenți electorali urmează să-și suspende activitatea în funcția deținută, a omis o parte din funcțiile de demnitate publică incluse în Anexa la Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr.199 din 16.07.2010. Potrivit Legii nr.199 din 16.07.2010, suspendarea mandatului demnitarului are loc inclusiv “*în temeiul participării la campania electorală*” (art.21). Astfel, se atestă o inadverență între art.13 alin.(3) din Codul electoral, care este o normă specială, și norma adoptată ulterior.

După cum a menționat Curtea Constituțională în hotărîre, scopul urmărit de legiuitor prin norma privind suspendarea din funcție pe durata campaniei electorale a membrilor Guvernului înscriși în listele de candidați îl constituie asigurarea egalității șanselor tuturor concurenților electorali în realizarea dreptului de a accede în Parlament, scontîndu-se și evitarea utilizării de către membrii Guvernului a resurselor administrative.

Legislația nu conține prevederi clare referitor la conduita persoanelor cu funcție de demnitate publică nespecificate în art.13 alin.(3) din Codul electoral, generînd interpretări și aplicări neunivoce, în pofida faptului că se impune asigurarea neutralității și imparțialității autorităților publice în scrutin.

După cum recomandă Codul bunelor practici în materie electorală, adoptat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept la cea de-a 52-a sesiune plenară din 18-19 octombrie 2002, egalitatea șanselor trebuie să fie asigurată în mod echitabil pentru toate partidele și candidații și trebuie să stimuleze Statul să adopte o atitudine imparțială față de ei și să aplice aceeași legislație în mod echitabil tuturor. Aceasta implică o atitudine neutră (imparțială) din partea autorităților publice, în special în ceea ce privește campania electorală, reflectarea alegerilor de către mijloacele de informare în masă, în special cele publice, finanțarea publică a partidelor și campaniilor electorale. În acest sens trebuie să existe prevederi precise, accesibile, previzibile.

În viziunea Curții Constituționale, Codul electoral nu conține prevederi complete și clare în aspectul menționat.

Considerînd că este necesară perfecționarea cadrului legislativ în domeniu în acest sens, Curtea Constituțională înaintează Parlamentului prezenta adresă.

În temeiul art.28¹ din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.79 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională solicită Parlamentului să examineze prezenta adresă și să informeze Curtea despre decizia adoptată în termenele prevăzute de lege.

PREȘEDINTELE ȘEDINȚEI

Valeria ȘTERBEȚ

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 hotărîrea 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 eminate persoane politice, să fie ruși de la electorat. În hotărîrea 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 demnitarul să figureze pe listele de candidați, decît să acționeze din umbră. În scopul îngrijirii 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 demnitarul 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, prestația unui politician de carieră în campania electorală, de regulă, este net superioară prestației 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 când începe și când se încheie mandatul Guvernului. Până la validarea alegerilor pentru un nou Parlament Guvernul dispune de atribuții depline, orice limitări, în special referitoare la activitatea întregului Guvern, fiind inadmisibile. Având în vedere importanța deosebită a Guvernului în realizarea puterii de stat, în Hotărârea 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 cât 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 reducându-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.

JUDECĂTORUL CURȚII CONSTITUȚIONALE

Victor PUȘCAȘ

9 noiembrie 2010