



DEPUTAT ÎN PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

MD-2073, Chișinău, bd. Ștefan cel Mare nr.105

www.parlament.md

25 martie 2013

MC Nr. 07

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA
str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28, mun. Chișinău,
MD 2004, Republica Moldova

SESIZARE

prezentată în conformitate cu articolul 25 lit.g) din Legea nr.317-XIII din 13.12.1994 cu privire la Curtea Constituțională și articolele 38 alin.(I) lit.g) și 39 din Codul Jurisdicției Constituționale nr.502-XIII din 16.06.1995

I – AUTORUL SESIZĂRII

1. Nume: **GODEA**
2. Prenume: **MIHAI**
3. Funcția: **deputat în Parlamentul Republicii Moldova**
4. Adresa: **mun. Chișinău, MD-2012, str. Chișinău, str. Vasile Alecsandri 95**
5. Tel./fax: **069899210**

Mihai GODEA

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA		
INTRARE NR. <u>60</u>		
<u>25</u>	<u>03</u>	<u>20</u> <u>13</u>

II – OBIECTUL SESIZĂRII

Situația de drept: La 11 iulie 2012, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr.168/2012 pentru modificarea Legii nr.768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local (publicată în MO nr.190-192/642 din 14.09.2012), prin care au fost stabilite noi incompatibilități ale mandatului alesului local. Astfel, modificările efectuate la articolul 7 alin.(1) lit.c) și lit.d) stabilesc incompatibilitatea mandatului alesului local cu:

„c) calitatea de funcționar public, de angajat în subdiviziunile autorităților administrației publice locale (aparatură președintelui raionului, primăriei, primărie și preturile municipiului Chișinău, direcții, secții și alte subdiviziuni), inclusiv ale Adunării Populare a Găgăuziei și ale Comitetului executiv al Găgăuziei;

d) calitatea de șef, de șef adjunct în structurile subordonate autorităților publice locale (instituții publice, servicii, întreprinderi municipale);”

Adoptarea și punerea în aplicare a Legii nr.168 din 11.07.2012 a generat multiple situații de conflict, de interpretare și aplicare defectuoasă a noilor reglementări în privința unor aleși locali, limitarea sau încălcarea unor drepturi constituționale ale acestora, dar și a prevederilor constituționale vizând autonomia locală și funcționarea autorităților administrației publice locale. Prin modificările efectuate ad-hoc și abuziv în legislație, un număr considerabil de aleși locali sînt impuși să depună mandatele obținute în alegerile locale generale din iunie 2011, din cauza că ar deține diverse funcții în structuri subordonate sau afiliate autorităților administrației publice locale.

Despre caracterul imperfect ale modificărilor efectuate vorbește și faptul că imediat după punerea în aplicare a Legii nr.168 din 11.07.2012, Parlamentul a fost nevoit să adopte Legea nr.263/2012 privind interpretarea articolului 7 alineatul (1) literele c) și d) din Legea nr.768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local.

Situația de fapt: Prevederile restrictive ale Legii în cauză au efect retroactiv și se aplică în privința aleșilor locali care deja dețin mandate în urma alegerilor locale generale din anul 2011. Reglementările juridice în vigoare la momentul alegerilor nu stabileau o serie de restricții și această situație de drept a durat mai bine de un an de zile.

Lipsa normelor finale și tranzitorii în cuprinsul Legii nr.168 din 11.07.2012 semnifică aplicarea acesteia doar pentru viitor, în cazul unor alegeri parțiale ori a alegerilor locale generale.

Prevederile art.7 alin.(1) lit.c) și lit.d) se aplică în privința persoanelor angajate în structurile auxiliare, care nu sînt considerate subdiviziuni ale aparatului Președintelui raionului sau ale consiliului raional. Legea utilizează noțiunea „în subdiviziunile autorităților administrației publice locale” și le enumără: aparatul președintelui raionului, primăriei, primărie și preturile municipiului Chișinău, direcții, secții și alte subdiviziuni. În același timp, Hotărîrea Guvernului nr.689 din 10.06.2003 cu privire la organigrama și statele de personal ale aparatului președintelui raionului, direcțiilor, secțiilor, altor subdiviziuni din subordinea Consiliului raional, stabilește, în Anexa 12, o serie de servicii „pe lîngă” aparatul președintelui raionului, direcțiile, secțiile și alte subdiviziuni din subordinea Consiliului raional. Deoarece Legea nu menționează expres serviciile „pe lîngă” consiliul raional, rezultă că prevederile ei nu se aplică în privința angajaților din aceste servicii.

În opinia autorului, prevederile enunțate mai sus și punerea lor în aplicare în privința aleșilor locali care își exercită de mai mult timp mandatul, încalcă drepturi și reglementări constituționale exprese, cum ar fi:

1. Principiul neretroactivității legii (art.22 din Constituție).
2. Dreptul de a cunoaște drepturile și îndatoririle (art.23 din Constituție)
3. Dreptul de acces la o funcție publică (art.39 din Constituție).
4. Interdicția restrîngerii neîntemeiate a unor drepturi și libertăți (art.54 din Constituție).
5. Principiile de bază ale administrării publice locale (art.109 din Constituție).

III – EXPUNEREA PRETINSEI SAU A PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI ALE CONSTITUȚIEI, PRECUM ȘI A ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL ACESTOR AFIRMAȚII

În opinia mea, prevederile pct.2 lit.c) din Legea nr.168 din 11.07.2012 pentru modificarea Legii nr.768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local, conform cărora mandatul alesului local ar fi incompatibil cu: „c) calitatea de *angajat în subdiviziunile autorităților administrației publice locale* (aparatură președintelui raionului, primăriei, primărie și preturile municipiului Chișinău, direcții, secții și alte subdiviziuni)....” încalcă o serie de norme constituționale, după cum urmează.

1. Principiul neretroactivității legii (art.22 din Constituție). Conform textului constituțional, nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni care, în momentul comiterii, nu constituiau un act delictuos. Examinarea și interpretarea acestui principiu de către Curtea Constituțională a statuat următoarele:

a) cum este cunoscut din teoria dreptului, aplicarea legii comportă dimensiuni spațiale și temporale, care implică producerea efectelor juridice în anumite limite spațiale și intervale de timp. Efectul legii în timp este ghidat de principiul activității legii, potrivit căruia legea se aplică tuturor faptelor în timpul în care se află în vigoare, are eficiență deplină și continuă din momentul intrării în vigoare și până la abrogarea ei. Legea nu se aplică faptelor săvârșite înainte de intrarea ei în vigoare, adică nu are efect retroactiv. Ea dispune numai pentru prezent și viitor și nu are efecte juridice pentru trecut. E de menționat însă că principiul neretroactivității legii, care are o autoritate incontestabilă, suportă excepții relevate de dreptul penal și dreptul administrativ, potrivit cărora legea care înlătură pedeapsa pentru o faptă sau care ușurează pedeapsa are efect retroactiv, adică se extinde și asupra faptelor săvârșite până la emiterea ei. Consacrat expres în art. 22 din Constituție, principiul neretroactivității legii urmărește protejarea libertăților, contribuie la adâncirea securității juridice, a certitudinii în raporturile interumane. Principala valoare a ordinii de drept constă în posibilitatea oferită fiecăruia de a-și conforma comportamentul regulilor dinainte stabilite. (HCC nr.32 din 29.10.98).

b) Dreptul subiectiv, constituit în baza unei legi anterioare, nu poate fi atins de cel născut sub imperiul unei legi posterioare. În caz contrar s-ar putea înțelege că legea nouă e susceptibilă aplicării unor fapte din trecut, ceea ce contravine dispozițiilor art. 22 din Constituție. Conform regulii generale, legea nouă poate modifica regimul juridic al dreptului anterior, îl poate suprima sau îl poate înlocui cu un alt drept. Însă, dacă legea nouă nu are caracter retroactiv, ea nu poate desființa modalitatea prin care legea anterioară a instituit dreptul respectiv și efectele lui. (HCC nr.38 din 15.12.98)

c) 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 disproportionale, în special asemenea condiții și restricții nu trebuie, practic, să anihileze libera exprimare a opiniei poporului în alegerea corpului legislativ. Conform art.54 alin.(4) din Constituție, restrîngerea 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 tuturor. (HCC nr.25 din 09.11.2010).

d) Dispozițiile art. 22 din Constituție (privind neretroactivitatea legii) se rezumă la aceea că nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni care, în momentul comiterii, nu constituiau un act delictuos. De asemenea, nu se va aplica nici o pedeapsă mai aspră decât cea care era aplicabilă în momentul comiterii actului delictuos. Principiul neretroactivității legii are un caracter universal, ține de stabilitatea ordinii de drept, urmărește protejarea libertăților, contribuie la adâncirea securității juridice și a certitudinii raporturilor interumane. (HCC Nr.26 din 23.05.2002).

Concluzie: Pornind de la argumentele expuse, considerăm că introducerea printr-o lege ulterioară a interdicției deținerii concomitente a mandatului de ales local și de angajat în subdiviziunile autorităților administrației publice locale este în contradicție cu principiul neretroactivității legii, restrânge neîntemeiat dreptul de a deține o funcție publică eligibilă și afectează securitatea raporturilor juridice în societate. Aceste interdicții nu pot restrânge exercițiul mandatului deja obținut, ele pot avea aplicare doar pentru viitor, când vor fi organizate alegeri locale generale.

2. Dreptul de a cunoaște drepturile și îndatoririle (art.23 din Constituție). Conform normei constituționale, Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative. La momentul obținerii mandatului de ales local, în rezultatul alegerilor locale din iunie 2011, legislația stabilea anumite interdicții și incompatibilități, care au fost respectate și aplicate în termenele corespunzătoare.

Concluzie: Introducerea ulterioară a unor incompatibilități nu putea fi prevăzută de către aleșii locali și aceștia nu au fost informați de Stat la momentul când au obținut mandatul și l-au exercitat cu bună credință o perioadă îndelungată, de circa 1,5 ani de zile.

3. Dreptul de acces la o funcție publică (art.39 din Constituție). Conform textului constituțional, oricărui cetățean i se asigură, potrivit legii, accesul la o funcție publică. Funcția de ales local este o funcție publică, exercitată suplimentar activității de la locul de muncă de bază. Astfel, conform art.24 alin.(1) al Legii nr.768 din 02.02.2000 privind statutul alesului local „*pe durata ședințelor consiliului și a executării însărcinărilor consiliului sau comisiei,.... consilierul angajat în câmpul muncii este degrevat de obligațiile lui la locul de muncă.*”.

Concluzie: introducerea unei incompatibilități pe perioada când mandatul este deja exercitat – constituie o suprimare a dreptului de acces la funcția publică și o anulare a garanției constituționale de acces la funcția publică.

4. Interdicția restrîngerii neîntemeiate a unor drepturi și libertăți (art.54 din Constituție). Textul constituțional de la art.54 alin.(2) și (4) stabilește că exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrîngerii decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și

imparțialității justiției. De asemenea, restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

Astfel, o nouă lege ce restrânge drepturile și libertățile omului (inclusiv dreptul la funcție eligibilă) poate fi adoptată conform normelor constituționale de la art.54, care stabilesc interdicția diminuării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului. Același articol constituțional prevede că exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele „securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției”. Observăm că „interesele serviciului public” nu intră în sfera respectivă a restrîngerilor. De asemenea, art.54 alin.(3) din Constituție prevede că restrîngerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și „nu poate atinge existența dreptului sau a libertății”. Introducerea unor interdicții după ce mandatul este obținut și exercitat cu bună-credință de către alesul local o perioadă considerabilă de timp afectează existența dreptului la deținerea funcției publice eligibile.

Concluzie: Introducerea incompatibilităților suplimentare, pe perioada exercitării mandatului de ales local constituie o restrîngere abuzivă a unui un drept subiectiv deja obținut și exercitat. Pentru a aplica restrîngerea respectivă nu există premisele stabilite de art.54 alin.(2) al Constituției, iar aplicarea restrîngerii generale nu este proporțională cu situația care a determinat-o, afectînd însăși existența dreptului în cauză.

5. Principiile de bază ale administrării publice locale (art.109 din Constituție). Conform prevederilor constituționale, administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Autonomia privește atît organizarea și funcționarea administrației publice locale, cît și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.

Lipsa normelor finale și tranzitorii în cuprinsul Legii nr.168 din 11.07.2012 semnifică aplicarea acesteia doar pentru viitor, în cazul unor alegeri parțiale ori a alegerilor locale generale. În caz contrar, dacă Legea se va aplica retroactiv, va fi afectat principiul autonomiei și independenței administrației publice locale, prin intervenția autorității publice centrale, în cazul dat, a Parlamentului Republicii Moldova.

Concluzie: Adoptarea de către Parlament a unei legi care aduce atingere mandatului aleșilor locali, fără consultarea opiniei acestora și a autorităților administrației publice locale, precum și fără argumentarea restrîngerilor introduse - încalcă principiile de bază ale administrării publice locale.

IV. EXPUNEREA CERINTELOR AUTORULUI SESIZĂRII

Prin această sesizare, se solicită verificarea constituționalității prevederilor pct.2 lit.c) din Legea nr.168 din 11.07.2012 pentru modificarea Legii nr.768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local (publicată în Monitorul Oficial nr.190-192/642 din 14.09.2012), conform căroră, mandatul alesului local ar fi incompatibil cu: „c) calitatea de *angajat în subdiviziunile autorităților administrației publice locale* (aparatură președintelui raionului, primăriei, primărie și preturile municipiului Chișinău, direcții, secții și alte subdiviziuni)...”, intrate în vigoare și puse în aplicare în perioada de exercitare a mandatului alesului local, obținut în cadrul alegerilor locale generale din luna iunie 2011.

În special, se solicită declararea ca fiind neconstituționale a următoarelor prevederi din art.7 alin.(1) al Legii nr.768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local:

- lit.c), textul „...de angajat în subdiviziunile autorităților administrației publice locale (aparatul președintelui raionului, primăriei, primărie și preturile municipiului Chișinău, direcții, secții și alte subdiviziuni), inclusiv ale Adunării Populare a Găgăuziei și ale Comitetului executiv al Găgăuziei;”.

- lit.d), integral: „d) calitatea de șef, de șef adjunct în structurile subordonate autorităților publice locale (instituții publice, servicii, întreprinderi municipale);”.

VI. DOCUMENTE ANEXATE

1. Legea nr.168 din 11.07.2012 pentru modificarea Legii nr.768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local (Monitorul Oficial nr.190-192/642 din 14.09.2012).

2. Legea nr. 263 din 16.11.2012 privind interpretarea articolului 7 alineatul (1) literele c) și d) din Legea nr.768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local (Monitorul Oficial nr.254-262/842 din 14.12.2012).

3. Hotărârile Curții Constituționale:

a) nr.32 din 29.10.98;

b) nr.38 din 15.12.98;

c) nr.25 din 09.11.2010;


d) nr.26 din 23.05.2002.

VII. DECLARAȚIA ȘI SEMNĂTURA

Declar pe propria răspunere ca informațiile ce figurează în prezentul formular de sesizare sînt exacte.

Locul: Chișinău, Republica Moldova

Data: 25.03.2013



Mihai GODEA