



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PENTRU INTERPRETAREA

prevederilor articolelor 61 și 72 din Constituție

(Sesizarea nr. 81b/2019)

CHIȘINĂU

26 aprilie 2019

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR
ARTICOLELOR DIN CONSTITUȚIE

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, judecând în componența:

dlui Mihai POALELUNGI, *președinte*,
dnei Raisa APOLSCHII,
dlui Aurel BĂIEȘU,
dlui Corneliu GURIN,
dlui Artur REȘETNICOV,
dlui Veaceslav ZAPOROJAN, *judecători*,
cu participarea dnei Dina Musteață, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă pe 19 aprilie 2019
și înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în camera de consiliu,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în camera de consiliu,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională pe 19 aprilie 2019 de către domnii Ion Groza, Alexandr Oleinic și Viorel Melnic, deputați în Parlamentul Republicii Moldova, în baza articolelor 135 alin. (1) lit. b) din Constituție, 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, privind interpretarea articolelor 38, 60, 61 și 72 din Constituția Republicii Moldova.

2. Autorii sesizării îi solicită Curții Constituționale să explice următoarele chestiuni, prin interpretarea articolelor menționate mai sus:

1) Dacă Parlamentul poate modifica sistemul electoral la intervale de timp mai mici decât un mandat deplin al legislativului?

2) Dacă este posibilă organizarea de alegeri parlamentare anticipate în baza unui alt sistem electoral decât cel aplicat la alegerile parlamentare ordinare?

3. Prin decizia Curții Constituționale din 19 aprilie 2019, sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a se prejudeca fondul cauzei.

4. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova și Guvernului.

5. La ședința publică a Curții, în cadrul căreia a fost citit dispozitivul hotărârii, au fost prezenți domnii deputați Ion Groza și Alexandr Oleinic, autori ai sesizării. Parlamentul a fost reprezentat de către dl Radu Radu, consultant principal al Serviciului reprezentare la Curtea Constituțională și la organele de drept, din cadrul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de către dl Eduard Serbenco, secretar de stat în cadrul Ministerului Justiției.

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR
ARTICOLELOR DIN CONSTITUȚIE

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

6. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 1 Statul Republica Moldova

„[...]”

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.”

Articolul 2 Suveranitatea și puterea de stat

„(1) Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție.

[...]”

Articolul 23 Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„[...]”

(2) 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.”

Articolul 38 Dreptul de vot și dreptul de a fi ales

„(1) Voința poporului constituie baza puterii de stat. Această voință se exprimă prin alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

[...]”

Articolul 60 Parlamentul, organ reprezentativ suprem și legislativ

„(1) Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului.

(2) Parlamentul este compus din 101 deputați.”

Articolul 61 Alegerea Parlamentului

„(1) Parlamentul este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

(2) Modul de organizare și de desfășurare a alegerilor este stabilit prin lege organică.

(3) Alegerile deputaților în Parlament se desfășoară în cel mult 3 luni de la expirarea mandatului sau de la dizolvarea Parlamentului precedent.”

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR
ARTICOLELOR DIN CONSTITUȚIE

Articolul 72
Categorii de legi

„[...]

(3) Prin lege organică se reglementează:

a) sistemul electoral;

[...]”

7. Prevederile relevante ale Codului electoral, adoptat prin Legea nr. 1381 din 21 noiembrie 1997, sunt următoarele:

Articolul 79
Alegerile Parlamentului

„(1) Parlamentul se alege prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat pentru un mandat de 4 ani.

(2) Alegerile Parlamentului se efectuează în baza unui sistem de vot mixt (proporțional și majoritar) într-o circumscripție națională și în circumscripții uninominale.

(3) În circumscripția națională se aleg 50 de deputați în baza votului reprezentării proporționale. În circumscripțiile uninominale se aleg 51 de deputați în baza votului majoritar, câte unul de la fiecare circumscripție.”

ÎN DREPT

A. ADMISIBILITATEA

8. În decizia sa din 19 aprilie 2019, Curtea a reținut că, potrivit articolului 135 alin. (1) lit. b) din Constituție, sesizarea privind interpretarea Constituției ține de competența sa *ratione materiae*.

9. De asemenea, conform articolului 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, deputații din Parlamentul Republicii Moldova au competența de a sesiza Curtea Constituțională.

10. Deși i s-a solicitat interpretarea mai multor articole din Constituție, Curtea a declarat admisibile doar capetele din sesizare referitoare la articolele 61 și 72 din Constituție, care stabilesc faptul că modul de organizare și de desfășurare a alegerilor este stabilit prin lege organică și, respectiv, că sistemul electoral este reglementat prin lege organică. Acestea vizează în mod direct chestiunea modificării sistemului electoral la intervale de timp mai mici decât un mandat deplin al legislativului și chestiunea organizării alegerilor parlamentare anticipate în baza altui sistem electoral decât cel aplicat la alegerile parlamentare ordinare.

B. FONDUL CAUZEI

1. Argumentele autorilor sesizării

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR
ARTICOLELOR DIN CONSTITUȚIE

11. Autorii sesizării susțin că nu toate forțele politice din Republica Moldova au fost de acord cu modificarea sistemului electoral aplicabil la alegerile parlamentare, din unul proporțional în unul mixt. Ei afirmă că în Parlament este înregistrat un proiect de lege care ar urmări revenirea la vechiul sistem electoral și că acest proiect de lege ar putea fi votat astfel încât să fie implementat în eventualitatea alegerilor parlamentare anticipate.

12. Autorii sesizării sugerează ideea că Parlamentul nu ar putea modifica sistemul electoral în orice condiții, la intervale mici de timp și cu aplicare imediată. Ei se bazează, în special, pe regulile Codului bunelor practici în materie electorală, adoptat de către Comisia europeană pentru democrație prin drept a Consiliului Europei („Comisia de la Veneția”) în cadrul celei de-a 52-a sesiuni care a avut loc la Veneția, în perioada 18-19 octombrie 2002. Potrivit acestui Cod, elementele fundamentale ale dreptului electoral, în special sistemul electoral propriu-zis, compunerea comisiilor electorale și delimitarea circumscripțiilor electorale, nu ar trebui să poată fi amendate înainte de un an de la alegeri, sau ar trebui să fie tratate la nivel constituțional sau la un nivel superior legii ordinare.

13. Din punctul de vedere al autorilor sesizării, eventuala desfășurare a două procese de vot pentru alegerile parlamentare, cu o perioadă scurtă de timp între ele, în baza a două sisteme electorale diferite, fără o informare adecvată și cu o insuficiență de timp pentru revizuirea cadrului juridic incident ar contraveni principiilor constituționale.

2. Aprecierea Curții

14. Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 154 din 20 iulie 2017, prin care a modificat prevederile relevante din Codul electoral referitoare la sistemul electoral aplicabil la alegerile parlamentare, transformându-l din unul proporțional în unul mixt.

15. Chestiunea reglementării sistemului electoral și cea a organizării și a desfășurării alegerilor sunt puse de Constituție în sarcina legislatorului organic, după cum se poate observa din textele articolelor 61 alin. (2) și 72 alin. (3) lit. a). În acest sens, Parlamentul dispune de o marjă largă de discreție. Marja de discreție pe care o acordă Constituția legislatorului prezintă, *mutatis mutandis*, similarități cu marja de apreciere pe care le-o acordă Curtea Europeană a Drepturilor Omului statelor membre la Convenția Europeană a Drepturilor Omului în privința conceperii și a implementării sistemelor electorale.

16. La nivel european, nu există o obligație de a introduce un anumit sistem de alegere a legislativelor, cum ar fi reprezentarea proporțională sau votul majoritar în unul sau două tururi de scrutin (a se vedea hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din cazul *Mathieu-Mohin și Clerfayt v. Belgia*, 2 martie 1987, § 54).

17. Sistemele electorale urmăresc să realizeze obiective care sunt, uneori, dificil de armonizat între ele: pe de o parte, pentru a reflecta în mod corect

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR
ARTICOLELOR DIN CONSTITUȚIE

opinia poporului, iar pe de altă parte, pentru a canaliza curente de gândire astfel încât să se faciliteze emergența unei voințe politice suficient de clare și de coerente. Însă din acest deziderat nu decurge faptul că toate voturile trebuie să aibă aceeași pondere în privința rezultatului alegerilor sau că toți candidații trebuie să aibă șanse egale de victorie. Curtea Europeană amintește în mod constant că niciun sistem electoral nu poate elimina „voturile irosite” (a se vedea, de exemplu, *Bompard v. Franța* (dec.), 4 aprilie 2006). În scopurile articolului 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție, orice sistem electoral trebuie analizat în lumina evoluției politice a statului în discuție; caracteristicile inacceptabile în contextul unui sistem se pot dovedi justificate în contextul altuia, cel puțin atât timp cât sistemul ales oferă condiții care să asigure libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ (a se vedea *Podkolzina v. Letonia*, 9 aprilie 2002, § 33). Există mai multe moduri de organizare și de desfășurare a sistemelor electorale și o multitudine de diferențe, *inter alia*, în evoluția istorică, diversitatea culturală și gândirea politică din Europa. Fiecărui stat îi revine să-și modeleze sistemul electoral după propria viziune democratică (a se vedea *Hirst v. Regatul Unit (nr. 2)* [MC], 6 octombrie 2005, § 61).

18. Totuși, Curtea reține că marja de discreție pe care o acordă Constituția legislatorului organic în materia reglementării sistemului electoral și a organizării și desfășurării alegerilor poate fi restrânsă, în eventualitatea în care măsurile legislative noi nu fac obiectul unei dezbateri parlamentare corespunzătoare.

19. Articolele relevante din Constituție pentru problemele ridicate de prezenta sesizare nu au fost concepute ca un cod în materie electorală, apt să elucideze toate aspectele procesului electoral. Aceste articole trebuie interpretate de către Curtea Constituțională, potrivit articolului 4 alin. (1) din Constituție, prin prisma tratatelor internaționale în materie de drepturi ale omului, pentru că articolele 61 și 72 din Constituție pun în operă drepturi fundamentale ale persoanei: dreptul la vot și dreptul de a fi ales. Pe lângă tratatele internaționale în materie și eventuala jurisprudență care le dezvoltă, Curtea trebuie să aibă în vedere și recomandările organismelor internaționale care scot în evidență, de obicei, existența unui consens într-o anumită problemă legată de drepturile omului.

20. Cu referire la problemele ridicate de prezenta sesizare, Codul bunelor practici în materie electorală, adoptat de către Comisia europeană pentru democrație prin drept („Comisia de la Veneția”) în cadrul celei de-a 52 Reuniuni Plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002), conține câteva reguli care trebuie respectate atunci când se urmărește modificarea legislației electorale. Una dintre acestea constă în faptul că elementele fundamentale ale legislației electorale, în special sistemul electoral propriu-zis, compunerea comisiilor electorale și constituirea circumscripțiilor electorale, nu trebuie amendate decât cu cel puțin un an înainte de alegeri, sau trebuie înscrise în Constituție

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR
ARTICOLELOR DIN CONSTITUȚIE

sau formulate într-un act cu o forță juridică mai mare decât cea a unei legi ordinare.

21. Comisia de la Veneția subliniază că libertatea de a alege un sistem electoral ține de decizia suverană a statului, însă această decizie poate fi exercitată sub rezerva respectării principiilor și regulilor societății democratice, inclusiv a regulii potrivit căreia modificarea sistemului electoral trebuie să aibă loc cu cel puțin un an înaintea alegerilor. Modificarea frecventă a sistemului electoral ar fi, de asemenea, contrară bunelor practici în materie electorală (punctul 65 din Codul bunelor practici în materie electorală).

22. Curtea observă că, potrivit Comisiei de la Veneția, o modalitate de evitare a manipulărilor ar fi stabilirea în Constituție sau într-un act normativ cu o forță superioară legilor ordinare a elementelor celor mai sensibile în materie electorală (sistemul electoral propriu-zis, compunerea comisiilor electorale, circumscripțiile sau regulile de constituire a circumscripțiilor). O altă soluție, mai flexibilă, ar fi cea a stabilirii în Constituție a condiției potrivit căreia, în cazul amendării legii electorale, vechiul sistem rămâne aplicabil în cazul viitoarelor alegeri – cel puțin dacă acestea vor avea loc în anul care vine – și că sistemul nou va fi aplicat abia la scrutinele ulterioare (punctul 66 din Cod).

23. În Avizul lor comun privind proiectele de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative referitoare la sistemul electoral din Republica Moldova, adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 59-a Reuniune (Veneția, 15 iunie 2017) și de Comisia de la Veneția la cea de-a 111-a Sesiune Plenară (Veneția, 16-17 iunie 2017), s-a menționat că o reformă electorală de succes are la bază cel puțin trei idei:

(i) claritatea și caracterul cuprinzător al legislației, care trebuie să corespundă standardelor internaționale și să respecte recomandările internaționale anterioare;

(ii) existența unui consens larg privind adoptarea legislației, după organizarea de consultări publice extinse cu toate părțile relevante interesate;

(iii) existența unui angajament politic privind aplicarea în totalitate a legislației electorale cu bună-credință.

24. Comisia de la Veneția și Consiliul pentru Alegeri Democratice reamintesc la punctul 11 din Aviz că orice modificare de amploare a legislației electorale presupune dezbateri și consultări publice minuțioase nu doar între partidele politice reprezentate în Parlament, ci și între actorii relevanți din afara Parlamentului și societatea civilă, fapt care trebuie să conducă la apariția unui consens larg. Reformele electorale, în special cele cu caracter fundamental cum ar fi schimbarea sistemului electoral, trebuie să urmărească o mai bună realizare a intereselor alegătorilor și trebuie să evite orice percepție care favorizează vreun partid politic. Dacă sunt modificate în vreun fel elementele fundamentale ale legislației electorale, inclusiv sistemul

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR
ARTICOLELOR DIN CONSTITUȚIE

electoral, acest fapt trebuie să aibă loc cu mult înainte de următoarele alegeri și, în orice caz, cu cel puțin un an înainte.

25. Cu privire la condiția temporală care trebuie respectată la modificarea elementelor fundamentale ale legislației electorale, Comisia de la Veneția a mai emis o Declarație interpretativă privind stabilitatea legislației electorale, la cea de-a 65-a reuniune plenară a sa de la Veneția, pe 15-17 decembrie 2005. Potrivit Comisiei de la Veneția, textul „Elementele fundamentale ale dreptului electoral, în special cele referitoare la sistemul electoral adecvat, la compunerea comisiilor electorale și la trasarea circumscripțiilor nu ar trebui supuse amendamentelor mai devreme de un an înaintea alegerilor sau ar trebui înscrise în constituție sau într-o lege cu forță mai mare decât legile ordinare”. Codul bunelor practici în materie electorală trebuie interpretat astfel încât „principiul potrivit căruia elementele fundamentale ale dreptului electoral nu ar trebui supuse amendării cu mai puțin de un an înaintea alegerilor să nu aibă prioritate față de celelalte principii ale Codului bunelor practici în materie electorală”. Principiul în discuție vizează doar elementele fundamentale ale legislației electorale, atunci când acestea sunt prevăzute de legile ordinare. Sunt considerate elemente fundamentale:

- sistemul electoral, *i.e.* normele referitoare la transformarea voturilor în locuri în Parlament;
- normele referitoare la statutul de membru în comisia electorală sau într-o altă instituție care organizează procesul electoral;
- trasarea limitelor circumscripțiilor și normele referitoare la distribuirea locurilor între circumscripții.

26. Declarația interpretativă a Comisiei de la Veneția susține că, în general, orice reformare a legislației electorale trebuie să aibă loc suficient de devreme pentru a putea fi aplicată cu succes în cadrul procesului electoral.

27. În acest context, Curtea Europeană a menționat că, deși Comisia de la Veneția s-a limitat la trei elemente electorale care nu pot fi modificate cu un an înainte de alegeri, condițiile de participare la alegeri impuse posibililor candidați constituie, de asemenea, reguli electorale fundamentale care nu pot fi modificate cu puțin timp înainte de alegeri. Practica de a introduce cu puțin timp înainte de data alegerilor exigențe noi pentru înregistrarea în campanie a candidaților este incompatibilă cu ordinea democratică. În acest sens, Curtea Europeană a constatat o încălcare a articolului 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție în situația în care prevederile legale cu privire la înregistrarea candidaților în campania electorală au fost modificate cu doar câteva luni înainte de alegeri (a se vedea cauza *Ekoglasnost v. Bulgaria*, 6 noiembrie 2012, § 69 *et. seq.*).

28. Curtea a trecut până acum în revistă principalele acte ale organizațiilor internaționale și jurisprudența europeană cu relevanță pentru problemele supuse interpretării în prezenta sesizare. Acestea dezvăluie cel puțin existența unui consens european care poate reprezenta un răspuns pentru întrebările adresate de către autorii sesizării. Curtea trebuie să le aibă în vedere, în baza

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR
ARTICOLELOR DIN CONSTITUȚIE

articolului 4 din Constituție, inclusiv pentru că statul Republica Moldova are obligația generală de a-și spori legitimitatea politică și de a contribui la consolidarea consensului european menționat.

29. Așadar, interpretând articolele 61 și 72 din Constituție din perspectiva celor două întrebări adresate de către autorii prezentei sesizări, Curtea reține că Parlamentul poate modifica sistemul electoral în intervale de timp mai mici decât o legislatură completă, dar că acest sistem nu poate fi implementat în cadrul alegerilor parlamentare anticipate. Caracterul anticipat al alegerilor presupune claritate și previzibilitate mai ales pentru cetățenii cu drept de vot. Modificarea și implementarea sistemului electoral înaintea alegerilor parlamentare anticipate prezintă riscuri de ingerință în exercițiul nestingherit al drepturilor electorale, implicit în așteptarea legitimă a cetățenilor de a vota și în așteptarea legitimă a candidaților la alegerile parlamentare de a-și propune candidaturile într-un anumit mod și în anumite condiții.

30. Un nou sistem electoral ar putea fi implementat în cadrul unor alegeri parlamentare ordinare, cu condiția adoptării sale cu cel puțin un an înainte de alegeri. În orice caz, modificarea sistemului electoral pretinde existența unei legislații clare și cuprinzătoare, care respectă standardele și recomandările internaționale, existența unui consens național larg în această privință, organizarea de consultări publice extinse cu toate părțile relevante interesate și luarea unui angajament politic privind aplicarea în totalitate a legislației electorale cu bună-credință.

31. În fine, Curtea subliniază că ponderea principiului stabilității legislației electorale poate fluctua în funcție de circumstanțele concrete ale unei situații politice și că modificarea frecventă sau târzie a normelor care guvernează procesul electoral poate dezavantaja alegătorii, concurenții electorali și partidele, existând riscul încălcării dreptului la vot și a dreptului de a fi ales.

În baza articolelor 135 alin. (1) lit. b) și 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. b) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. Parlamentul poate modifica sistemul electoral în intervale de timp mai mici decât o legislatură completă. Noul sistem nu poate fi implementat în cadrul alegerilor parlamentare anticipate, ci numai în cadrul unor alegeri parlamentare ordinare, cu condiția ca modificarea să aibă loc cu cel puțin un an înainte de alegeri.

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR
ARTICOLELOR DIN CONSTITUȚIE

2. Modificarea frecvență sau târzie a normelor care guvernează procesul electoral poate dezavantaja alegătorii, concurenții electorali și partidele, existând riscul încălcării dreptului la vot și a dreptului de a fi ales.

3. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Mihai POALELUNGI

*Chișinău, 26 aprilie 2019
HCC nr. 11
Dosarul nr. 81b/2019*