



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE RESPINGERE

a sesizării nr.18a/2013

privind controlul constituționalității Legii nr.108 din 3 mai 2013 pentru
modificarea și completarea unor acte legislative (Codul electoral
și Legea despre statutul deputaților în Parlament)

Curtea Constituțională, statuând în componența:

DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,
DI Aurel BĂIEȘU,
DI Tudor PANȚÎRU,
DI Victor POPA,
DI Petru RAILEAN, *judecători*,
cu participarea dnei Ludmila Chihai, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 14 mai 2013,
înregistrată la aceeași dată,
Examinând preliminar sesizarea menționată,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 14 mai 2013 în ședință închisă,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La 14 mai 2013, dl Mihai Godea, deputat în Parlament, a adresat Curții Constituționale sesizarea privind controlul constituționalității Legii nr.108 din 3 mai 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul electoral și Legea despre statutul deputaților în Parlament).

2. Prin Legea nr.108 din 3 mai 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative Parlamentul a modificat și a completat Codul electoral și Legea despre statutul deputaților în Parlament.

Esența modificărilor constau în revenirea la reglementările de până la intrarea în vigoare a Legii nr.94 din 19 aprilie 2013, prin care s-a legiferat trecerea la sistemul electoral mixt, alegerea Parlamentului prin votarea pe circumscripții uninominale (sistemul majoritar) și națională (sistemul proporțional).

A. Motivele sesizării

3. Motivele sesizării, astfel cum au fost expuse de autorul sesizării, pot fi rezumate după cum urmează.

Prin adoptarea Legii nr.108, Parlamentul, de fapt, a abrogat Legea nr.94 din 19 aprilie 2013, a revenit la sistemul electoral proporțional, cu votarea doar pe o singură circumscripție națională. Totodată, fără nici o argumentare, a operat și alte modificări în legislația electorală, care nu erau prevăzute anterior:

- 1) a majorat pragul electoral în alegerile parlamentare;
- 2) a introdus restricții de vot pentru studenți;
- 3) a interzis prelungirea timpului de vot și altele.

4. Autorul sesizării consideră că abrogarea, doar după câteva zile, a unui act legislativ, care a introdus un sistem electoral discutat larg o perioadă îndelungată de timp, a încălcat grav principiul securității raporturilor juridice și stabilitatea normelor legale într-un stat de drept și democratic. Astfel, prin adoptarea Legii nr.108 din 3 mai 2013 Parlamentul a sfidat articolele 1, 2, 3, 16, 38, 54 din Constituția Republicii Moldova.

B. Dreptul pertinent

- *Legislația națională*

5. Prevederile relevante ale Constituției (M.O. nr.1 din 12.08.1994) sunt următoarele:

Articolul 1 Statul Republica Moldova

„(1) Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil.
[...]

(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 sînt 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.

(2) Nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului.”

Articolul 4 Drepturile și libertățile omului

„(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.”

Articolul 5 Democrația și pluralismul politic

„(1) Democrația în Republica Moldova se exercită în condițiile pluralismului politic, care este incompatibil cu dictatura și cu totalitarismul.

(2) Nici o ideologie nu poate fi instituită ca ideologie oficială a statului.”

Articolul 7 Constituția, Lege Supremă

„Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.”

Articolul 8 Respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale

„(1) Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional.

(2) Intrarea în vigoare a unui tratat internațional conținând dispoziții contrare Constituției va trebui precedată de o revizuire a acesteia.”

Articolul 16 Egalitatea

„(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.”

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.

(2) Cetățenii Republicii Moldova au drept de vot de la vârsta de 18 ani, împliniți în ziua alegerilor inclusiv, excepție făcând cei puși sub interdicție în modul stabilit de lege.

(3) Dreptul de a fi aleși le este garantat cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot, în condițiile legii.”

Articolul 39 Dreptul la administrare

„(1) Cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor.

(2) Oricărui cetățean i se asigură, potrivit legii, accesul la o funcție publică.”

Articolul 54 Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) 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.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

Articolul 60

Parlamentul, organ reprezentativ suprem și legislativ

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

[...]”

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.”

Articolul 72

Categorii de legi

„(1) Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare.

(2) Legile constituționale sînt cele de revizuire a Constituției.

(3) Prin lege organică se reglementează:

- a) sistemul electoral;
 - b) organizarea și desfășurarea referendumului;
 - c) organizarea și funcționarea Parlamentului;
 - d) organizarea și funcționarea Guvernului;
 - e) organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a contenciosului administrativ;
 - f) organizarea administrației locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală;
 - g) organizarea și funcționarea partidelor politice;
 - h) modul de stabilire a zonei economice exclusive;
 - i) regimul juridic general al proprietății și al moștenirii;
 - j) regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele și protecția socială;
 - k) organizarea generală a învățământului;
 - l) regimul general al cultelor religioase;
 - m) regimul stării de urgență, de asediu și de război;
 - n) infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora;
 - o) acordarea amnistiei și grațierii;
 - p) celelalte domenii pentru care, în Constituție, se prevede adoptarea de legi organice;
 - r) alte domenii pentru care Parlamentul consideră necesară adoptarea de legi organice.
- (4) Legile ordinare intervin în orice domeniu al relațiilor sociale, cu excepția celor rezervate legilor constituționale și legilor organice.”

- Legislația internațională

6. Prevederile relevante ale Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale sunt următoarele:

Articolul 14 Interzicerea discriminării

„Exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de prezenta convenție trebuie să fie asigurată fără nici o deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație.”

Articolul 3 din Protocolul nr.1 Dreptul la alegeri libere

„Înaltele părți contractante se angajează să organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere cu vot secret, în condițiile care asigură libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ.”

7. Prevederile relevante ale Declarației Universale a Drepturilor Omului sunt următoarele:

Articolul 7

„Toți oamenii sunt egali în fața legii și au dreptul fără deosebire la o protecție egală a legii. Toți oamenii au dreptul la o protecție egală împotriva oricărei discriminări care ar încălca prezenta Declarație și împotriva oricărei provocări la o astfel de discriminare.”

Articolul 21

„1. Orice persoană are dreptul să participe la conducerea treburilor publice ale țării sale, fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanți liber aleși.

2. Orice persoană are dreptul de acces, în condiții de egalitate, la funcțiile publice ale țării sale.

3. Voința poporului este baza puterii de stat, această voință trebuie să fie exprimată prin alegeri oneste care trebuie să aibă loc periodic, prin sufragiu universal egal și prin vot secret sau după o procedură echivalentă care să asigure libertatea votului.”

8. Prevederile relevante ale Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice sunt următoarele:

Articolul 2

„1. Statele părți la prezentul Pact se angajează să respecte și să garanteze tuturor indivizilor care se găsesc pe teritoriul lor și țin de competența lor drepturile recunoscute în prezentul Pact, fără nici o deosebire, în special de rasă, culoare, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau întemeiată pe orice altă împrejurare.”

Articolul 25

„Orice cetățean are dreptul și posibilitatea, fără nici una din discriminările la care se referă articolul 2 și fără restricții nerezonabile:

- a) de a lua parte la conducerea treburilor publice, fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanți liber aleși;
- b) de a alege și de a fi ales, în cadrul unor alegeri periodice, oneste, cu sufragiu universal și egal și cu scrutin secret, asigurând exprimarea liberă a voinței alegătorilor;
- c) de a avea acces, în condiții generale de egalitate, la funcțiunile publice din țara sa.”

Articolul 26

„Toate persoanele sunt egale în fața legii și au, fără discriminare, dreptul la o ocrotire egală din partea legii.

În această privință legea trebuie să interzică orice discriminare și să garanteze tuturor persoanelor o ocrotire egală și eficace contra oricărei discriminări, în special de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau întemeiată pe orice altă împrejurare.”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului sesizării

9. Conform art.1 din Constituție, Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil, este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valorile supreme și sunt garantate.

10. Potrivit art.2 alin.(1) din Legea Supremă, suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție.

11. Articolul 16 din Legea Supremă garantează egalitatea în drepturi a tuturor cetățenilor Republicii Moldova.

12. Conform art.38 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova, voința poporului constituie baza puterii de stat. În același timp, potrivit art.39 alin. (1) din Constituție, cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor.

13. Articolul 61 alin.(1) din Constituție prevede că Parlamentul este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

14. Dreptul de a alege este un drept politic al cetățenilor Republicii Moldova și are drept obiect de reglementare participarea acestora la guvernare. Această prevedere urmează a fi corelată cu art.2 din Constituție, care prevede că suveranitatea națională aparține poporului, care o exercită direct și prin organele sale reprezentative.

15. Dreptul electoral de a alege și de a fi ales este unul din drepturile fundamentale. Acest drept este prevăzut și într-un șir de tratate internaționale, la care Republica Moldova este parte.

16. Unul din principiile de bază ale alegerilor este egalitatea. Acest principiu stabilește că toți cetățenii participă la alegeri în condiții egale. Acest principiu asigură acordarea tuturor alegătorilor a unor posibilități egale din punct de vedere juridic, începând cu înaintarea candidaților, participarea la campania electorală și votarea propriu-zisă.

17. În cadrul oricărui scrutin fiecare alegător are dreptul la un singur vot într-o circumscripție și fiecare vot are putere juridică egală.

18. Fiecare cetățean trebuie să dispună de posibilitatea de a vota, iar statul este obligat să-i asigure condiții egale pentru a-și realiza acest vot.

19. Totodată, unul din principiile consacrate ale statului de drept este respectul drepturilor fundamentale ale omului dobândite în mod legal.

20. Prin modificarea sistemului electoral Parlamentul și-a exercitat una din atribuțiile sale de bază – legiferarea. Nimeni nu pune la îndoială dreptul forului legislativ de a reglementa sistemul electoral.

21. Totodată, modul în care Parlamentul a adoptat o lege, prin care a lărgit considerabil drepturile de vot ale cetățenilor, după care, peste câteva zile, cu încălcarea tuturor normelor procedurale, cu o lipsă totală de transparență, a anulat prevederile respective, este o gravă abatere de la principiile statului de drept.

22. Mai mult ca atât, prin Legea nr. 108, Parlamentul nu doar a abrogat unele norme adoptate anterior, ci și a introdus norme noi care înrăutățesc situația a zeci de mii de alegători.

23. Sistemul electoral mixt, care acorda cetățenilor dreptul la vot atât pe circumscripții uninominale, cât și pe circumscripția națională, a constituit un pas important în dezvoltarea democrației în Republica Moldova. Practic, dreptul cetățeanului la vot a fost extins, deoarece alegătorul dispunea nu doar de un singur vot, ci de două voturi egale. Alegătorul vota atât pentru liste de partid în circumscripția națională, cât și pentru fiecare candidat în parte în circumscripția uninominală.

24. Parlamentul la început a acordat alegătorului dreptul la două voturi egale, dreptul de a-și alege reprezentanții în mod direct, iar ulterior a anulat acest drept, fără nici o argumentare fundamentată.

25. Autorul sesizării consideră că prin anularea sistemului electoral mixt a fost diminuat dreptul cetățeanului la vot, încălcându-se articolele 1, 2, 38 și 54 din Constituția Republicii Moldova. Prin această diminuare a fost încălcat principiul inadmisibilității anulării unui drept dobândit anterior legal.

26. În afară de revenirea la sistemul electoral anterior, Parlamentul a efectuat și alte modificări în Codul electoral, care țin de alte reglementări.

27. Potrivit modificărilor la art.46 alin.(6) al Codului electoral, concurenții electorali vor avea posibilitate să efectueze orice modificări în listele electorale fără nici o restricție. Astfel, s-ar putea ajunge ca până în ziua alegerilor lista de candidați să fie schimbată în totalitate. În acest caz alegătorii sunt puși într-o situație extrem de dificilă, dat fiind faptul că efectiv ar putea să nu știe pentru cine votează. Acest fapt afectează grav principiul votului direct și liber. Totodată, o astfel de situație afectează principiul suveranității care aparține poporului. În consecință, poporul este lipsit de dreptul real de a-și delega reprezentanții în Parlament, deoarece nu vor avea nici o influență, cel puțin de a alege o listă de candidați stabilă, care să nu poată fi modificată cu o zi înainte de alegeri.

28. Articolul 84 a fost expus într-o nouă redacție. Redacția anterioară potrivit căreia studenții aveau dreptul să voteze în anumite condiții la orice secție de votare, a fost anulată.

29. Autorul sesizării consideră că prevederea afectează grav dreptul acestei categorii de cetățeni de a-și exprima liber votul. Această restricție diminuează esențial dreptul studenților la vot, fapt ce vine în contradicție cu prevederile articolelor 1, 2, 38 și 54 din Constituție.

30. O situație similară se atestă și cu referire la articolul 53 din Codul electoral. Alineatul (6) al articolului 53 a fost abrogat, adică a fost anulat dreptul secțiilor de votare de a prelungi votarea cu două ore, în cazul în care fluxul de alegători o cere. Practica electorală în Republica Moldova cunoaște situații, în special, peste hotarele țării, când cetățenii nu reușesc în timpul regulamentar să-și exercite dreptul la vot. Neadmiterea prelungirii termenului de votare inevitabil va duce la încălcarea dreptului la vot al multor cetățeni, în special de peste hotarele țării.

31. Una din cele mai sensibile probleme din toată istoria și practica electorală a Republicii Moldova este majorarea pragului electoral. Astfel, prin noua redacție a articolului 86 din Codul electoral s-a stabilit un prag minim de reprezentare pentru partid de 6 la sută (majorare cu 2 procente), pentru bloc cu două partide – 9 la sută, pentru bloc cu trei și mai multe partide – 11 la sută.

32. Autorul sesizării consideră că majorarea pragului minim de reprezentare afectează grav dreptul cetățenilor la vot, egalitatea votului și reprezentativitatea celor care au votat.

33. În cazul în care pragul minim de reprezentare a fost o dată diminuat, majorarea lui deja reprezintă o diminuare a dreptului de a alege și de a fi ales, deoarece limitează dreptul formațiunilor politice de a accede în Parlament. Mai mult, autorul sesizării consideră că în practică vor fi atestate situații când o bună parte din voturile alegătorilor, exprimate pentru un concurent electoral, care nu a acumulat numărul necesar, se vor pierde și vor fi distribuite acelor partide care au trecut pragul electoral. În așa situație,

voturile unui număr considerabil de alegători nu vor fi luate în considerare. Această cifră ar putea ajunge și la 30 la sută.

În acest caz, iarăși există o situație de sfidare a normelor constituționale ale articolelor 1, 2, 16, 38, 39, 54 din Constituție.

B. Aprecierea Curții

34. Curtea reține că, în temeiul articolului 135 alin.(1) lit.a) din Constituție, articolului 4 alin.(1) lit.a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolului 4 alin.(1) lit.a) din Codul Jurisdicției Constituționale, sesizarea privind controlul constituționalității legilor ține de competența Curții Constituționale.

35. Curtea remarcă faptul că articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin.(1) lit.g) din Codul Jurisdicției Constituționale abilitază deputatul în Parlament cu dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

36. Curtea reține că prerogativa, cu care a fost învestită prin articolul 135 alin.(1) lit.a) din Constituție, presupune stabilirea corelației dintre normele legislative și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia.

37. Analizând prevederile criticate, Curtea Constituțională constată că în jurisprudența sa anterioară s-a pronunțat asupra unor probleme analogice, subliniind că stabilirea pragului reprezentativ al voturilor valabil exprimate într-un scrutin sau altul constituie prerogativa exclusivă a Parlamentului.

38. Astfel, în Hotărârea nr.35 din 10 octombrie 2000 „Cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.894-XIV din 23 martie 2000 „Pentru modificarea și completarea Codului electoral” și a art.86 din Codul electoral” Curtea a menționat că aplicarea sistemului electoral proporțional și stabilirea pragului de reprezentare de trei la sută din voturile valabil exprimate în ansamblu pe țară pentru candidatul independent nu contravine Constituției. Curtea a subliniat că Parlamentul este unicul organ în măsură să adopte orice tip de scrutin sau modalitate de atribuire a mandatului de deputat. Opțiunea pentru o variantă sau alta și consfințirea ei în legea electorală depinde de situația social-politică din țară, de nivelul de dezvoltare a sistemului politic din societate.

39. Curtea a enunțat concluzii similare în Hotărârea nr.15 din 27 mai 1998 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Codul electoral și a Hotărârii Parlamentului nr.1508-XIII din 18 februarie 1998 „Privind asigurarea unității aplicării unor prevederi din Codul electoral pe

întreg teritoriul republicii în campania electorală, la numărarea și atribuirea mandatelor, la confirmarea rezultatelor alegerilor în Parlamentul de legislatură a XIV-a”.

40. În Hotărârea nr.1 din 11 ianuarie 2000 „Cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Decretul Președintelui Republicii Moldova nr.930-II din 22 martie 1990 și a unor prevederi din Codul electoral în redacția Legii nr.480-XIV din 2 iulie 1999” Curtea a menționat că, fiind unicul organ care decide prin lege asupra organizării și desfășurării referendumului republican, Parlamentul este în drept să decidă și asupra condițiilor de valabilitate a rezultatelor acestuia, inclusiv asupra numărului minim de participanți la el.

41. Astfel, Curtea a statuat constant că Parlamentul are libertatea de a decide asupra pragului electoral, modalității de atribuire a mandatului de deputat, cotelor de participare a cetățenilor la orice tip de scrutin, condițiilor de valabilitate a rezultatelor acestuia.

Pentru considerentele expuse, în conformitate cu prevederile art. 26 alin.(1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art.64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. *Se respinge* sesizarea privind controlul constituționalității Legii nr.108 din 3 mai 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul electoral și Legea despre statutul deputaților în Parlament).

2. Prezenta decizie 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*”.

Președinte

Alexandru TĂNASE

*Chișinău,
14 mai 2013, nr. 4
Dosarul nr. 18a/2013*