



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

**pentru controlul constituționalității unor prevederi din articolul 54
alin. (7) și a articolului 102 alin. (5) lit. f) din Codul electoral**

(anularea înregistrării subiecților electorali)

(sesizarea nr. 126a/2024)

CHIȘINĂU

19 iulie 2024

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

dnei Domnica MANOLE, *Președinte*,
dnei Viorica PUICA,
dlui Nicolae ROȘCA,
dnei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dlui Dumitru Avornic, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată la 4 iunie 2024,
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 19 iulie 2024, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află o sesizare depusă la Curtea Constituțională la 4 iunie 2024, pe baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale de dnele Marina Tauber, Reghina Apostolova și Irina Lozovan și de dnii Denis Ulanov, Vadim Fotescu și Petru Jardan, deputați în Parlament.

2. Autorii sesizării îi solicită Curții să verifice constituționalitatea textului „încălcarea prevederilor alin. (5) și (6) din prezentul articol se constată de organul electoral competent, inclusiv cu suportul organelor de resort și celor de drept” din articolul 54 alin. (7) și a articolului 102 alin. (5) lit. f) din Codul electoral.

3. În procesul soluționării sesizărilor, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului și Comisiei Electorale Centrale.

4. La ședința publică a Curții au fost prezenți dna Marina Tauber și dl Vadim Fotescu, deputați în Parlament, autori ai sesizării, care au fost asistați de dl avocat Vadim Banaru. Parlamentul a fost reprezentat de dl Valeriu Kuciuk. Guvernul a fost reprezentat de dl Eduard Serbenko. Comisia Electorală Centrală a fost reprezentată de dl Pavel Postică, vicepreședinte.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

5. 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 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 21 Prezumția nevinovăției

„Orice persoană acuzată de un delict este prezumată nevinovată până când vinovăția sa va fi dovedită în mod legal, în cursul unui proces judiciar public, în cadrul căruia i s-au asigurat toate garanțiile necesare apărării sale.”

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

„(1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.

(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 32 Libertatea opiniei și a exprimării

„(1) Oricărui cetățean îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil.

(2) Libertatea exprimării nu poate prejudicia onoarea, demnitatea sau dreptul altei persoane la viziune proprie.

(3) Sunt interzise și pedepsite prin lege contestarea și defăimarea statului și a poporului, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial, la violență publică, precum și alte manifestări ce atentează la regimul constituțional.”

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 până 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 41

Libertatea partidelor și a altor organizații social-politice

„(1) Cetățenii se pot asocia liber în partide și în alte organizații social-politice. Ele contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor și, în condițiile legii, participă la alegeri.

(2) Partidele și alte organizații social-politice sunt egale în fața legii.

(3) Statul asigură respectarea drepturilor și intereselor legitime ale partidelor și ale altor organizații social-politice.

(4) Partidele și alte organizații social-politice care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept, a suveranității și independenței, a integrității teritoriale a Republicii Moldova sunt neconstituționale.

(5) Asociațiile secrete sunt interzise.

(6) Activitatea partidelor constituite din cetățeni străini este interzisă.

(7) Funcțiile publice ai căror titulari nu pot face parte din partide se stabilesc prin lege organică.”

Articolul 74

Adoptarea legilor și a hotărârilor

„(1) Legile organice se adoptă cu votul majorității deputaților aleși, după cel puțin două lecturi.

(2) Legile ordinare și hotărârile se adoptă cu votul majorității deputaților prezenți.

(3) Proiectele de lege prezentate de Guvern, precum și propunerile legislative ale deputaților acceptate de acesta sînt examinate de Parlament în modul și după prioritățile stabilite de Guvern, inclusiv în procedură de urgență. Alte propuneri legislative se examinează în modul stabilit.

(4) Legile se trimit, spre promulgare, Președintelui Republicii Moldova.”

6. Prevederile relevante ale Codului electoral, adoptat prin Legea nr. 325 din 8 decembrie 2022, sunt următoarele:

Articolul 54

Condițiile și modul de susținere financiară a grupurilor de inițiativă și a campaniilor electorale

„[...]”

(6) Se interzice concurenților electorali, participanților la referendum și grupurilor de inițiativă:

a) să ofere alegătorilor/susținătorilor bani, bunuri, inclusiv produse alimentare, băuturi alcoolice și produse din tutun, să presteze servicii ori să acorde alte foloase, inclusiv din ajutoare umanitare sau din alte acțiuni de binefacere, în scopul determinării alegătorului/susținătorului să își exercite sau să nu își exercite drepturile electorale în cadrul alegerilor;

[...]

(7) **Încălcarea prevederilor alin. (5) și (6) din prezentul articol se constată de organul electoral competent, inclusiv cu suportul organelor de resort și celor de drept**, iar sumele primite/utilizate în condițiile alineatelor menționate se fac venit la bugetul de stat în baza unei hotărâri a Comisiei Electorale Centrale. Actul administrativ de constatare a încălcărilor și, după caz, de aplicare a sancțiunilor prevăzute la art.102 alin.(2) lit.a), c) sau e), emis de organul electoral, din momentul în care rămâne definitiv, se aduce la cunoștința organelor de drept pentru tragerea la răspundere contravențională sau penală, după caz, în condițiile art.103 și 104.

Articolul 102

Răspunderea juridică

„[...]”

(5) Anularea înregistrării se aplică prin hotărâre a organului electoral care a înregistrat subiectul electoral în cazul în care se constată:

a) folosirea fondurilor financiare și materiale nedeclarate mai mult de 1% raportat la plafonul mijloacelor ce pot fi transferate în contul fondului electoral sau cel destinat grupului de inițiativă;

b) depășirea plafonului fondului electoral sau al celui destinat grupului de inițiativă;

c) utilizarea mijloacelor financiare din străinătate, cu excepția donațiilor din partea cetățenilor Republicii Moldova cu venituri obținute în afara țării;

d) nesuspendarea din funcție de către candidatul care are această obligație. În acest caz se anulează înregistrarea concurentului electoral, a candidatului independent sau se exclude candidatul respectiv din lista concurentului electoral;

e) nerespectarea restricțiilor stabilite la art.16 alin. (2) lit. c)–f) și nedeclararea acestora de către candidat în condițiile art. 68 alin. (1) lit. f);

f) încălcarea prevederilor art. 54 alin. (6) lit. a);

g) nerespectarea cerințelor stabilite la art. 68, 112, 113 și 139.

[...]”

ÎN DREPT

I. Argumentele autorilor sesizării

7. Cu privire la procedura de adoptare a prevederilor contestate, autorii notează că la 10 iulie 2023 un grup de deputați au înregistrat la Secretariatul

Parlamentului proiectul de lege nr. 232 de modificare, între altele, a Codului electoral. La 26 iulie 2023, la Secretariatul Parlamentului a fost înregistrat un amendament la proiectul legii nr. 232 prin care s-a propus completarea proiectului cu normele contestate, care permit anularea înregistrării la alegeri a candidaților care oferă alegătorilor/susținătorilor bani, bunuri, inclusiv produse alimentare, băuturi alcoolice și produse din tutun, prestează servicii ori acordă alte foloase, inclusiv din ajutoare umanitare sau din alte acțiuni de binefacere, în scopul determinării alegătorului/susținătorului să-și exercite sau să nu-și exercite drepturile electorale în cadrul alegerilor. La 31 iulie 2023 amendamentul a fost acceptat de comisia sesizată în fond și proiectul legii a fost votat în lectura a doua, finală.

8. Autorii notează că acest amendament: a) reprezintă o inițiativă legislativă nouă, deoarece nu are vreo legătură cu obiectul și cu scopul proiectului de lege nr. 232; b) nu a fost supus avizărilor și consultărilor conform procedurilor regulamentare și c) deputații nu au avut timp suficient să examineze amendamentul propus și să facă propuneri. În acest sens, autorii consideră că dispozițiile contestate au fost adoptate cu încălcarea articolelor 1, 5 și 74 alin. (1) din Constituție.

9. Potrivit autorilor, criteriile care permit anularea înregistrării candidaților sunt redactate de o manieră incertă și pot fi interpretate și aplicate abuziv de către organele electorale. De asemenea, normele contestate nu prevăd o procedură obiectivă de constatare a încălcării articolului 54 alin. (6) lit. a) din Codul electoral.

10. Autorii notează că încălcarea obligației stabilite de articolul 54 alin. (6) lit. a) din Codul electoral nu trebuie să conducă la anularea înregistrării candidatului din alegeri, dacă faptele constatate de organele electorale nu au fost confirmate printr-o sentință definitivă pronunțată într-o cauză penală care să constate vinovăția candidatului de corupere a alegătorilor.

11. Prin urmare, autorii consideră că normele contestate contravin articolelor 1, 5, 21, 23, 32, 38, 41, 54 și 74 alin. (1) din Constituție.

II. Argumentele autorităților cărora le-a fost solicitată și care și-au prezentat opinia

12. În opinia sa, Parlamentul a menționat că scopul principal al proceselor electorale este să reflecte voința cetățenilor și să le ofere posibilitatea de a-și alege reprezentanții. Este crucial să se asigure caracterul corect, liber și transparent al alegerilor. Limitarea dreptului de a candida la alegeri poate fi justificată pentru protejarea integrității procesului electoral și pentru prevenirea fraudării alegerilor. Acest lucru este vital pentru a menține încrederea publică în sistemul electoral. Coruperea alegătorilor nu doar contravine legislației electorale, ci subminează integritatea alegerilor democratice, distorsionează conceptul votului liber și erodează încrederea publicului în instituțiile statului și în capacitatea acestora de a asigura alegeri

corecte și echitabile. Prevederile contestate urmăresc să stabilească un mecanism eficient de prevenire și de combatere a corupției alegătorilor.

13. În opinia sa, Guvernul a notat că amendamentul din 26 iulie 2023 se încadrează în obiectul general al proiectului de lege nr. 232, care urmărește să prevină participarea la alegeri a candidaților care au încălcat legislația electorală. Cât privește claritatea comportamentului stabilit de articolul 54 alin. (6) lit. a) din Codul electoral, Guvernul menționează că autorii nu au argumentat care formulări din acest articol sunt lipsite de claritate. De altfel, limbajul folosit de legislator este clar și accesibil. Cu privire la procedura de constatare a încălcării și de aplicare a sancțiunii, Guvernul menționează că activitatea organelor electorale comportă trăsăturile unei activități administrative, iar actele emise de aceste autorități sunt acte administrative individuale. Prin urmare, procedura de constatare a încălcării articolului 54 alin. (6) lit. a) din Codul electoral este reglementată de prevederile Codului administrativ. Referitor la pretinsa încălcare a principiului prezumției de nevinovăție, Guvernul notează că acest principiu nu este incident, deoarece anularea înregistrării candidaților nu poate fi asimilată unei sancțiuni penale, ci are mai curând un caracter preventiv.

14. În opinia sa, Comisia Electorală Centrală a notat că asigurarea unor alegeri corecte și libere reprezintă un pilon fundamental al democrației. Articolul 54 alin. (6) lit. a) împreună cu articolul 102 alin. (5) lit. f) din Codul electoral stabilesc competența organelor electorale de a anula înregistrarea concurenților electorali care încalcă interdicția de influențare a alegătorilor prin corupere electorală. Organele de drept pot sesiza organele electorale dacă constată asemenea fapte. Sesizările înaintate de entitățile publice au un regim distinct de cel al contestațiilor care se depun doar de competitorii electorali și de alegători. Cât privește argumentul autorilor că anularea înregistrării în asemenea cazuri ar trebui să depindă de pronunțarea unei sentințe penale definitive, Comisia menționează că organele electorale nu se pronunță cu privire la aspectul penal al faptei atunci când anulează înregistrarea concurenților electorali care încalcă interdicția stabilită de articolul 54 alin. (6) lit. a). De asemenea, mecanismul contestat are un caracter preventiv. Dacă acesta ar fi condiționat de o sentință penală definitivă, reacția autorităților electorale în lupta cu corupția electorală ar întârzia. Având în vedere riscurile și pericolul pe care îl prezintă prin sine fenomenul corupției alegătorilor, anularea înregistrării candidaților constituie o sancțiune proporțională și disuasivă.

III. Aprecierea Curții

A. Admisibilitatea

15. Prin Decizia sa din 11 iulie 2024, Curtea a confirmat respectarea, în prezenta cauză, a condițiilor de admisibilitate a unei sesizări stabilite în jurisprudența sa constantă.

16. Curtea a reținut că, în conformitate cu articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, deputații sunt abilitați cu prerogativa sesizării Curții Constituționale.

17. În conformitate cu articolul 135 alin.(1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a unor prevederi din Codul electoral, ține de competența Curții Constituționale.

18. Obiectul sesizării îl constituie textul „încălcarea prevederilor alin. (5) și (6) din prezentul articol se constată de organul electoral competent, inclusiv cu suportul organelor de resort și celor de drept” din articolul 54 alin. (7) și articolul 102 alin. (5) lit. f) din Codul electoral. Dispozițiile contestate nu au făcut obiect al controlului de constituționalitate anterior.

19. Autorii sesizării au notat că dispozițiile contestate contravin articolelor 1 alin. (3) (*preeminența dreptului*), 5 (*democrația și pluralismul politic*), 21 (*prezumția nevinovăției*), 23 (*dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle*), 32 (*libertatea opiniei și a exprimării*), 38 (*dreptul de vot și dreptul de a fi ales*), 41 (*libertatea partidelor și a altor organizații social-politice*), 54 (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*) și 74 alin. (1) (*adoptarea legilor și a hotărârilor*) din Constituție. Având în vedere că autorii critică prevederile contestate și din perspectiva dreptului deputaților de a dispune de timp suficient pentru examinarea amendamentelor și pentru formularea propunerilor, Curtea a examinat și incidența articolului 73 (*inițiativa legislativă*) din Constituție.

20. Cu privire la incidența articolului 21 din Constituție, Curtea a reiterat că acest articol este aplicabil doar în cazul procedurilor penale (a se vedea HCC nr. 16 din 3 octombrie 2023, § 29 și jurisprudența citată acolo). În jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a notat că interdicția de a candida la alegeri nu poate fi echivalată cu o sancțiune penală în sensul articolului 7 din Convenție (*Miniscalco v. Italia*, 17 iunie 2021, § 73). Din acest motiv, Curtea nu a constatat incidența articolului 21 din Constituție în prezenta cauză.

21. Referitor la incidența articolelor 23 și 54 din Constituție, Curtea a reținut, în jurisprudența sa, că acestea sunt aplicabile doar în coroborare cu un drept fundamental incident. Mai mult, articolul 54 îi impune Curții un mod de analiză a caracterului proporțional al ingerințelor în drepturile fundamentale. Astfel, pentru a putea fi invocat acest articol, autorul sesizării trebuie să argumenteze incidența unui drept fundamental (a se vedea HCC nr. 4 din 30 ianuarie 2024, § 28).

22. Cu privire la incidența articolelor 1, 5, 73 și 74 alin. (1) din Constituție, autorii sesizării au invocat că dispozițiile contestate: a) reprezintă o inițiativă legislativă nouă, deoarece nu au vreo legătură cu obiectul și cu scopul proiectului de lege; b) nu au fost supuse avizărilor și consultărilor conform procedurilor regulamentare și c) deputații nu au avut timp suficient să le examineze și să facă propuneri.

23. Curtea a observat că la 10 iulie 2023 un grup de deputați au înregistrat la Secretariatul Parlamentului proiectul de lege nr. 232¹ privind implementarea unor considerente conținute în Hotărârea Curții Constituționale nr. 10/2023 privind controlul constituționalității Partidului Politic „Șor” care viza modificarea, între altele, a Codului electoral. Acest proiect de lege a fost votat în prima lectură la 14 iulie 2023. La 26 iulie 2023, la Secretariatul Parlamentului a fost înregistrat un amendament² prin care s-a propus completarea proiectului de lege nr. 232, între altele, cu textul normelor contestate. La 31 iulie 2023, amendamentul a fost acceptat de comisia sesizată în fond³ și proiectul de lege nr. 232 a fost votat în lectura a doua, finală, devenind astfel Legea nr. 220/2023.

24. Cu referire la argumentul care pretinde că amendamentul din 26 iulie 2023, care a adăugat prevederile contestate la proiectul de lege nr. 232/2023, reprezintă o inițiativă legislativă nouă, Curtea a reținut că prin acest argument autorii pun în discuție nerespectarea elementului procedural din articolul 74 alin. (1) din Constituție. În jurisprudența sa, Curtea a notat că textul „după cel puțin două lecturi” din articolul 74 alin. (1) din Constituție conține atât un element procedural, cât și un element substanțial. Elementul procedural presupune că Parlamentul trebuie să voteze în două lecturi proiectul de lege organică. Elementul substanțial presupune că până la votare Parlamentul trebuie să supună dezbaterilor conținutul proiectului de lege organică (a se vedea HCC nr. 14 din 27 aprilie 2021, § 35). Într-o Hotărâre ulterioară, Curtea a notat că respectarea cerințelor procedurale referitoare la adoptarea legilor este la fel de importantă ca respectarea cerințelor aplicabile față de conținutul legilor. Cele dintâi protejează democrația parlamentară, principiu care trebuie respectat pe tot parcursul procesului de legiferare și care îi asigură pe cetățeni că legile nu au fost adoptate în mod abuziv. Cele din urmă previn limitarea disproporționată a exercițiului drepturilor și libertăților cetățenilor (HCC nr. 17 din 10 iunie 2021, § 52).

25. În jurisprudența sa recentă, Curtea a verificat dacă prevederile contestate introduse printr-un amendament după votarea proiectului de lege în prima lectură corespund standardului constituțional potrivit căruia legile organice trebuie votate în cel puțin două lecturi, așa cum prevede articolul 74 alin. (1) din Constituție. Curtea a reținut că pentru a corespunde acestui standard, amendamentul trebuia să aibă o legătură indispensabilă cu obiectul proiectului de lege votat în prima lectură. Pentru că nu a constatat această legătură, Curtea a declarat neconstituționale prevederile contestate în sesizarea nr. 131a/2024 (a se vedea HCC nr. 14 din 20 iunie 2024, §§ 48-53).

¹ <https://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=8a14fbea-b109-411b-ae4c-d6b29c12ba71>

² <https://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=345c97a9-dcf6-44b7-beeb-99a22f93e2c7>

³ <https://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=42cc67c4-08d7-48b3-bc9c-e8a65eb73c6c>

26. În prezenta cauză, Curtea a constatat că proiectul de lege nr. 232 din 10 iulie 2023, votat în prima lectură la 14 iulie 2023, prevedea implementarea unor considerente conținute în Hotărârea Curții Constituționale nr. 10/2023 privind controlul constituționalității Partidului Politic „Șor”, care viza modificarea, între altele, a Codului electoral. Pe de altă parte, Curtea a observat că, deși prevederile contestate au fost introduse la 26 iulie 2023 printr-un amendament după votarea proiectului de lege în prima lectură, acestea urmăresc, de asemenea, să modifice Codul electoral și prevăd un mecanism de anulare a înregistrării la alegeri a candidaților care încalcă interdicțiile impuse de autorități în materie electorală. Spre deosebire de Hotărârea nr. 14 din 20 iunie 2024, Curtea a reținut că în prezenta cauză există o legătură indispensabilă între amendament și obiectul proiectului de lege votat în prima lectură. Așadar, Curtea nu a constatat incidența aspectului procedural al textului „după cel puțin două lecturi” din articolul 74 alin. (1) din Constituție.

27. Curtea a mai observat că la data adoptării proiectului de lege în prima lectură⁴ și a amendamentului în discuție în a doua lectură⁵, autorii sesizării, deputați din opoziția parlamentară, au decis să nu participe la ședința plenară a Parlamentului. În situații similare, Curtea a reținut că în condițiile neparticipării din proprie voință a deputaților la ședințele parlamentare nu se poate vorbi de îngrădirea dreptului lor de a pune întrebări, de a lua cuvântul în cadrul ședinței plenare (a se vedea HCC nr. 16 din 3 octombrie 2023, § 26; DCC nr. 140 din 16 septembrie 2021, §§ 29-30). Având în vedere această jurisprudență, Curtea a considerat că principiul dezbaterii parlamentare nu este incident în prezenta cauză.

28. Referitor la argumentul autorilor că prevederile contestate au fost adoptate fără vreo avizare a proiectului, Curtea a reținut că obligația avizării amendamentelor legislative care nu afectează domeniile stabilite de articolele 109, 111 și 131 alin. (4) din Constituție nu rezultă din nicio normă constituțională. De altfel, în practica sa recentă, Curtea a respins ca inadmisibile critici similare care priveau omisiunea de a obține avize relevante în cazul elaborării proiectelor de legi, menționând că această obligație rezultă din Legea cu privire la actele normative, nu dintr-un principiu constituțional (a se vedea HCC nr. 9 din 26 martie 2024, § 39 și jurisprudența citată acolo). Prin urmare, Curtea a respins acest capăt al sesizării.

29. Referitor la argumentul autorilor că normele contestate au fost adoptate în lipsa unor consultări publice, Curtea a reținut că această exigență nu rezultă din normele constituționale, ci din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017 (a se vedea HCC nr. 9 din 26 martie

⁴<https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=PPRgAMcYtHc%3d&tabid=128&mid=506&language=ro-RO>

⁵ A se vedea min. 52:20 - <https://www.youtube.com/watch?v=jaB7uht55rQ>

2024, § 40 și jurisprudența citată acolo). Prin urmare, argumentul nu vizează chestiuni de rang constituțional.

30. Referitor la argumentul autorilor că deputații nu au avut timp suficient să examineze și să facă propuneri la amendament, în jurisprudența sa Curtea a reținut că articolul 73 din Constituție le garantează deputaților dreptul de a dispune de o perioadă de timp rezonabilă pentru formularea propunerilor și a amendamentelor la proiectele de legi examinate de Parlament. Parlamentul poate limita prerogativa deputaților de a formula propuneri și amendamente la proiectele de legi în baza principiului autonomiei parlamentare. În acest sens, este important ca, în cazul instituirii unor limitări, Parlamentul să asigure un echilibru corect între cele două interese aflate în conflict (HCC nr. 14 din 27 iulie 2021, §§ 64-65).

31. În continuare, Curtea a analizat dacă opoziția a avut timp suficient pentru a studia amendamentul în discuție și pentru a-și susține punctul de vedere cu privire la conținutul amendamentului care a fost inclus în proiectul de Lege nr. 232 pentru votarea ultimului în a doua lectură.

32. În această cauză, Curtea a reținut că amendamentul prin care a fost propus textul prevederilor contestate a fost înregistrat la Secretariatul Parlamentului la 26 iulie 2023, adică cu cinci zile până la votarea proiectului de lege în a doua lectură pe 31 iulie 2023. Amendamentul în discuție este compus, în partea referitoare la articolul 54 alin. (7) din Codul electoral, din două propoziții și stabilește competența organelor electorale să constate încălcarea interdicțiilor aplicate subiecților electorali, precum și comunicarea actelor de constatare către organele de drept după ce acestea devin definitive. Din perspectiva completării articolului 102 alin. (5) cu o nouă literă, autorii amendamentului au propus să completeze Codul electoral cu un nou motiv care conduce la anularea înregistrării candidaților. Curtea a avut în vedere faptul că comportamentul interzis de această prevedere era în vigoare până la adoptarea prevederilor contestate. Astfel, având în vedere aceste circumstanțe, Curtea a considerat că timpul alocat deputaților pentru examinarea conținutului amendamentului în discuție și, eventual, pentru formularea propunerilor era suficient din perspectiva exigențelor articolului 73 din Constituție (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 173 din 13 decembrie 2022, § 54). Prin urmare, Curtea a reținut că acest capăt al sesizării este inadmisibil.

33. Referitor la incidența articolului 38 din Constituție, Curtea Europeană a reținut în mod constant că democrația reprezintă un element fundamental al ordinii publice europene și că dreptul la alegeri libere, care include dreptul de a vota (aspectul „activ”) și dreptul de a candida la alegeri (aspectul „pasiv”), este crucial pentru stabilirea și pentru menținerea fundamentelor unei democrații autentice și efective, guvernate de preeminența dreptului (*Karácsony și alții v. Ungaria* [MC], 17 mai 2016, § 141). Deși statele membre la Convenție beneficiază de o marjă de apreciere largă la limitarea exercițiului drepturilor electorale, limitarea nu trebuie să afecteze însăși esența drepturilor și să le priveze de efectivitate. De asemenea, limitarea

trebuie să urmărească realizarea unui scop legitim și să utilizeze mijloace care nu sunt disproporționate (a se vedea *Selahattin Demirtaş v. Turcia* (nr. 2) [MC], 22 decembrie 2020, § 387).

34. Curtea a observat că prevederile contestate le permit organelor electorale să anuleze înregistrarea concurenților electorali, a participanților la referendum și a grupurilor de inițiativă dacă constată că aceștia au încălcat interdicția stabilită de articolul 54 alin. (6) lit. a) din Codul electoral. Curtea a reținut că această măsură reprezintă o ingerință în exercitarea dreptului de a fi ales al persoanelor care încalcă interdicția în discuție (a se vedea *Yabloko Russian United Democratic Party și alții v. Rusia*, 8 noiembrie 2016, § 74). Așadar, Curtea a reținut incidența articolelor 23, 38 și 54 din Constituție.

35. Cu privire la incidența articolelor 32 și 41 din Constituție, Curtea a considerat că argumentele autorilor sunt strâns legate de aspectele care vor fi analizate prin prisma articolelor 23, 38 și 54 din Constituție și, din acest motiv, le va examina împreună.

36. Pentru a vedea dacă au fost respectate cerințele articolelor 23, 38 și 54 din Constituție, Curtea va analiza dacă interdicția contestată respectă standardul calității legii, dacă urmărește realizarea unui scop legitim și dacă respectă principiul echilibrului corect între interesele concurente.

B. Fondul cauzei

(i) Principii generale

37. În conformitate cu articolul 38 alin. (3) din Constituție, dreptul de a fi aleși le este garantat cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot, în condițiile legii.

38. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a reținut că dreptul la alegeri libere, garantat de articolul 3 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, instituie un principiu fundamental într-un regim politic cu adevărat democratic și are o importanță fundamentală în sistemul Convenției. Rolul statului, în calitate de ultim garant al pluralismului, implică adoptarea de măsuri pentru a organiza alegerile democratice în condiții care asigură libera exprimare a opiniei poporului privind alegerea corpului legislativ (*Özgürlük ve Dayanışma Partisi (Ödp) v. Turcia*, 10 mai 2012, § 27; *Bakirdzi și E.C. v. Ungaria*, 10 noiembrie 2022, § 42).

39. Drepturile garantate de articolul 3 nu sunt absolute. Există loc de „limitări implicite”, iar statele contractante trebuie să dispună de o marjă largă de apreciere în această materie (*Labita v. Italia* [MC], 6 aprilie 2000, § 201; *Vito Sante Santoro v. Italia*, 1 iulie 2004, § 54). Astfel, deși dreptul de a candida nu este absolut, limitările implicite nu pot aduce atingere esenței sale și nici să-l priveze de efectivitate. Astfel de limitări trebuie să fie conforme cu principiul preeminenței dreptului și să fie însoțite de suficiente garanții pentru a evita arbitrariul (*Ofensiva Tinerilor v. România*, 15 decembrie 2015, § 52).

(ii) Calitatea legii

40. Așa cum prevede articolul 54 alin. (2) din Constituție, exercițiul drepturilor și al libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor „prevăzute de lege”. Principiul legalității presupune îndeplinirea standardului calității prevederilor legale aplicabile (a se vedea HCC nr. 9 din 11 aprilie 2023, § 66 și jurisprudența citată acolo). Acest standard presupune că legea trebuie să fie suficient de clară și previzibilă. Principiul previzibilității presupune că o persoană obișnuită trebuie să poată fi conștientă și să prevadă, în orice moment și într-o măsură rezonabilă, consecințele care decurg din acțiunile sale, pentru a-și reglementa astfel conduita.

41. Potrivit autorilor sesizării, criteriile care permit anularea înregistrării candidaților sunt redactate de o manieră incertă și pot fi interpretate și aplicate abuziv de către organele electorale.

42. Articolul 54 alin. (6) lit. a) din Codul electoral prevede că se interzice concurenților electorali, participanților la referendum și grupurilor de inițiativă să ofere alegătorilor/susținătorilor bani, bunuri, inclusiv produse alimentare, băuturi alcoolice și produse din tutun, să presteze servicii ori să acorde alte foloase, inclusiv din ajutoare umanitare sau din alte acțiuni de binefacere, în scopul determinării alegătorului/susținătorului să își exercite sau să nu își exercite drepturile electorale în cadrul alegerilor. În cazul încălcării acestei interdicții, articolul 102 alin. (5) lit. f) din Cod prevede că organele electorale care au înregistrat subiectul electoral trebuie să anuleze înregistrarea respectivă.

43. Din perspectiva exigențelor calității legii, Curtea reține că destinatarul legii poate stabili sensul prevederilor contestate și domeniul lor de aplicare chiar din textul normei juridice din care fac parte prevederile contestate, prin aplicarea simplă a regulilor de interpretare lingvistică, pornind de la sensul uzual al textului criticat. Prin urmare, Curtea reține caracterul nefondat al capătului sesizării care susține încălcarea standardului calității legii.

(iii) Existența unui scop legitim și legătura rațională dintre acesta și prevederea contestată

44. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a notat că conceptul „limitărilor implicite” are o importanță majoră pentru a stabili relevanța scopurilor urmărite de restricții asupra drepturilor garantate de această dispoziție. Având în vedere că articolul 3 din Protocolul nr. 1 nu conține o listă precisă de „scopuri legitime” pentru a căror realizare poate fi limitat exercițiul dreptului pe care îl garantează, statele sunt, prin urmare, libere să se bazeze pe un scop care nu este inclus în acea listă pentru a justifica o restricție, cu condiția ca acest scop să fie compatibil cu principiul statului de drept și cu obiectivele generale ale Convenției (*Yabloko Russian United Democratic Party și alții v. Rusia*, 8 noiembrie 2016, § 68).

45. Curtea observă că, potrivit notei de argumentare⁶ a amendamentului, mecanismul stabilit de dispozițiile contestate urmărește un scop preventiv și nu este condiționat de eventualele proceduri contravenționale sau penale de constatare a vinovăției candidaților. Autoarea amendamentului a notat că obligativitatea anulării înregistrării candidaților din alegeri printr-o sentință judecătorească care să stabilească vinovăția candidatului de comiterea infracțiunii de corupere a alegătorilor reprezintă un mecanism de luptă împotriva fenomenului corupției, care devine inefficient atunci când procedurile penale durează mult timp. De vreme ce stabilirea vinovăției persoanei prin sentință judecătorească are loc după finalizarea campaniei electorale, autoarea consideră că autoritățile electorale trebuie să dispună de mecanisme eficiente apte să prevină participarea la alegeri a candidaților care au corupt alegătorii.

46. De asemenea, în jurisprudența sa, Curtea a notat că corupția subminează democrația și statul de drept, conduce la încălcarea drepturilor omului, subminează economia și erodează calitatea vieții. Lupta împotriva corupției, inclusiv împotriva finanțării netransparente a partidelor politice, este parte integrantă a asigurării respectării statului de drept (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 4 din 22 aprilie 2013, § 62; HCC nr. 10 din 19 iunie 2023, § 104). Finanțarea transparentă a partidelor politice și a campaniilor electorale reprezintă un principiu care stă la baza alegerilor democratice. În realizarea unor convenții internaționale Republica Moldova s-a obligat să combată corupția politică și să întreprindă măsuri de sporire a transparenței finanțării candidaturilor la un mandat public electiv și, eventual, a finanțării partidelor politice (a se vedea Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției din 31 octombrie 2003 și Recomandarea (2003) Comitetului Miniștrilor pentru statele membre împotriva corupției în materie de finanțare a partidelor politice și de campanii electorale).

47. Curtea constată că dispozițiile contestate urmăresc să prevină participarea la alegeri a candidaților care au utilizat mijloace ilegale de influențare a voturilor alegătorilor. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că Constituția îi permite legislatorului să utilizeze mecanisme care să prevină participarea la alegeri a candidaților, dacă organele electorale constată în mod independent că aceștia au comis abateri electorale semnificative (a se vedea HCC nr. 9 din 26 martie 2024, § 53). Astfel, Curtea admite că dispozițiile contestate urmăresc realizarea mai multor scopuri legitime menționate de articolul 54 alin. (2) din Constituție (*e.g.*, protecția ordinii publice, a drepturilor, libertăților și demnității altor persoane) și că aceste obiective pot fi realizate prin anularea înregistrării candidaților care au comis aceste abateri.

⁶ <https://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=345c97a9-dcf6-44b7-becb-99a22f93e2c7>

(iv) Existența unui echilibru corect între principiile concurente

48. În această cauză, autorii sesizării menționează că anularea înregistrării candidaților în baza motivului coruperii alegătorilor nu este condiționată de existența unei sentințe judecătorești definitive care să constate vinovăția persoanei și că această măsură nu este aplicată pe baza unei proceduri obiective, așa cum o cere articolul 38 din Constituție.

49. Astfel, pentru a vedea dacă dispozițiile contestate corespund exigențelor articolului 38 din Constituție, Curtea va analiza: a) dacă anularea înregistrării candidaților la alegeri pe baza motivului coruperii alegătorilor trebuie să depindă de existența unei sentințe judecătorești definitive care să constate vinovăția persoanei și b) dacă procedura de anulare a înregistrării este însoțită de suficiente garanții apte să asigure o protecție împotriva arbitrarului.

a) Dacă anularea înregistrării candidaților la alegeri pe baza motivului coruperii alegătorilor trebuie să depindă de existența unei sentințe judecătorești definitive care să constate vinovăția persoanei

50. Critica autorilor vizează în special faptul că legislatorul a stabilit un remediu penal și unul administrativ pentru încălcarea interdicției stabilite de articolul 54 alin. (6) lit. a) din Codul electoral pentru concurenții electorali, participanții la referendum și pentru grupurile de inițiativă. Din acest motiv, autorii sugerează ideea că pentru încălcarea interdicției menționate ar trebui să existe doar remediul penal.

51. În această privință, Curtea reține că articolul 38 alin. (3) din Constituție nu condiționează limitarea dreptului de a candida la alegeri de existența unei sentințe judecătorești definitive care să stabilească vinovăția candidatului. Astfel, din perspectiva exigențelor constituționale, măsura anulării înregistrării unui subiect electoral poate fi aplicată inclusiv pentru încălcări ale legii constatate prin proceduri non-penale, de exemplu prin acte administrative ale organelor electorale, mai cu seamă în cazurile în care măsurile penale ar dura în timp și nu ar fi în măsură să împiedice subiecții electorali care au comis fapte ilegale să candideze la alegeri.

52. În jurisprudența sa constantă, examinând măsura descalificării unui candidat, Curtea Europeană a acceptat că aceasta poate fi dispusă ca urmare a unei proceduri non-penale (a se vedea *Miniscalco v. Italia*, 17 iunie 2021, § 73), fără a implica stabilirea unei acuzații penale.

53. Curtea reiterează că Constituția nu se opune cumulului răspunderii administrative cu răspunderea penală pentru una și aceeași faptă (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 24 din 14 septembrie 2016, § 81; DCC nr. 41 din 4 aprilie 2023, § 43). Astfel, faptul că anularea înregistrării subiectului electoral pe baza prevederilor contestate ca măsură de prevenție de natură non-penală nu este condiționată de existența unei sentințe definitive, emise în urma unui proces penal, prin care să fie dovedită vinovăția de comitere a

coruperii electorale, nu ridică o problemă de constituționalitate, așa cum au pretins autorii sesizării.

b) Dacă procedura de anulare a înregistrării este însoțită de suficiente garanții apte să asigure o protecție împotriva arbitrarului

54. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a notat că dreptul de a candida la alegeri, garantat de articolul 3 din Protocolul nr. 1, drept inerent conceptului de regim cu adevărat democratic, ar fi iluzoriu dacă persoana ar putea fi privată în mod arbitrar de acesta în orice moment. În consecință, deși este adevărat că statele dispun de o marjă largă de apreciere atunci când stabilesc în mod abstract condițiile de eligibilitate, principiul efectivității drepturilor impune ca constatarea nerespectării acestora de către un candidat sau altul să respecte o serie de criterii concepute să prevină deciziile arbitrare. În special, o astfel de constatare trebuie să fie făcută de un organism care poate oferi un minim de garanții privind imparțialitatea sa. De asemenea, marja de apreciere de care dispune organismul în cauză nu trebuie să fie deosebit de largă; aceasta trebuie să fie delimitată cu suficientă precizie de dispozițiile dreptului național. În fine, procedura de declarare a ineligibilității unui candidat trebuie să garanteze o decizie corectă și obiectivă și să prevină orice abuz de putere din partea autorității competente, iar deciziile cu privire la descalificarea candidaților ar trebui să se bazeze pe dovezi pertinente, relevante și suficiente ale unei astfel de abateri (a se vedea *Podkolzina v. Letonia*, 9 aprilie 2002, § 35, și *Orujov v. Azerbaidjan*, 26 iulie 2011, § 46).

55. De asemenea, până a dispune anularea înregistrării, legea trebuie să prevadă: obligația notificării candidatului despre ședința în cadrul căreia autoritatea electorală va examina această măsură; posibilitatea candidatului de a avea acces la materialele dosarului; termenul adecvat pentru pregătirea apărării; oportunitatea candidatului de a contesta probele utilizate împotriva sa; competența jurisdicțională deplină a autorităților electorale. Totodată, după anularea înregistrării, candidatul trebuie să poată contesta decizia autorității electorale în fața unui judecător cu jurisdicție deplină (a se vedea *Abil v. Azerbaidjan* (nr. 2), 5 decembrie 2019, §§ 75-79).

56. Curtea notează că competența organelor electorale de a constata încălcarea interdicției stabilite de articolul 54 alin. (6) lit. a) din Codul electoral, inclusiv cu suportul organelor de resort și al celor de drept, este prevăzută de alineatul (7) din același articol. Curtea va examina dacă legislația în materie electorală conține suficiente garanții procedurale apte să prevină orice abuz de putere din partea autorității electorale.

57. Curtea observă că organele electorale și alte autorități implicate în procesul de examinare și soluționare a contestațiilor se conduc de Codul electoral, de Codul administrativ și de alte acte normative, inclusiv de Regulamentul privind procedura de examinare a contestațiilor în perioada

electorală⁷, aprobat prin Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 1128 din 18 iulie 2023 (a se vedea articolul 91 alin. (10) din Codul electoral).

58. Potrivit Codului electoral, Comisia Electorală Centrală reprezintă o autoritate publică independentă și apolitică, înființată pentru realizarea politicii electorale, care are misiunea de a asigura organizarea și desfășurarea alegerilor, supravegherea și controlul respectării prevederilor legale privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale. Comisia Electorală Centrală are misiunea să creeze condiții optime pentru exercitarea nestingherită de către cetățenii Republicii Moldova a dreptului constituțional de a alege și de a fi aleși în cadrul unor alegeri libere și corecte, inclusiv să asigure respectarea legislației cu privire la finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale (articolele 1 și 18 din Cod).

59. Legislatorul a stabilit că autoritățile electorale constată încălcările respective printr-un act administrativ (articolul 54 alin. (7) teza a II-a din Codul electoral). Faptul că în această procedură organul electoral, după caz, este asistat de organele de resort și cele de drept nu ridică o problemă de constituționalitate, iar decizia respectivă este luată în mod independent de organul electoral. În acest sens, Curtea observă că hotărârea pe marginea cazului se adoptă cu votul majorității absolute a membrilor organului electoral, în conformitate cu procedura descrisă în regulamentul de activitate al acestui organ (articolul 101 alin. (1) din Cod).

60. Potrivit Codului electoral, organele electorale care au înregistrat subiectul electoral, din oficiu sau în temeiul cererii formulate de o altă autoritate competentă ori la cererea contestatarilor, pot anula înregistrarea subiecților electorali pentru încălcarea interdicției stabilite de articolul 54 alin. (6) lit. a) (a se vedea articolul 102 alineatele (2) și (5)).

61. În cazul declanșării procedurii, membrul raportor al organului electoral: (i) remite subiectului electoral în privința căruia a fost depusă contestația copia de pe contestație și, după caz, copiile de pe materialele anexate, cu explicarea dreptului de a depune o referință scrisă la contestație; (ii) comunică autorului contestației referința depusă; (iii) asigură întocmirea dosarului administrativ și accesul participanților la acesta în condițiile articolelor 82 și 83 din Codul administrativ; (iv) realizează alte acțiuni necesare pentru examinarea fondului contestației; (v) notifică părților data și ora desfășurării ședinței. În situații motivate care fac imposibilă prezența membrilor sau a părților la sediul sau la ședințele organului electoral, la solicitarea membrilor sau a părților, poate fi organizată participarea acestora la ședințele organului electoral prin mijloace din domeniul tehnologiei informației și comunicațiilor și/sau prin intermediul platformelor on-line de videoconferință. Organul electoral care examinează contestația este obligat să audieze contestatarul, partea contestată și, după caz, terții. Părțile au

⁷https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/1128_Reg_procedura_contesta%C8%9Biilor_perioada%20electoral%C4%83.pdf

dreptul să-și formuleze punctul de vedere asupra cazului și să pună întrebări. Părțile pot participa la procedura de examinare a contestațiilor personal sau prin intermediul reprezentanților împuterniciți (punctele 16, 18 și 21 din Regulament, articolele 44 alin. (3), 83 alin. (1) și 94 alineatele (1) și (3) din Codul administrativ și articolul 94 alin. (3) din Codul electoral).

62. Hotărârea organului electoral asupra contestației trebuie să fie motivată (punctul 26 din Regulament și articolul 118 din Codul administrativ). Hotărârea pe marginea contestațiilor se adoptă cu votul majorității absolute a membrilor organului electoral, în conformitate cu procedura descrisă în regulamentul de activitate al acestui organ (articolul 101 alin. (1) din Codul electoral și punctul 27 din Regulament).

63. Curtea notează că actele organelor electorale pot fi contestate în instanțele de judecată. În mod suplimentar, Curtea reține că o garanție importantă îl reprezintă faptul că în cazul contestării legalității hotărârii organului electoral cu privire la anularea înregistrării subiecților electorali executarea hotărârii în discuție se suspendă de drept din momentul contestării (a se vedea articolul 101 alin. (5) teza a II-a din Codul electoral).

64. Totodată, actele judecătorești pronunțate în condițiile capitolului XIII „Procedurile judiciare” din Codul electoral sunt definitive și executorii din momentul pronunțării, cu excepția cazurilor de suspendare a executării acestora (articolul 101 alineatele (6) și (7) din Cod).

65. Curtea consideră că Codul electoral și Codul administrativ conțin suficiente garanții procedurale apte să prevină abuzul de putere din partea autorității electorale în cazul anulării înregistrării subiecților electorali în baza normelor contestate.

66. Prin urmare, Curtea constată că procedura relevantă de aplicare a măsurii reglementate de dispozițiile contestate este însoțită de suficiente garanții apte să asigure o protecție efectivă împotriva arbitrariului. Având în vedere cele constatate, Curtea conchide că textul „încălcarea prevederilor alin. (5) și (6) din prezentul articol se constată de organul electoral competent, inclusiv cu suportul organelor de resort și celor de drept” din articolul 54 alin. (7) și articolul 102 alin. (5) lit. f) din Codul electoral corespund exigențelor articolelor 23, 38 și 54 din Constituție.

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) litera a) și 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se respinge* sesizarea depusă de dnele Marina Tauber, Reghina Apostolova și Irina Lozovan și de dnii Denis Ulanov, Vadim Fotescu și Petru Jardan, deputați în Parlamentul Republicii Moldova.

2. *Se recunosc constituționale* textul „încălcarea prevederilor alin. (5) și (6) din prezentul articol se constată de organul electoral competent, inclusiv

cu suportul organelor de resort și celor de drept” din articolul 54 alin. (7) și articolul 102 alin. (5) lit. f) din Codul electoral.

3. Prezenta hotărâre 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

Domnica MANOLE

Chișinău, 19 iulie 2024

HCC nr. 18

Dosarul nr. 126a/2024