



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII

**Legii nr. 61 din 11 aprilie 2014 pentru
modificarea unor acte legislative**
(interzicerea votării în baza pașapoartelor de tip ex-sovietic)

(Sesizarea nr. 29a/2014)

CHIȘINĂU
27 mai 2014

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuând în componența:
DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,
DI Aurel BĂIEȘU,
DI Igor DOLEA,
DI Tudor PANȚÎRU,
DI Victor POPA,
DI Petru RAILEAN, *judecători*,
cu participarea dlui Sergiu Stratan, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 17 aprilie 2014
și înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în ședință plenară închisă,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 17 aprilie 2014, în temeiul art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, art. 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art. 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, de către deputații în Parlament, dnii Artur Reșetnicov și Igor Vrenea, pentru controlul constituționalității Legii nr. 61 din 11 aprilie 2014 pentru modificarea unor acte legislative.

2. În cadrul ședinței publice, autorii sesizării au solicitat extinderea obiectului sesizării și verificarea constituționalității punctului 1 din Anexa nr. 2 la Hotărârea Guvernului nr. 210 din 24 martie 2014 cu privire la acordarea înlesnirilor la eliberarea actelor de identitate, prin care s-a stabilit valabilitatea pașapoartelor emise de URSS până la 1 septembrie 2014.

3. Autorii sesizării au pretins, în special, că prevederile Legii nr. 61 din 11 aprilie 2014 prin care au fost excluse literele b) și c) din articolul 53 alin. (3) al Codului electoral și din punctul 12 din Concepția Sistemului informațional automatizat de stat „Alegeri”, aprobată prin Legea nr. 101-XVI din 15 mai 2008, contravin articolelor 1 alin. (3), 4, 5, 7, 8, 15, 16, 18, 23, 31, 32, 38, 39, 53, 54, 56, 60 și 61 din Constituție, precum și prevederilor actelor internaționale.

4. Prin decizia Curții Constituționale din 19 mai 2014 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudicia fondul cauzei. Totodată, a fost respinsă solicitarea de suspendare a acțiunii prevederilor contestate, în favoarea examinării sesizării în regim de urgență.

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

6. În ședința plenară publică a Curții sesizarea a fost susținută de dl Igor Vremea, deputat în Parlament, autor al sesizării. Parlamentul a fost reprezentat de dl Sergiu Chirică, consultant principal în cadrul Direcției juridice generale a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de dl Nicolae Eșanu, viceministru al Justiției.

ÎN FAPT

7. La 11 aprilie 2014 Parlamentul a adoptat Legea nr. 61 pentru modificarea unor acte legislative. Prin această lege au fost operate modificări la Codul electoral, respectiv la Concepția Sistemului informațional automatizat de stat „Alegeri”, aprobată prin Legea nr. 101-XVI din 15 mai 2008.

8. Prin amendamentele operate, au fost excluse literele b) și c) atât din articolul 53 alin. (3) al Codului electoral, cât și din punctul 12 al Concepției Sistemului informațional automatizat de stat „Alegeri”, astfel fiind interzisă votarea în baza următoarelor acte de identitate:

„b) pașaportul de tip ex-sovietic, modelul anului 1974, cu mențiunea privind cetățenia Republicii Moldova, numărul de identificare de stat al persoanei fizice (IDNP) și înregistrarea la domiciliu;

c) pașaportul de tip ex-sovietic, modelul anului 1974, fără număr de identificare de stat (IDNP), cu mențiunile „valabil pe un termen nelimitat”, cetățenia Republicii Moldova și înregistrarea la domiciliu – pentru persoanele care au renunțat la actele de identitate ale Republicii Moldova din considerente religioase.”

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

9. Prevederile relevante ale Constituției (M.O., 1994, nr. 1) 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 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 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 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 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 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.”

10. Prevederile relevante ale Codului electoral nr. 1381-XIII din 21 noiembrie 1997 (M.O., 1997, nr. 81/667) sunt următoarele:

Articolul 53 Efectuarea votării

„[...]

(3) Votarea se efectuează în baza următoarelor acte de identitate:

- a) buletinul de identitate al cetățeanului Republicii Moldova, cu fișa de însoțire care confirmă domiciliul sau reședința alegătorului pe teritoriul secției de votare;
- d) buletinul de identitate provizoriu cu mențiunile privind cetățenia Republicii Moldova, domiciliul titularului;
- e) pașaportul pentru intrare – ieșire din țară, livretul de marinar, în cazul alegerilor Parlamentare sau în cazul referendumului național, în secțiile de votare constituite peste hotarele Republicii Moldova;
- f) legitimația de serviciu pentru militari în termen, livretul eliberat de Centrul Serviciului Civil pentru persoanele care satisfac serviciul civil (de alternativă).

[...]”

11. Prevederile relevante ale Legii nr. 101-XVI din 15 mai 2008 cu privire la Concepția Sistemului informațional automatizat de stat “Alegeri” (M.O., 2008, nr. 117-119/457) sunt următoarele:

„12. În SIAS “Alegeri” sînt utilizate următoarele acte de identitate:

a) buletinul de identitate al cetățeanului Republicii Moldova, cu fișa de însoțire care confirmă domiciliul sau reședința alegătorului pe teritoriul secției de votare;

d) buletinul de identitate provizoriu cu mențiunile privind cetățenia Republicii Moldova, domiciliul titularului;

e) pașaportul pentru intrare-ieșire din țară, livretul de marinar, în cazul alegerilor parlamentare sau în cazul referendumului național, în secțiile de votare constituite peste hotarele Republicii Moldova;

f) livretul militar pentru ostași în termen, livretul eliberat de Centrul Serviciului Civil pentru persoanele care îndeplinesc serviciul civil (de alternativă).”

12. Prevederile relevante ale Legii nr. 61 din 11 aprilie 2014 pentru modificarea unor acte legislative (M.O., 2014, nr. 110-114, art. 280) sunt următoarele:

„Art.I. – La articolul 53 alineatul (3) din Codul electoral nr.1381-XIII din 21 noiembrie 1997 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr.81, art.667), cu modificările ulterioare, literele b) și c) se abrogă.

Art.II. – La punctul 12 din Concepția Sistemului informațional automatizat de stat “Alegeri”, aprobată prin Legea nr.101-XVI din 15 mai 2008 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr.117–119, art.457), cu modificările ulterioare, literele b) și c) se abrogă.

Art.III. – Prezenta lege intră în vigoare la 1 septembrie 2014.”

13. Prevederile relevante ale Legii nr. 85 din 29 mai 2014 privind acordarea de facilități la preschimbarea pașapoartelor de tip sovietic (M.O., 2014, nr. 167-168, art. 369) sunt următoarele:

„Art. 1. – Persoanele fizice care își preschimbă pașapoartele de tip sovietic, modelul 1974, în buletine de identitate se scutesc de plata taxei de stat, prevăzută la art. 3 pct. 2) lit. d), e) și f) din Legea taxei de stat nr. 1216-XII din 3 decembrie 1992, pentru eliberarea adeverințelor în legătură cu modificarea, completarea, corectarea și restabilirea datelor din actele de stare civilă, pentru eliberarea adeverințelor repetate privind înregistrarea actelor de stare civilă, precum și pentru eliberarea din arhivă a extraselor privind înregistrarea actelor de stare civilă.

Art. 2. – Acțiunea prezentei legi încetează la 1 septembrie 2014.”

14. Prevederile relevante ale Hotărârii Guvernului nr. 210 din 24 martie 2014 cu privire la acordarea înlesnirilor la eliberarea actelor de identitate (M.O. 2014, nr. 72-77, art. 233) sunt următoarele:

„1. Actele de identitate din Sistemul național de pașapoarte se eliberează cetățenilor Republicii Moldova, în mod gratuit, după cum urmează:

1) Buletinul de identitate al cetățeanului Republicii Moldova, la prima eliberare, inclusiv la preschimbarea, declararea pierderii sau furtul pașaportului de tip sovietic (modelul anului 1974), precum și în următoarele cazuri:

a) persoanelor cu dizabilitate severă, accentuată sau medie, la schimbarea buletinului de identitate;

b) persoanelor care, conform cadrului legal al Republicii Moldova, au statut de veteran de război, la schimbarea buletinului de identitate o singură dată;

c) participanților la lichidarea consecințelor avariei de la Cernobil, la schimbarea buletinului de identitate o singură dată;

d) victimelor traficului de ființe umane, care nu dețin buletin de identitate;

e) persoanelor care se află la întreținerea statului într-o instituție socială rezidențială, la schimbarea buletinului de identitate și la declararea pierderii sau furtului acestuia.

[...]”

15. Prevederile relevante ale Hotărârii Guvernului nr. 275 din 16 aprilie 2014 privind acordarea unor scutiri la serviciile de stare civilă prestate contra plată (M.O. 2014, nr. 92-98, art. 301) sunt următoarele:

„1. Se scutesc de plata serviciilor de stare civilă prestate de Serviciul Stare Civilă și de oficiile stare civilă, conform Nomenclatorului și tarifelor aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.738 din 20 iunie 2008, persoanele fizice (pensionari, locuitori din stânga Nistrului și persoane care au renunțat la numărul de identificare de stat și la evidența automatizată în Registrul de stat al populației), cetățeni ai Republicii Moldova, posesori ai pașapoartelor de tip sovietic (modelul anului 1974), pentru obținerea documentelor de stare civilă, necesare a fi prezentate în mod obligatoriu la depunerea cererii pentru eliberarea buletinului de identitate, cu respectarea cerințelor stabilite în Legea nr.100-XV din 26 aprilie 2001 privind actele de stare civilă.

2. Prezenta hotărâre se aplică până la data de 1 septembrie 2014.

[...]”

16. Prevederile relevante ale Declarației Universale a Drepturilor Omului (adoptată la New York la 10 decembrie 1948 și ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 217 - XII din 28 iulie 1990) sunt următoarele:

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.”

17. Prevederile relevante ale Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, amendată prin protocoalele adiționale la această convenție, încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950 și ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298-XIII din 24 iulie 1997, M.O. nr. 54-55/502, 1997, în continuare – “Convenția Europeană”, sunt următoarele:

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.”

18. Prevederile relevante ale Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice (adoptat de Adunarea Generală a ONU la 16 decembrie 1966 și ratificat de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr.217-XII din 28 iulie 1990) 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.”

ÎN DREPT

19. Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează în esență limitarea posibilității votării în baza pașaportului de tip ex-sovietic, modelul anului 1974.

20. Astfel, sesizarea se referă la un ansamblu de elemente și principii cu valoare constituțională interconexe, precum conceptul statului de drept, principiul exercitării suveranității naționale și exercitarea dreptului la vot.

A. ADMISIBILITATEA

21. Curtea relevă că autorii sesizării au solicitat exercitarea controlului *a priori* al constituționalității Legii nr. 61 pentru modificarea unor acte legislative, adoptată de Parlament în lectură finală la 11 aprilie 2014.

22. În acest sens, prin Hotărârea nr. 9 din 14 februarie 2014 Curtea a menționat că controlul constituționalității legilor cuprinde legile adoptate de Parlament, atât după, cât și înainte de publicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, la sesizarea Președintelui Republicii Moldova și a celorlalți subiecți cu drept de sesizare.

23. Din aceste considerente, în conformitate cu decizia sa din 19 mai 2014, Curtea a reținut 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 prezentată constituie obiect al jurisdicției constituționale.

24. Totodată, Curtea observă că la 9 mai 2014 Legea contestată a fost publicată în Monitorul Oficial (nr. 110-114/280), astfel încât, potrivit Hotărârii nr. 9 din 14 februarie 2014, controlul *a priori* al constituționalității legii își continuă procedura în cadrul controlului *a posteriori*.

25. 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.

26. Curtea constată că obiectul controlului constituționalității îl constituie Legea nr. 61 din 11 aprilie 2014 pentru modificarea unor acte legislative, prin care au fost excluse literele b) și c) din articolul 53 alin. (3) al Codului electoral și din punctul 12 al Concepției Sistemului informațional automatizat de stat „Alegeri”, aprobată prin Legea nr. 101-XVI din 15 mai 2008.

27. Curtea atestă că prin modificările respective a fost interzisă votarea în baza pașapoartelor de tip ex-sovietic.

28. Curtea reține că prevederile contestate ale Legii nr. 61 din 11 aprilie 2014 pentru modificarea unor acte legislative nu au mai făcut obiectul controlului constituționalității.

29. Curtea apreciază că sesizarea nu poate fi respinsă ca inadmisibilă și nu există nici un alt temei de sistare a procesului, în conformitate cu prevederile articolului 60 din Codul Jurisdicției Constituționale.

30. Curtea menționează că, potrivit normelor constituționale, prerogativa Curții este de a stabili corelația dintre normele legislative și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia.

31. În acest context, cu referire la solicitarea exercitării controlului constituționalității punctului 1 din Anexa nr. 2 la Hotărârea Guvernului nr. 210 din 24 martie 2014 cu privire la acordarea înlesnirilor la eliberarea actelor de identitate, Curtea reține că prin respectivul punct s-a stabilit valabilitatea pașapoartelor emise de URSS până la 1 septembrie 2014. Astfel, obiectul normei contestate din Hotărârea Guvernului nu vizează actele de identitate în baza cărora se permite votarea.

32. Astfel, reieșind din cele menționate, Curtea va reține pentru examinare în fond Legea nr. 61 din 11 aprilie 2014.

33. Prin urmare, pentru a elucida corespunderea dispozițiilor contestate cu normele constituționale, Curtea va opera, în special, cu prevederile articolului 38 combinat cu articolul 54 din Constituție.

B. FONDUL CAUZEI

PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 38 COMBINAT CU ARTICOLUL 54 DIN CONSTITUȚIE

34. Autorii sesizării au pretins, în special, că prevederile contestate vin în contradicție cu articolul 38 din Constituție, potrivit căruia:

„(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.”

35. Potrivit autorilor sesizării, prevederile supuse controlului constituționalității încalcă și articolul 54 din Constituție, care stipulează:

„(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 sunt 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.”

1. Argumentele autorilor sesizării

36. Autorii sesizării menționează că, deși Republica Moldova, prin definiție, este un stat de drept, legea contestată lezează unul din drepturile fundamentale, și anume, dreptul la vot.

37. Astfel, autorii sesizării relevă că, în conformitate cu modificările operate, posesorii pașapoartelor de tip ex-sovietic nu mai pot participa în procesul electoral pentru a-și exprima dreptul de vot. Or, orice restricționare a dreptului de vot trebuie realizată în baza unor criterii fundamentate pe argumente pertinente și obiective, iar persoanele cu drept de vot trebuie să aibă libertatea deplină de alegere a candidaților săi.

38. Totodată, autorii sesizării menționează că legea contestată vine în contradicție nu numai cu prevederile constituționale, dar și cu alte acte normative în vigoare, printre care Legea nr. 273-XIII din 9 noiembrie 1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte și Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 125 din 18 februarie 2013 pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova.

39. De asemenea, autorii sesizării atestă că, potrivit recomandărilor Comisiei de la Veneția, statele nu trebuie să modifice legislația electorală cu un an înainte de alegeri. Or, legiuitorul a adoptat legea contestată numai din rațiuni și interese politice, cu intenția de a priva un număr esențial de cetățeni de dreptul de a alege, considerând că aceștia votează pentru un partid aflat în opoziție.

2. Argumentele autorităților

40. Potrivit opiniei Parlamentului, preschimbarea pașapoartelor de tip ex-sovietic face parte din politica statului privind asigurarea cetățenilor Republicii Moldova cu acte de identitate din Sistemul național de pașapoarte. Astfel, este injust ca după douăzeci și doi de ani de la proclamarea independenței, în era societății informaționale, în Republica Moldova să continue să fie utilizate documente emise de un stat care nu mai există. Mai mult decât atât, ținând cont de facilitățile acordate de către autoritățile statului deținătorilor acestor acte, la preschimbarea lor, determinarea unui termen-limită de valabilitate a acestora nu poate fi calificată drept o încălcare a drepturilor cetățenilor.

41. Președintele Republicii Moldova, în poziția sa scrisă, a menționat că prevederile contestate nu depășesc cadrul constituțional și își găsesc temeiul, în special, în interesele securității statului și în tendința de dezvoltare și constituire a Republicii Moldova ca stat independent și suveran. Astfel, a relevat că ingerința este proporțională scopului urmărit, deoarece nu aduce atingere existenței drepturilor electorale, nu încalcă dreptul persoanei de a participa la scrutin, nu anihilează libera exprimare a voinței, nu privează de substanță, ci doar condiționează exercițiul dreptului electoral de preschimbarea pașapoartelor de tip ex-sovietic.

42. Potrivit opiniei Guvernului, statul, prin autoritatea sa legiuitoare, este în drept să stabilească, atât în baza art. 66 lit. a), cât și în baza art. 72 alin.

(2) din Constituție, reguli sau condiții care privesc calitatea de cetățean. Respectiv, prin amendarea legilor invocate, nu se urmărește a se aduce nici o atingere sau îngrădire a exercitării dreptului de vot, garantat de Legea Supremă, ci doar se fortifică instituția juridică a obligațiilor pe care orice cetățean le are față de statul de drept. Ba mai mult, statul încurajează exercitarea acestui drept prin acordarea facilităților la perfectarea actelor de identitate necesare.

3. Aprecierea Curții

3.1. Principii generale

43. Potrivit articolului 1 alin. (3) din Constituție, 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.

44. Întru dezvoltarea conceptului statului de drept, articolul 2 alin. (1) din Legea Supremă prevede că suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție.

45. Prin Hotărârea nr. 8 din 19 iunie 2012, Curtea a reiterat următoarele:

„În condițiile statului de drept, puterea politică aparține poporului. Dacă primele două elemente definitorii ale statului – teritoriul și populația – au un caracter obiectiv-material, cel de-al treilea element esențial – suveranitatea națională – are un caracter subiectiv-volițional și înseamnă că dreptul de comandă aparține poporului.”

46. Curtea relevă că, în sensul articolului 2 din Constituție, o democrație veritabilă poate fi constituită numai de către popor, prin exercitarea suveranității naționale în mod direct ori prin intermediul reprezentanților săi, aleși în cadrul unui scrutin democratic.

47. În acest sens, prin Hotărârea nr. 16 din 29 martie 2001, Curtea a menționat următoarele:

„[S]uveranitatea națională înseamnă, potrivit Constituției, puterea absolută și perpetuă a poporului, pe care acesta o exercită prin organele reprezentative ale puterii de stat, al cărei titular suveran este. În acest sens, suveranitatea națională este inalienabilă, întrucât ceea ce se transmite organelor reprezentative este doar exercițiul acesteia. Exercitarea suveranității în mod direct de către popor se realizează prin participarea lui la referendumuri și alegeri, precum și prin luarea unor decizii de către acesta în mod direct.”

48. De asemenea, Comisia de la Veneția, în Codul de bună conduită în materie electorală, adoptat în cadrul celei de-a 52 sesiuni (Veneția, 18-19 octombrie 2002), a relevat următoarele:

„Democrația este, la fel ca și drepturile omului și supremația dreptului, unul din cei trei piloni ai patrimoniului constituțional european, precum și a Consiliului Europei. Ea nu poate fi concepută fără alegeri, respectând un anumit număr de principii considerate democratice.”

49. Curtea reiterează că dispozițiile constituționale ale articolelor 1 alin. (3) și 2 alin. (1) urmează a fi corelate cu prevederile articolului 38 din Legea Supremă, potrivit căruia voința poporului constituie baza puterii de stat, aceasta exprimându-se prin alegeri libere, care au loc în mod periodic, prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

50. Curtea menționează că realizarea în practică a dreptului de vot are loc prin intermediul alegerilor. În acest sens, Curtea, prin Hotărârea nr. 15 din 27 mai 1998, a reținut următoarele:

„[A]legerile constituie nu numai un mijloc de exercitare de către cetățeni a drepturilor lor politice, consacrate de Constituție, ci și un mijloc de dotare a instituțiilor unui stat democratic cu o capacitate coerentă de expresie, pentru a face posibilă organizarea unor centre de decizie politică, eficiente și în măsură să imprime activității de stat o orientare general nefragmentată.”

51. Potrivit articolului 72 alin. (3) lit. a) din Constituție, Parlamentul, prin lege organică, urmează să reglementeze sistemul electoral. Astfel, în executarea acestei dispoziții constituționale, legiutorul, la 21 noiembrie 1997, prin Legea nr. 1381-XIII a adoptat Codul electoral.

52. Curtea relevă că, deși Parlamentul are dreptul constituțional de a reglementa prin lege organică sistemul electoral, acesta nu poate excede spiritului și literei Constituției.

53. Astfel, Parlamentul, la adoptarea Codului electoral și a oricărei legi organice de modificare sau completare a acestuia, urmează să acționeze în conformitate cu un șir de principii constituționale, cum ar fi: statul de drept, dreptul la vot, egalitatea, libertatea opiniei și a exprimării, dreptul la administrare, dreptul la informație, libertatea întrunirilor etc. Or, Curtea urmează să reacționeze de fiecare dată în cazul în care, la sesizare, va constata că legiutorul a deviat de la aceste principii.

54. În acest context, Comisia de la Veneția, în Liniile directoare în materie electorală, adoptate în cadrul celei de-a 51 sesiuni (Veneția, 5-6 iulie 2002), a menționat următoarele:

„a. Alegerile democratice nu sunt posibile fără respectarea drepturilor omului, mai ales a libertății de exprimare și a presei, a libertății circulației în interiorul țării, respectând libertatea întâlnirilor și de asociere pentru scopuri politice, inclusiv prin crearea partidelor politice.

b. Restricțiile la aceste libertăți trebuie să respecte principiile legalității, interesului public și al proporționalității.”

55. Curtea remarcă că unul din elementele esențiale ale statului de drept, în general, și ale sistemului electoral, în special, îl constituie dreptul la vot. Cu toate acestea, dreptul la vot nu face parte din categoria drepturilor absolute.

56. În acest sens, Curtea relevă că poate avea loc restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți în condițiile prevăzute de articolul 54 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât cele prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a

țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției. De asemenea, potrivit alineatului (4) al articolului 54, restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

57. Totodată, în conformitate cu articolul 54 alin. (3) din Constituție, drepturile proclamate în articolele 20-24 din Legea Supremă, nu pot fi restrânse. Or, dreptul la vot nu cade sub incidența alineatului (3) al articolului 54, prin urmare, poate fi restrâns.

58. Mai mult decât atât, Curtea Europeană, în Hotărârea *Scoppola c. Italiei* (nr.3), a reiterat următoarele:

„82. Ea [Curtea Europeană] relevă de asemenea că drepturile protejate prin acest articol [art. 3 protocolul nr.1] sunt cruciale pentru stabilirea și menținerea fundamentelor unei veritabile democrații guvernate prin statul de drept (*Hirst c. Regatului Unit* (nr.2), paragraful 58). Printre altele, dreptul de vot nu constituie un privilegiu. În secolul XXI, într-un stat democratic, prezumția trebuie să fie în favoarea acordării acestui drept la cel mai mare număr și sufragiul universal este acum principiul de referință (*Mathieu-Mohin și Clerfayt c. Belgiei* paragraful 51 și *Hirst c. Regatului Unit* (nr.2), paragraful 59) [...].

83. Cu toate acestea, drepturile consacrate prin articolul 3 al Protocolului nr. 1 nu sunt absolute: este loc pentru limitări implicite și statele contractante dispun de o marjă de apreciere în materie. Curtea a afirmat deseori că marja de apreciere în acest domeniu este largă (*Mathieu-Mohin și Clerfayt*, precitată, paragraful 52; *Matthews c. Regatului Unit*, paragraful 63; *Labita c. Italiei*, paragraful 201; *Padkolzina c. Letoniei*, paragraful 33). **Există numeroase maniere de a organiza și a face să funcționeze sistemele electorale și o multitudine de diferențe în Europa, mai ales în evoluția istorică, diversitatea culturală și gândirea politică, dar este de datoria fiecărui stat contractant de a-l încorpora în propria sa viziune a democrației.**”

3.2. Aplicarea principiilor enunțate în prezenta cauză

59. Curtea constată că la 11 aprilie 2014 Parlamentul a adoptat Legea organică nr. 61 pentru modificarea unor acte legislative, prin care a exclus literele b) și c) din articolul 53 alin. (3) al Codului electoral, care permiteau votarea în baza pașapoartelor de tip ex-sovietic.

60. Astfel, Curtea atestă că prin modificările respective s-a interzis votarea în baza următoarelor acte de identitate:

„b) pașaportul de tip ex-sovietic, modelul anului 1974, cu mențiunea privind cetățenia Republicii Moldova, numărul de identificare de stat al persoanei fizice (IDNP) și înregistrarea la domiciliu;

c) pașaportul de tip ex-sovietic, modelul anului 1974, fără număr de identificare de stat (IDNP), cu mențiunile „valabil pe un termen nelimitat”, cetățenia Republicii Moldova și înregistrarea la domiciliu – pentru persoanele care au renunțat la actele de identitate ale Republicii Moldova din considerente religioase.”

61. Curtea reține că votarea este posibilă doar în baza: buletinului de identitate; buletinului de identitate provizoriu; pașaportului pentru intrare – ieșire din țară; livretului de marinar; legitimației de serviciu pentru militari în termen sau livretului eliberat de Centrul Serviciului Civil pentru persoanele care satisfac serviciul civil (de alternativă).

62. Totodată, Curtea reiterează că dreptul de vot, nefiind absolut, poate fi restricționat, Parlamentul dispunând de o largă marjă de apreciere în reglementarea acestuia.

63. Curtea Europeană, în cauza *Hirst (nr. 2) c. Regatului Unit*, a menționat că excluderea oricărei grupe sau categorii de populație trebuie, în consecință, a se concilia cu principiile care stau la baza articolului 3 din Protocolul nr. 1.

64. Curtea reține că la examinarea constituționalității oricărei ingerințe impuse în exercitarea dreptului de vot urmează să se asigure că această limitare nu reduce însăși substanța dreptului sau îl privează de eficacitate.

65. De asemenea, Curtea urmează să constate dacă: a) ingerința este prevăzută de lege; b) constituie o măsură necesară într-o societate democratică și urmărește un scop legitim; c) este proporțională scopului urmărit.

66. Astfel, în continuare, Curtea va analiza compatibilitatea ingerinței cu prevederile articolului 38 din Constituție pornind de la condițiile enunțate *supra*.

a) Dacă ingerința este prevăzută de lege

67. Curtea menționează că, potrivit articolului 23 alin. (2) din Constituție, 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.

68. În acest sens, Curtea reține că prevederile Legii nr. 61 din 11 aprilie 2014 au fost formulate în termeni clari, nu generează interpretări neunivoce, sunt accesibile, deoarece au fost publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și orice persoană interesată poate lua cunoștință de conținutul lor. La fel, acestea sunt previzibile, pentru că permit, cu suficientă precizie, cetățenilor Republicii Moldova, care dețin pașaport de tip ex-sovietic, să se conformeze conduitei sociale, astfel încât să nu le fie limitate drepturile.

b) Dacă ingerința constituie o măsură necesară într-o societate democratică și urmărește un scop legitim

69. Curtea reține că la 27 august 1991, pornind de la aspirațiile seculare ale poporului de a trăi într-o țară suverană, Republica Moldova și-a proclamat independența.

70. La 29 iulie 1994 Parlamentul Republicii Moldova, având în vedere continuitatea statalității poporului moldovenesc în contextul istoric și etnic al devenirii sale ca națiune, considerând statul de drept, pacea civică,

democrația, demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic valori supreme, a adoptat Legea Supremă a societății și a statului – Constituția, potrivit căreia Republica Moldova este un stat suveran, independent, unitar și indivizibil.

71. Curtea menționează că suveranitatea de stat reprezintă supremația și independența puterii de stat în sfera relațiilor interne și externe.

72. Pe plan intern, suveranitatea înseamnă dreptul exclusiv al statului de a exercita autoritatea supremă politică (legislativă, judiciară și executivă) pe teritoriul său.

73. Potrivit articolului 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.

74. Curtea reține că, prin norma constituțională, legiuitorul a desemnat poporul drept unicul deținător al suveranității naționale.

75. Ca stat suveran, Republica Moldova și-a stabilit regimul social-politic, sistemul social-economic și legislativ.

76. Curtea reține că, în virtutea suveranității sale, Republica Moldova are dreptul exclusiv de a elibera, pe teritoriul său suveran, acte de identitate populației, aspect pus în practică prin adoptarea, la 9 noiembrie 1994 a Legii nr. 273- XIII privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte.

77. Curtea observă că Legea nr. 273-XIII, cu modificările ulterioare, stipulează tipurile, întrebuințarea, descrierea, termenele de valabilitate, modul de eliberare și ridicare a actelor de identitate.

78. Potrivit legii, actele de identitate din sistemul național de pașapoarte sunt toate tipurile de pașapoarte, de buletine de identitate, permisele de ședere, documentele de călătorie (art. 1 alin. (1)). Aceste acte se consideră proprietate de stat (art.1 alin.(2)).

79. În scopul executării Legii nr. 273-XIII din 9 noiembrie 1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte, Guvernul, prin Hotărârea nr. 776 din 4 octombrie 2013, a aprobat Planul de acțiuni privind preschimbarea pașapoartelor de tip sovietic, operarea modificărilor contestate constituind un obiectiv al acestui Plan.

80. Curtea menționează că, în condițiile în care Republica Moldova este un stat suveran și independent, este inadmisibil ca cetățenii acestui stat să posede în calitate de acte de identitate documentele eliberate de către un stat inexistent.

81. Astfel, chiar dacă după destrămarea URSS a fost necesară o perioadă de tranziție pentru înlocuirea pașapoartelor ex-sovietice, acest termen nu poate fi nelimitat.

82. Mai mult decât atât, pe lângă faptul că eliberarea actelor de identitate constituie un drept exclusiv al statului suveran, înlocuirea pașapoartelor de tip ex-sovietic se impune și datorită rațiunilor de ordin tehnic. Or, după cum s-a arătat mai sus, actul de identitate are un anumit termen de valabilitate, la expirarea căruia urmează a se elibera un alt act cu respectarea unei proceduri strict stabilite.

83. Totodată, Curtea relevă că prin interdicția votării în baza pașapoartelor de tip ex-sovietic se urmăresc mai multe obiective legitime, cum ar fi: consolidarea spiritului civic, respectul față de statul de drept, buna funcționare și menținerea democrației.

84. Curtea menționează că Legea nr. 61 din 11 aprilie 2014 are drept scop uniformizarea și crearea unui cadru legal adecvat în ceea ce privește asigurarea cu buletine de identitate a tuturor cetățenilor Republicii Moldova.

85. În concluzie, Curtea reține că ingerința constituie o măsură necesară într-o societate democratică și urmărește un scop legitim.

c) Dacă ingerința este proporțională scopului urmărit

86. Curtea atestă că la 29 mai 2014 Parlamentul a adoptat Legea nr. 85 cu privire la acordarea de facilități la preschimbarea pașapoartelor de tip sovietic.

87. Potrivit acestei legi, persoanele fizice care până la 1 septembrie 2014 își preschimbă pașapoartele de tip sovietic, modelul anului 1974, în buletine de identitate se scutesc de plata taxei de stat prevăzute la art. 3 pct. 2) lit. d), e) și f) din Legea taxei de stat nr. 1216-XII din 3 decembrie 1992, pentru eliberarea adeverințelor în legătură cu modificarea, completarea, corectarea și restabilirea datelor din actele de stare civilă, pentru eliberarea repetată a adeverințelor privind înregistrarea actelor de stare civilă, precum și pentru eliberarea din arhivă a extraselor privind înregistrarea actelor de stare civilă.

88. De asemenea, Curtea observă că, prin Hotărârea nr. 210 din 24 martie 2014, Guvernul Republicii Moldova a prevăzut eliberarea gratuită a buletinului de identitate cetățeanului Republicii Moldova, la prima eliberare, inclusiv la preschimbarea, declararea pierderii sau furtul pașaportului de tip sovietic (modelul anului 1974).

89. Totodată, prin Hotărârea nr. 275 din 16 aprilie 2014, Guvernul Republicii Moldova a scutit de plata serviciilor de stare civilă persoanele fizice (pensionari, locuitori din stânga Nistrului și persoane care au renunțat la numărul de identificare de stat și la evidența automatizată în Registrul de stat al populației), cetățeni ai Republicii Moldova, posesori ai pașapoartelor de tip sovietic (modelul anului 1974), pentru obținerea documentelor de stare civilă, necesare a fi prezentate în mod obligatoriu la depunerea cererii pentru eliberarea buletinului de identitate.

90. În acest sens, Curtea relevă că atât prin Legea nr. 85 din 29 mai 2014, cât și prin Hotărârile Guvernului nr. 210 din 24 martie 2014 și nr. 275 din 16 aprilie 2014, au fost prezentate facilități la preschimbarea pașaportului de tip ex-sovietic.

91. Din aceste considerente, Curtea apreciază că ingerința este proporțională scopului urmărit, nu aduce atingere substanței drepturilor electorale, nu încalcă dreptul persoanei de a alege, nu anihilează libera exprimare a poporului în alegerea corpului legislativ. Prevederile contestate doar reglementează procedura în baza căror acte de identitate poate fi exercitat dreptul de vot.

92. În același timp, Curtea subliniază că Guvernul, pe lângă acțiunile întreprinse, urmează a asigura toate condițiile care ar facilita și urgenta preschimbarea pașapoartelor de tip ex-sovietic și perfectarea actelor de identitate în timp util.

93. Totodată, Curtea nu poate reține argumentele autorilor sesizării, potrivit cărora prezenta lege a fost adoptată cu neglijarea recomandărilor Comisiei de la Veneția de a nu modifica legislația electorală în anul în care au loc alegerile.

94. Curtea relevă că, adoptând în cadrul celei de-a 52 sesiuni (Veneția, 18-19 octombrie 2002) Codul de bună conduită în materie electorală, Comisia de la Veneția a menționat că **„elementele fundamentale ale dreptului electoral și, în particular, sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale și formarea circumscriptiilor electorale** nu ar trebui să fie modificate în mai puțin de un an înainte de viitoarele alegeri [...]”.

95. Or, prin adoptarea Legii nr. 61 din 11 aprilie 2014, Parlamentul nu a modificat sistemul electoral și nici celelalte elemente fundamentale ale acestuia, ci a reglementat procedura exercitării dreptului de vot.

96. În lumina celor expuse, Curtea reține că prevederile Legii nr. 61 din 11 aprilie 2014 pentru modificarea unor acte legislative nu aduc atingere prevederilor articolului 38 și 54 din Constituție.

În temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 60, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se respinge* sesizarea deputaților în Parlament, dnii Artur Reșetnicov și Igor Vrenea privind controlul constituționalității Legii nr. 61 din 11 aprilie 2014 pentru modificarea unor acte legislative și punctului 1 din Anexa nr. 2 la Hotărârea Guvernului nr. 210 din 24 martie 2014 cu privire la acordarea înlesnirilor la eliberarea actelor de identitate.

2. *Se recunoaște constituțională* Legea nr. 61 din 11 aprilie 2014 pentru modificarea unor acte legislative.

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

Alexandru TĂNASE

Chișinău, 27 mai 2014
HCC nr. 15
Dosarul nr. 29a/2014