

OPINIE SEPARATĂ,

expusa în temeiul articolului 27 alin. (5) din Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317 din 13 decembrie 1994 și articolului 67 din Codul jurisdicției constituționale nr. 502 din 16 iunie 1995

1. În Hotărârea Curții Constituționale nr. 16 din 3 octombrie 2023 majoritatea judecătorilor au constatat că articolul 16 alin. (2) lit. e) din Codul electoral este neconstituțional. Mai jos formulez o opinie separată la această hotărâre.

2. În această opinie doresc să relievez două aspecte particulare din Sesizarea nr. 211a/2023, care nu au fost abordate în HCC nr. 16/2023. Unul dintre acestea se referă la critica autorilor sesizării, potrivit căreia restricția de a candida a fost introdusă în Codul electoral cu câteva zile anterior datei începerii etapei de desemnare și înregistrare a candidaților pentru alegerile locale generale din 5 noiembrie 2023. În acest sens, trebuie reținut faptul că normele contestate sunt accesibile destinatarilor, deoarece au fost publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 318-321 din 18 august 2023, intrând în vigoare la data publicării. Astfel, interdicția a intrat în vigoare și a devenit cunoscută publicului larg anterior începerii perioadei de desemnare și înregistrare a candidaților (după caz, 6 septembrie, 26 septembrie 2023), iar cei vizați de această interdicție se puteau aștepta că nu vor fi admiși pentru a candida la funcții eligibile. În cazul în care interdicția de a candida ar fi intrat în vigoare posterior datei începerii acestei etape electorale, probabil, ar putea fi puse în discuție aspecte legate de aplicarea acestei norme în cazul raporturilor de desemnare sau înregistrare a unor candidați născute sub imperiul unei situații juridice diferite. În acest caz, nu se atestă o asemenea situație. De asemenea, interdicția de la articolul 16 alin. (2) lit. e) din Codul electoral este determinată și condiționată de adoptarea unei hotărâri a Curții Constituționale privind declararea neconstituționalității unui partid politic, iar calcularea perioadei în care se aplică interdicția respectivă începe de la data la care a fost pronunțată hotărârea, dar nu de la data începerii perioadei de înregistrare a candidaților sau, eventual, la o altă etapă a procesului electoral. Mai mult, principiul stabilității regulilor electorale nu poate fi folosit ca pretext pentru a contesta executarea unei hotărâri a Curții Constituționale, inclusiv a unor considerente ale acesteia (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 173 din 13 decembrie 2022, § 54).

3. Al doilea aspect al sesizării, neabordat în Hotărâre, este cel referitor la argumentul că Parlamentul a introdus restricția în discuție în Codul electoral în lipsa unei adrese a Curții Constituționale emise în vederea executării considerentelor Hotărârii Curții Constituționale nr. 10 din 19 iunie 2023. Cu referire la acest argument, însăși Constituția stabilește că adoptarea legilor este prerogativa exclusivă a Parlamentului, iar sistemul electoral se reglementează prin lege organică (articolele 60, 66 și 72 alin. (3) lit. a) din Constituție). Mai mult, Parlamentul are obligația pozitivă de a reglementa un sistem electoral care să asigure corectitudinea procesului respectiv, astfel încât să fie exclusă manipularea opțiunilor alegătorilor prin corupție electorală. Așadar, Parlamentul deține competența de a reglementa sistemul electoral chiar și în cazul în care nu ar exista nicio hotărâre a Curții Constituționale în acest domeniu. Din contra, atunci când există o asemenea hotărâre, Parlamentul este ținut de considerentele acesteia. Totodată, potrivit articolului 140 alin. (2) din Constituție, hotărârile de jurisdicție constituțională, prin care se asigură supremația Constituției, sunt definitive, incontestabile și obligatorii pentru oricine (HCC nr. 26 din 11 noiembrie 2014, § 70). Textul „hotărârile Curții Constituționale” din articolul 140 alin. (2) din Constituție, în accepțiunea de acte adoptate de Curte, are în vedere hotărârile, deciziile și avizele pronunțate de Curte în exercitarea competențelor sale constituționale (HCC nr. 20 din 9 iulie 2020, § 34), iar adresele nu se regăsesc aici. În orice situație, respectarea efectului general obligatoriu al hotărârilor Curții Constituționale nu înseamnă de a da eficiență doar dispozitivului acestora, ci și, în egală măsură, considerentelor, respectiv, interpretării date de Curtea Constituțională textelor Constituției, or, hotărârea este un întreg, o unitate a considerentelor și dispozitivului (HCC nr. 33 din 10 octombrie 2013, § 41). Emiterea unei adrese la o hotărâre de către Curtea constituțională poartă un caracter opțional, iar statutul de „obligatoriu și definitiv” se atribuie hotărârilor, inclusiv deciziilor și avizelor adoptate de Curtea Constituțională. Astfel,

existența sau lipsa unei adrese nu schimbă caracterul obligatoriu al hotărârilor Curții Constituționale. Mai mult, chiar și în prezența unei adrese, Parlamentul execută hotărârea Curții Constituționale și considerentele acesteia. Prin urmare, faptul că Curtea Constituțională nu a emis o adresă la Hotărârea nr. 10/2023 nu poate fi invocat ca temei pentru a contesta atribuția Parlamentului de a reglementa sistemul electoral având în vedere inclusiv considerentele Hotărârii în discuție.

4. Referitor la afirmația majorității, exprimată în § 44 al Hotărârii, potrivit căreia nimic din Hotărârea Curții Constituționale nr. 10 din 19 iunie 2023 nu sugerează Parlamentului o obligație de a impune măsuri restrictive în privința drepturilor electorale ale membrilor partidului declarat neconstituțional, notez următoarele. În opinia mea, textul „sugerează Parlamentului o obligație de a impune măsuri restrictive”, în special atunci când acestea încă nu există și nici nu formează obiectul controlului de constituționalitate, în realitate, ar echivala cu competența unei inițiative legislative, prevăzută la articolul 73 din Constituție, pe care Curtea Constituțională nu o deține. Trebuie amintit și faptul că o normă adoptată în baza considerentelor unei hotărâri a Curții Constituționale poate face ulterior obiectul unei sesizări adresate Curții. Totodată, voi menționa că prin considerentele Hotărârii nr. 10/2023 Curtea Constituțională nu a sugerat, dar a constatat că istoria politică recentă a Republicii Moldova este caracterizată prin cazuri de finanțare netransparentă a partidelor politice și prin coruperea alegătorilor (a se vedea HCC nr. 20 din 23 iulie 2021, § 37; HCC nr. 30 din 10 decembrie 2020, § 32; HCC nr. 4 din 9 martie 2019, § 28). Curtea a reținut că preeminența dreptului și pluralismul politic sunt afectate de acțiuni de finanțare ilegală a partidului politic examinat, care are un caracter sistematic, continuu și proporții semnificative. În mod evident, situația generală din țară a reprezentat un factor important la evaluarea utilizării de către un partid a mijloacelor necorespunzătoare sau chiar ilegale pentru a deturna alegătorii de la alte partide sau chiar a folosirii resurselor pentru a submina corectitudinea sau integritatea competiției politice, conducând la denaturări ale procesului electoral, prin avantajul obținut în mod incorect, susținut de finanțări străine neautorizate (§§ 108-109). Totodată, Curtea a menționat că în contextul războiului de agresiune al Federației Ruse împotriva Ucrainei și al impactului acestui război asupra securității, independenței și suveranității Republicii Moldova, totalitatea probelor administrate în cadrul procesului constituțional au dictat aplicarea unor măsuri adecvate și apte să curme acțiunile partidului care aduc atingere suveranității și independenței Republicii Moldova (§§ 174-175). Având în vedere că partidul politic a continuat să utilizeze resurse financiare netransparente în scopul promovării politicilor nedemocratice și a ignorat toate măsurile care i-au fost aplicate, Curtea a considerat că eventuala participare a acestui partid la procesul de luare a deciziilor politice ar putea submina în mod grav încrederea societății în mecanismele de control ale statului, în principiile statului de drept și în procesul transparent, responsabil și democratic de luare a deciziilor publice (§ 181). Având în vedere amploarea finanțării netransparente a partidului, caracterul sistematic, continuu și în proporții semnificative al acesteia, Curtea a constatat că partidul politic are la dispoziție suficiente mijloace pentru realizarea obiectivului urmărit și că există un potențial ca partidul să-și atingă obiectivul de a accede la putere prin metode nedemocratice, care pun în pericol principiile statului de drept, suveranitatea și independența Republicii Moldova (§ 183). Declararea neconstituționalității partidului politic are caracterul unei măsuri preventive, iar ca măsură juridică, nu are ca scop sancționarea pentru faptele comise, ci urmărește, în principal, prevenirea apariției unor pericole viitoare pentru ordinea democratică constituțională (98). Astfel, declararea neconstituționalității unui partid politic nu este doar o reacție la conduita manifestată în trecut, ci este, în primul rând, un act al democrației orientat spre viitor, care se apără împotriva unui pericol real. De altfel, dacă ar fi impusă așteptarea apariției unui pericol concret, reacția autorităților ar putea fi tardivă, și democrația ar fi inaptă de a se apăra (§§ 99, 177). La întrebarea dacă Parlamentul avea sau nu prerogativa să țină cont de considerentele Hotărârii Curții, voi reitera cele relatate în punctul precedent, că hotărârile Curții sunt obligatorii pentru oricine, inclusiv pentru autoritățile publice.

Din această perspectivă, Comisia de la Veneția consideră că dacă excluderea infractorilor de la funcții eligibile nu se întâmplă prin simpla funcționare a mecanismelor electorale, intervenția legislativă devine necesară (a se vedea CDL-AD(2015)036cor, § 174). În opinia mea, această soluție poate fi extrapolată și la cazurile în care se constată activități care militează împotriva pluralismului politic, a statului de drept, a suveranității și independenței, a integrității teritoriale a Republicii Moldova, consacrate în articolele 1 și 41 alin. (4) din Constituție.

5. Nu împărtășesc concluzia majorității de la § 53 al Hotărârii, potrivit căreia legislatorul a majorat durata interdicției contestate în lipsa unei justificări obiective. Așadar, în sprijinul concluziei de la § 53 al Hotărârii nr. 16/2023 este invocată cauza *Ādamsons v. Letonia*, 24 iunie 2008, § 131. În această cauză, în anul 1994, printr-o lege a fost instituită interdicția de a candida la funcții eligibile pe o perioadă de 10 ani. Ulterior, în anul 2004, adică după 10 ani de la adoptarea măsurii restrictive, Parlamentul, modificând legea, a prelungit durata interdicției de la 10 la 20 de ani. În cazul respectiv și în alte cazuri similare, Curtea Europeană a avut în vedere intervalul de timp care a curs între data instituirii interdicției de a candida și data aplicării acesteia, considerând că în timp o restrângere generală a drepturilor electorale devine mai greu de justificat și că este de preferat să se urmeze o abordare individualizată (*Ādamsons v. Letonia*, 24 iunie 2008, § 125; *Tănase v Moldova* [MC], 27 aprilie 2010, §159). Prin urmare, deși considerente legitime pot justifica restrângerea dreptului unei persoane de a candida la alegeri, astfel de restricții pot deveni incompatibile cu articolul 3 din Protocolul nr. 1 atunci când sunt impuse mult timp după ce amenințarea la adresa democrației care a justificat aplicarea lor inițială a încetat să mai fie relevantă, în lumina stabilității sporite de care se bucură țara în cauză (a se vedea *Ždanoka v. Letonia* [MC], 16 martie 2006, § 135; *Avizul consultativ din 8 aprilie 2022 pentru Curtea Administrativă Supremă a Lituaniei*, § 91). Astfel, în cauza *Ādamsons v. Letonia* din 24 iunie 2008, Curtea Europeană a notat că prelungirea duratei interdicției, după ce trecuseră 10 de la introducerea restricției, fără a explica motivele unei astfel de prelungiri, combinată cu lipsa unei explicații de ce o astfel de individualizare nu ar fi posibilă în cazul reclamantului, a depășit marja acceptabilă de apreciere a autorităților. Anume aceste criterii, care au stat la baza cauzei *Ādamsons*, fac ca această cauză să fie diferită de cea examinată în HCC nr. 16/2023, unde schimbarea duratei interdicției de la 3 ani la 5 ani s-a efectuat într-un proiect de lege, în interiorul procedurii de adoptare a acestuia. Prin urmare, referitor la argumentul că legislatorul nu a motivat de ce, în cadrul procedurilor parlamentare, durata interdicției a fost schimbată de la trei ani la cinci ani, consider că amendamentele propuse la un proiect, de regulă, se raportează la motivele din nota informativă la proiectul de lege respectiv. Doar atunci când argumentele din nota informativă nu se referă și nu justifică în niciun mod amendamentul sau acesta este diferit față de textul propriu-zis al proiectului ar putea fi pusă în discuție necesitatea motivării acestuia. Altfel spus, nu în toate cazurile un amendament formulat la un proiect de lege trebuie să fie însoțit, în mod obligatoriu, de o notă informativă distinctă de cea a proiectului la care se raportează. Totodată, în nota informativă la proiectul de lege¹, legislatorul a notat că interdicția în discuție reprezintă un mecanism de prevenție care urmărește să împiedice persoanele care ocupau anumite funcții în partidul declarat neconstituțional să candideze la alegeri. De asemenea, legislatorul a notat că dispozițiile proiectului urmăresc să ajusteze legislația națională la considerentele Hotărârii Curții Constituționale nr. 10 din 19 iunie 2023. Mai mult, în ședința publică din 3 octombrie, reprezentantul Parlamentului a declarat că, pe lângă HCC nr. 10/2023, Parlamentul a avut în vedere și hotărârile de judecată definitive care au constatat încălcări ale regulilor electorale. Întrucât în această cauză autorii sesizării nr. 211a/2023 nu au pus în discuție motivarea amendamentului și prin raportare la nota informativă la proiectul de lege, dar au invocat numai faptul că amendamentul nu a fost însoțit în mod individual de o motivare, consider că acest capăt al sesizării nu trebuia reținut. Problema dacă nota informativă trebuia sau nu să citeze

¹ <https://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=8a14fba-b109-411b-ae4c-d6b29c12ba71>

considerentele Hotărârii nu poate fi ridicată, de vreme ce toate hotărârile Curții Constituționale sunt publicate în Monitorul Oficial, pe site-ul oficial al autorității și sunt accesibile tuturor.

6. În cauza *Partidul pentru o Societate Democratică (DTP) și alții v. Turcia*, 12 ianuarie 2016, Curtea Europeană a constatat că întreruperea mandatului parlamentar al reclamanților a fost o consecință a dizolvării partidului politic din care ei fac parte, dar nu a avut legătură cu activitățile lor politice desfășurate cu titlu personal, în condițiile în care, potrivit articolului 84 § 5 din Constituția Turciei, această măsură vizează numai deputatul ale cărui acțiuni și comentarii au condus la dizolvarea partidului. Pentru a aprecia proporționalitatea măsurii, în acea cauză, Curtea Europeană mai întâi a examinat discursurile reclamanților și a constatat că acestea au beneficiat de protecția dreptului la libertatea de exprimare, apoi a concluzionat că măsura contestată nu a fost proporțională cu niciun scop legitim. Și în celelalte cauze (citate în § 58 al Hotărârii) măsura întreruperii mandatelor parlamentare nu a trecut testul de proporționalitate, deoarece a fost aplicată disproporționat reclamanților, lăsând în afara măsurii președintele și alți lideri ai partidului politic ale căror fapte au condus la neconstituționalitatea partidului. Totuși, în alte cauze, Curtea Europeană a constatat că întreruperea mandatelor de deputat ca o consecință a neconstituționalității partidului politic este compatibilă cu Convenția (a se vedea, de exemplu, *Refah Partisi (the Welfare Party) și alții v. Turcia* [MC], 13 februarie 2003, §§ 133-134). Așadar, fără o analiză particulară a fiecărui caz individual, în opinia mea, din cauzele enumerate la § 58 al Hotărârii nu se poate trage o concluzie generală că măsura de întrerupere a mandatelor de deputat ca urmare a dizolvării partidului politic, în sine, este în toate cazurile incompatibilă cu substanța dreptului persoanei de a fi aleasă și de a-și exercita mandatul pe baza articolului 3 din Protocolul nr. 1. Mai mult, în sesizarea nr. 211a/2023 nu este formulată nicio critică a interdicției de a candida prin raportare la cazurile de încetare a calității de deputat din articolul 69 din Constituție.

7. Nu împărtășesc nici concluzia de la § 60 al Hotărârii, potrivit căreia prin faptul că interdicția de a candida vizează două categorii de persoane Parlamentul a urmărit intenția să asocieze, în mod automat, aceste persoane cu faptele pentru care partidul a fost declarat neconstituțional. Din contra, consider că prin stabilirea acestor două categorii mai curând se urmărește intenția de a reglementa un grad de individualizare care să excludă aplicarea, în mod automat, a interdicției față de toți ex-membrii partidului.

8. În acest sens, potrivit jurisprudenței Curții Europene, standardele care trebuie aplicate pentru a stabili conformitatea cu articolul 3 din Protocolul nr. 1 trebuie considerate mai puțin stricte decât cele aplicate în temeiul articolelor 8-11 din Convenție. Necesitatea ca o măsură legislativă să fie individualizată potrivit gradului de individualizare cerut, după caz, de Convenție, depinde de circumstanțele fiecărui caz particular, adică de natura, tipul, durata și consecințele restricției legale în litigiu. Pentru ca o măsură restrictivă să se conformeze articolului 3 al Protocolului nr. 1, un grad mai mic de individualizare poate fi suficient decât în situațiile privind o presupusă încălcare a articolelor 8-11 din Convenție (a se vedea *Adamsons v. Letonia* din 24 iunie 2008, § 111; *Hirst v. Regatul Unit (nr. 2)* [MC], 2005, § 57-62; *Ždanoka*, citată mai sus, § 115). De asemenea, Curtea Europeană acceptă că în primii ani de la stabilirea unor împrejurări care prezintă un pericol iminent (așa cum a făcut în cauza *Ždanoka*, de exemplu, în primii ani de la restabilirea independenței Letoniei) se pot aplica restricții semnificative drepturilor electorale fără a încălca articolul 3 din Protocolul nr. 1.

9. În cauza *Etxebarria și alții v. Spania*, 30 iunie 2009 (citată în § 57 al Hotărârii), listele de candidați înaintate din partea unor grupuri electorale pentru a participa la alegeri au fost anulate ca urmare a faptului că s-a stabilit, prin hotărâre de judecată, că grupurile electorale respective au continuat activitățile partidelor politice declarate anterior ilegale. Voi concretiza că în acel caz „constatarea pe o bază individuală” avea în vedere examinarea cazului fiecărui grup electoral, nu cel al persoanei de pe o lista de candidați din partea acestui grup. Instanța de judecată a constatat că grupul politic a încălcat legea prin continuarea activităților unui partid ilegal, iar interdicția de candida a fost aplicată, de drept, tuturor candidaților, inclusiv întregii liste de candidați înregistrați

din partea acestui grup. Altfel spus, constatarea faptului că un grup electoral continua activitățile unui partid politic declarat ilegal avea drept consecință radierea (pe baza legii) a tuturor candidaților la funcții eligibile înregistrați din partea acestui grup electoral, indiferent dacă modul de înaintare reprezenta o listă de candidați sau candidați individuali.

10. Prin urmare, în cauza *Etxeberria și alții v. Spania*, ca și în cauza *Ždanoka v. Letonia*, prin proceduri non-penale, autoritățile statului mai întâi au constatat prin hotărâri de judecată că persoanele au comis fapte contrare legii, apoi au aplicat interdicția de a candida la funcții eligibile. Având în vedere aceste considerente, vom nota la cele relatate în §§ 65-67 ale Hotărârii că, potrivit jurisprudenței Curții Europene, pe lângă condiția „condamnarea la privațiune de libertate prin hotărâre definitivă a instanței de judecată pentru comiterea unor infracțiuni grave” sunt acceptate și alte temeuri pe baza cărora ar putea interveni restricția de a candida, care se referă la încălcarea legilor electorale, legilor partidelor politice sau Constituției, stabilite prin proceduri non-penale.

11. Spre deosebire de cauza *Ždanoka v. Letonia*, în care partidul politic a fost declarat neconstituțional de către Parlament, Constituția Republicii Moldova atribuie această competență Curții Constituționale. Prin Hotărârea nr. 10/2023, Curtea a examinat și a evaluat (i) fapte ale partidului (a se vedea, de exemplu, §§ 119-124, (ii) fapte comise de persoane concrete (a se vedea §§ 114, 115, 120, 127, 147, 150, 158, 161, 168 și 169), precum și (iii) fapte comise de persoane în grup (a se vedea §§ 135-140). Faptele respective: (i) au fost evaluate ca fapte care încalcă principiile constituționale de la articolele 1 și 41 alin. (4); (ii) au fost imputate partidului și (iii) au condus la dizolvarea lui. Controlul constituționalității unui partid politic se exercită prin raportare la articolele din Constituție, într-un proces public, cu respectarea principiilor unui proces echitabil, în care părțile au fost reprezentate de avocați, au avut acces la toate materialele dosarului, au prezentat toate argumentele și probele pe care le-au considerat relevante și pertinente. Hotărârile Curții sunt motivate și au un caracter public. Articolul 140 alin. (2) din Constituție, în lumina interpretărilor din HCC nr. 20 din 9 iulie 2020, stabilește că actele emise în cadrul competențelor constituționale exclusive ale Curții Constituționale nu pot fi supuse cenzurii nici sub aspectul constituționalității, nici în privința legalității, de nicio autoritate publică, inclusiv de o instanță în procedură de contencios administrativ. Astfel, Constituția nu împuternicește alte autorități publice să examineze o hotărâre a Curții Constituționale și să o considere ca fiind neconstituțională sau ilegală (§ 38 din HCC nr. 20/2020).

12. Potrivit jurisprudenței Curții Europene, dreptul de a candida la alegerile legislative poate fi supus unor cerințe mai stricte decât dreptul de vot. Așadar, dacă în cazul dreptului de a candida pot fi stabilite cerințe mai stricte decât în cazul dreptului de vot, atunci standardele care trebuie aplicate pentru a stabili conformitatea cu articolul 3 din Protocolul nr. 1, *per a contrario*, trebuie considerate mai puțin stricte. În consecință, abordarea adoptată de Curtea Europeană cu privire la dispozițiile legale care privează o persoană sau un grup de persoane de dreptul de vot se concentrează, în esență, pe două criterii: pe de o parte, absența arbitrarului sau lipsa de proporționalitate și, pe de altă parte, dacă restricția a prejudiciat libera exprimare a opiniei oamenilor. Procedând astfel, Curtea Europeană de fiecare dată reafirmă marja largă de apreciere de care se bucură statele contractante. În plus, evidențiază necesitatea de a evalua orice legislație electorală în lumina evoluțiilor politice din țara respectivă, ceea ce implică faptul că caracteristicile inacceptabile într-un sistem pot fi justificate în alt sistem (a se vedea *Adamsons v. Letonia* din 24 iunie 2008, § 111 și jurisprudența citată acolo).

Judecător al Curții Constituționale
3 octombrie 2023

Liuba ȘOVA