

**COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENEȚIA)
OFICIUL OSCE PENTRU INSTITUȚII DEMOCRATICE ȘI DREPTURILE OMULUI
(OSCE/ODIHR)**

**REPUBLICA MOLDOVA
OPINIE COMUNĂ
PRIVIND AMENDAMENTELE LA CODUL ELECTORAL ȘI LA ALTE LEGI RELEVANTE
PRIVIND INELIGIBILITATEA PERSOANELOR CARE AU LEGĂTURĂ CU PATIDELE POLITICE DECLARATE
NECONSTITUȚIONALE**

**Aprobată de Consiliul pentru alegeri democratice la cea de-a 78-a întrunire a sa
(Veneția, 5 octombrie 2023)**

**și adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 136-a sesiune plenară a sa
(Veneția, 6-7 October 2023)**

pe baza comentariilor

dlui Srdjan DARMANOVIĆ (membru, Montenegro)

dlui Michael FRENDO (membru, Malta)

dnei Janine OTÁLORA MALASSIS (membru supleant, Mexic)

dlui Kaarlo TUORI (Președinte de onoare al Comisiei de la Veneția)

dnei Marla MORRY (ODIHR, expert)

dnei Lolita ČIGĀNE (ODIHR, expert)

dnei Barbara JOUAN STONESTREET (ODIHR, expert)

I. Introducere

1. Printr-o scrisoare din 24 iulie 2023, dl Igor Grosu, Președintele Parlamentului Republicii Moldova, a formulat o solicitare pentru o opinie a Comisiei de la Veneția privind proiectul Legii de amendare a unor acte normative (implementarea unelor considerente ale Hotărârii Curții Constituționale nr. 10/2023 privind verificarea constituționalității Partidului Politic „Șor”). Proiectul de lege a fost adoptat apoi de Parlament la 31 iulie 2023 (CDLREF(2023)032, în continuare: Legea).

2. Mai exact, solicitarea adresează următoarele întrebări:

- În contextul implementării Deciziei Curții Constituționale, care are, întâi de toate și mai ales, un scop preventiv, care vizează limitarea participării în activitatea politică a unor asemenea partide, va fi eficientă și proporțională o restricție de trei ani de a candida impusă persoanelor care dețin funcții executive sau electivă din partea unui partid care a fost declarat neconstituțional?

- Există practici anterioare în statele europene în această privință sau vreun exemplu care ar sprijini impunerea unei asemenea restricții?

3. Așa cum această Opinie se referă la domeniul electoral, ea a fost elaborată în comun de către Comisia de la Veneția și ODIHR. Opinia, care a fost solicitată pe baza proiectului de lege, vizează dispozițiile conținute de Legea promulgată.

4. Dl Srdjan Darmanović, dl Michael Frendo, dna Janine Otálora Malassis și dl Kaarlo Tuori au acționat în calitate de raportori pentru această opinie. Dna Marla Morry și doi membri ai Grupului de experți de bază privind partidele politice ai ODIHR, dna Lolita Čigāne și dna Barbara Jouan Stonestreet au fost desemnați în calitate de experți pentru ODIHR.

5. În 4-5 septembrie 2023, o delegație comună compusă din dl Darmanović, dl Frendo și dl Tuori pentru Comisia de la Veneția, asistați de dl Pierre Garrone și de dl Domenico Vallario de la Secretariatul Comisiei și de dl Goran Petrov de la Secretariatul ODIHR, au avut întâlniri online cu ministrul Justiției și cu alți reprezentanți ai ministrului; Comisia Juridică pentru Numiri și Imunități a Parlamentului; membri independenți ai Parlamentului; Comisia Electorală Centrală; Oficiul Avocatului Poporului; reprezentanți ai societății civile și ai Uniunii Europene. Blocul electoral al socialiștilor și comuniștilor nu a fost disponibil pentru întâlniri. Opinia comună are în vedere informațiile obținute în timpul întâlnirilor menționate mai sus. Comisia și ODIHR sunt recunoscătoare față de autoritățile Republicii Moldova pentru organizarea excelentă a acestor întâlniri.

6. Opinia a fost elaborată pe baza traducerii în engleză a Legii. Traducerea poate să nu reflecte în mod corespunzător versiunea originală sub toate aspectele.

7. Opinia comună a fost elaborată pe baza comentariilor raportorilor Comisiei de la Veneția și ale experților ODIHR și a rezultatelor întâlnirilor din 4-5 septembrie 2023. Ea a fost aprobată de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 78-a întrunire a sa (Veneția, 5 octombrie 2023) și examinată într-o întâlnire comună a Sub-comisiei pentru alegeri democratice și pentru America Latină în aceeași zi. Ca urmare a unui schimb de opinii cu dl Eduard Serbenko, secretar de stat în cadrul Ministerului Justiției al Republicii Moldova, ea a fost adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 136-a sesiune plenară a sa (Veneția, 6-7 octombrie 2023).

II. Contextul și domeniul Opiniei comune

8. Solicitarea Președintelui Parlamentului Republicii Moldova a fost făcută după pronunțarea unei hotărâri a Curții Constituționale a Republicii Moldova la 19 iunie 2023 prin care Partidul Politic „Șor” a fost declarat neconstituțional. Curtea Constituțională a declarat neconstituțional acest partid ca urmare a faptului că „partidul și liderii săi, în mod conștient, persistent, metodic și în mod netransparent, folosesc în activitatea lor mijloace financiare de origine ilegală pentru a denatura procesele democratice și a deteriora ordinea constituțională existentă”¹; mai mult, partidul politic a fost implicat în cumpărarea de voturi. Prin urmare, Curtea Constituțională a conchis că acțiunile Partidului Politic „Șor” au afectat suveranitatea și independența Republicii Moldova, subliniind că autoritățile au aplicat anterior cele mai severe măsuri, în afara declarării neconstituționalității, cum ar fi anularea înregistrării candidaților, și că acest fapt nu a influențat în vreun mod conduita Partidului Politic „Șor” în campaniile electorale ulterioare. Așadar, Curtea Constituțională a considerat că singura măsură adecvată era declararea neconstituționalității partidului și a subliniat că declararea neconstituționalității partidului politic a urmărit, în principal, prevenirea „riscurilor viitoare la adresa ordinii democratice constituționale”. Curtea Constituțională a reținut că reprezentanții și membrii Partidului Politic „Șor” care, la data pronunțării hotărârii, dețin locuri în Parlamentul Republicii vor continua să-și exercite mandatele ca deputați independenți, fără dreptul de a adera la alte facțiuni parlamentare”. În cadrul elaborării acestei hotărâri, Curtea Constituțională a solicitat o opinie *amicus curiae* de la Comisia de la Veneția. Comisia a conchis, între altele, că declararea neconstituționalității unui partid politic trebuie să fie o măsură cu caracter excepțional și de ultim resort, iar în afară de respectarea condițiilor legalității și proporționalității, dizolvarea unui partid trebuie să fie necesară într-o societate democratică.²

9. Cu scopul instituirii unui „sistem preventiv de protecție a democrației”, așa cum menționează nota informativă care însoțește proiectul de lege, Parlamentul Moldovei a elaborat acest proiect care a fost votat, ulterior, și a devenit Lege.

10. Prevederile principale ale proiectului care amendează Codul electoral stabileau, inițial, ineligibilitatea, timp de trei ani, a:

- Membrilor organelor executive ale partidului;
- Membrilor partidului care au deținut o funcție electivă la data pronunțării hotărârii Curții Constituționale;
- Membrilor partidului care se aflau pe listele de candidați alternativi.

11. Codul electoral, amendat prin proiectul de lege, mai acoperă, în afară de alegerile parlamentare, și alegerile prezidențiale și locale. Ineligibilitatea se va extinde în cazul tuturor acestor alegeri.

12. Proiectul de lege a fost introdus în Parlament de membrii partidului PAS de guvernare în 10 iulie, iar o primă lectură accelerată a avut loc în Parlament în 14 iulie.³ După o perioadă scurtă de consultări publice, proiectul de lege a fost votat în 31 iulie 2023 în lectura a doua, cu câteva amendamente: acum prevede o interdicție de cinci ani pentru toate funcțiile alese pentru membrii organelor executive ale unui partid declarat neconstituțional și pentru membrii unui asemenea partid care dețineau o funcție electivă la data la care Curtea Constituțională a pronunțat hotărârea. Candidații

¹ § 151 din Hotărârea în limba română, a se vedea <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=828&l=ro>

² [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)051](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)051)

³ În prezent, Parlamentul este compus doar din două facțiuni parlamentare, partidul de guvernare PAS și o fracțiune de opoziție care include Partidul Comunist și Partidul Socialist. Parlamentarii fostei fracțiuni ai partidului Șor sunt acum deputați independenți.

nominalizați de un asemenea partid politic la alegerile trecute de toate tipurile au fost excluși din proiectul de lege înainte de adoptarea sa și, prin urmare, nu mai sunt supuși interdicției.⁴ Amendamentele procedurale privind lichidarea unui partid ca urmare a pronunțării unei hotărâri a Curții Constituționale rămân în proiectul revizuit. Legea este împărțită acum în trei părți, care se referă la amendamentele la Codul electoral; amendamentele la Legea partidelor politice; și amendamentele la Codul penal. Reprezentanții Parlamentului au susținut că Legea a trebuit adoptată rapid, în ciuda severității impactului asupra drepturilor electorale ale cetățenilor, în lumina hotărârii Curții Constituționale menționate mai sus și date fiind finalul sesiunii parlamentare înainte de vacanță și nevoia de a legifera înainte de începutul procesului de înregistrare a candidatului pentru alegerile locale care vor avea loc în 5 noiembrie.

13. Amendamentele la Legea privind partidele politice stabilesc, în special, că „atributele partidelor politice declarate neconstituționale printr-o hotărâre a Curții Constituționale nu pot fi utilizate de alte partide politice, blocuri electorale, alți concurenți electorali, participanți la un referendum sau grupuri de inițiativă. Constatarea utilizării unor asemenea atribute reprezintă un motiv pentru refuzul înregistrării partidului politic de către Agenția de Servicii Publice și pentru refuzul înregistrării unui subiect electoral de către organul electoral competent pentru participarea la orice tip de alegeri” (articolul 4(6) din Lege). Legea mai introduce proceduri noi pentru asigurarea lichidării partidelor politice declarate neconstituționale. Apoi, un amendament la Codul electoral mandatează radierea unui subiect electoral de către organul electoral competent, dacă acesta este găsit răspunzător pentru cumpărarea de voturi, indiferent de gravitatea infracțiunii (articolul 102(5)(f)).

14. Amendamentele la Codul penal includ sancțiuni sporite pentru partidele politice și candidații electorali care acceptă fonduri din activitățile criminale organizate sau din sursele interzise. Mai mult, sunt introduse infracțiuni noi, ca „corupția politică pasivă”, adică acceptarea de către persoanele publice aflate în exercițiul mandatului obținut ca urmare a alegerilor, de bunuri, servicii, privilegii sau avantaje sub orice formă, care nu li se cuvin, pentru a-și da demisia (a pleca) dintr-un partid politic și/sau pentru a se alătura altui partid politic; și 3) „coruperea politică activă”, adică acordarea către persoanele publice aflate în exercițiul mandatului obținut ca urmare a alegerilor, de bunuri, servicii, privilegii sau avantaje sub orice formă, care nu li se cuvin, pentru a-și da demisia (a pleca) dintr-un partid politic și/sau pentru a se alătura altui partid politic.

15. Legea a fost promulgată apoi de Președintele Republicii și a intrat în vigoare la 14 august.

16. Întrebările adresate de Președintele Parlamentului se axează pe amendamentele la Codul electoral. Prin urmare, opinia comună nu va constitui o examinare separată a celorlalte două capitole ale Legii (amendamentele la Legea privind partidele politice și la Codul penal), cu excepția cazului în care au o legătură directă cu dreptul de a participa la alegeri.

17. Potrivit informațiilor oferite de juriștii lor, „actualii membri ai Parlamentului din Partidul Șor (acum independenți) au depus o sesizare la Curtea Constituțională, solicitând verificarea constituționalității legislației prohibitive și suspendarea acțiunii acesteia. Sesizarea privind suspendarea a fost respinsă de Curtea Constituțională la 8 august 2023. Decizia este definitivă și nu poate fi supusă niciunei căi de atac. Nu există vreun indiciu privind data soluționării cauzei pe fond”. La 17 august 2023, aceștia i-au cerut Curții Europene să aplice măsuri provizorii, însă cererea lor le-a fost refuzată.

18. La 3 octombrie 2023, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a admis o sesizare formulată de membrii actuali (independenți) din Parlament ai Partidului Șor și a declarat neconstituțional

⁴ Potrivit informațiilor furnizate de Comisia Electorală Centrală, acest fapt a redus numărul persoanelor potențial afectate de la peste 6000 la 641, în ceea ce privește Partidul Șor.

articolul 16(2)(e) din Codul electoral (care a introdus ineligibilitatea la alegeri discutată în această opinie). La 4 octombrie 2023, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat un nou articol 16(2)(f) al Codului electoral, care prevede noi cauze de ineligibilitate pentru alegeri. Comisia de la Veneția și ODIHR nu se află în poziția de a analiza aceste amendamente în această Opinie.

19. Sarcina Comisiei de la Veneția și a ODIHR nu este să analizeze constituționalitatea Legii, nici conținutul hotărârii Curții Constituționale, nici măsura în care Legea este necesară pentru a asigura implementarea hotărârii. Scopul Opiniei comune este să analizeze conformitatea restricțiilor impuse de Lege cu standardele internaționale și cu angajamentele OSCE din perspectiva drepturilor omului, în particular al dreptului de a participa la alegeri, care reprezintă un aspect al sufragiului universal.

III. Analiză și recomandări

A. Aspecte procedurale

1. Principii

20. Comisia de la Veneția și ODIHR și-au exprimat în mod constant opinia că orice modificare reușită a legislației electorale ar trebui să se bazeze pe cel puțin următoarele trei elemente esențiale:

- 1) o legislație clară și comprehensivă, care realizează obligațiile și standardele internaționale și ține cont de recomandările anterioare;
- 2) adoptarea legislației prin consens larg după consultări publice ample cu toate părțile interesate relevante; și
- 3) angajamentul politic de a implementa integral legile în discuție cu bună-credință, cu garanții procedurale și judiciare adecvate și cu mijloace prin care să se evalueze în timp util orice presupusă nerespectare a acestora.

21. În plus, Codul de bune practici în materie electorală al Comisiei de la Veneția (Codul)⁵ recomandă ca elementele fundamentale ale legii electorale, în special, sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale și schițarea hotarelor circumscripțiilor electorale, să nu fie supuse amendamentelor cel puțin un an înainte de alegeri sau ar trebui să fie reglementate în Constituție sau într-o lege cu o forță superioară legii obișnuite. Referitor la această recomandare, Nota explicativă a Codului avertizează că la adoptarea amendamentelor „trebuie evitată nu doar manipularea în avantajul partidului aflat la putere, ci și a simplei aparențe de manipulare [...] Chiar și atunci când nu se urmărește manipularea, schimbările vor părea dictate de interese politice imediate.”⁶

2. Aplicarea principiilor în prezenta cauză

22. Legea a fost adoptată cu votul majorității parlamentare la șase săptămâni după pronunțarea hotărârii Curții Constituționale și cu puțin mai mult de patru luni înainte de următoarele alegeri locale convocate pentru 5 noiembrie 2023, cu scopul declarat de a pune în aplicare hotărârea Curții Constituționale. Prezenta opinie și recomandările sale nu aduc atingere hotărârii Curții Constituționale.

⁵ Codul bunelor practici în materie electorală ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)). A se vedea, de asemenea, Declarația interpretată referitoare la stabilitatea legislației electorale ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)043](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)043)) și (*mutatis mutandis*) cauza CEDO, *Georgian Labour Party v. Georgia*, 8 iulie 2008, § 88

⁶ *Ibid.*, §§ 64-65.

23. Atunci când se abordează stabilitatea legii electorale, Codul nu se referă în mod explicit la dreptul de vot și de a fi ales. Scopul prezentului Aviz nu este de a adopta o poziție generală cu privire la aplicabilitatea acest principiu în privința altor aspecte ale dreptului electoral decât cele menționate în mod expres în Cod.

24. Cu toate acestea, Comisia de la Veneția și ODIHR ar dori să sublinieze particularitatea situației actuale. Autoritățile au modificat legea cu scopul declarat de a pune în aplicare hotărârea Curții Constituționale, iar principiul stabilității legii electorale nu poate fi invocat pentru a împiedica punerea în aplicare la timp a unei hotărâri dacă aceasta necesită modificări legislative pentru a se conforma normelor și principiilor constituționale. În plus, deși adoptarea legislației prin consens larg după consultări publice extinse cu toate părțile interesate relevante este de preferat întotdeauna, absența consensului nu ar trebui să constituie un obstacol în calea executării hotărârii. Cu toate acestea, este important de menționat că hotărârea Curții Constituționale nu a ordonat în mod explicit nicio modificare legislativă pentru ca hotărârea să fie pe deplin implementată.

B. Aspecte de substanță: restrângerea dreptului de a fi ales

1. Introducere

25. Legea stabilește ineligibilitatea pentru funcțiile electivă în cazul „persoanelor care au calitatea de membru al organelor executive ale unui partid politic declarat neconstituțional, precum și în cazul persoanelor care dețin funcții electivă din partea partidului politic neconstituțional, pentru o perioadă de cinci ani de la data pronunțării hotărârii Curții Constituționale”. Ineligibilitatea se extinde în cazul tuturor funcțiilor electivă și se aplică:

- *Ratione personae*:

a) în cazul membrilor organului executiv al partidului declarat neconstituțional și

b) în cazul membrilor unui asemenea partid care dețin o funcție electivă – la data pronunțării hotărârii Curții Constituționale de declarare a neconstituționalității partidului politic.

- *Ratione temporis*: timp de cinci ani de la data pronunțării hotărârii Curții Constituționale prin care se stabilește neconstituționalitatea partidului politic.

26. Deși nu atât de frecventă în cadrul democrațiilor, interzicerea partidelor politice ca entități colective reprezintă o temă relativ cunoscută și aproape toate sistemele democratice recunosc și reglementează o anumită formă de interzicere a partidelor politice considerate drept o amenințare pentru sistemul democratic. Comisia de la Veneția și ODIHR au abordat această chestiune, *inter alia*, în Ghidul comun privind reglementarea partidelor politice.⁷ Chestiunea a mai fost abordată, în particular, în Ghidul Comisiei de la Veneția privind interzicerea și dizolvarea partidelor politice și măsurile analoage.⁸ Comisia de la Veneția a fost chemată în mod repetat în trecut să analizeze legi care stabilesc ineligibilitatea la alegeri în cazul celor care au încălcat legile electorale sau penale. Ea a mai elaborat un raport comparativ la acest subiect.⁹ Comisia de la Veneția a exprimat opinia că retragerea dreptului de a ocupa o funcție reprezentativă din cauza condamnării penale pentru comiterea unor infracțiuni grave ar trebui considerată un mijloc de menținere a democrației și a

⁷ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032), §§ 106

⁸ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2000\)001](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2000)001)

⁹ Raportul cu privire la excluderea infractorilor din Parlament ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)036cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)036cor-e))

încrederii alegătorilor în aceasta.¹⁰ Totuși, cazul analizat aici este diferit. Indivizii afectați de Lege nu au fost condamnați pentru comiterea vreunei infracțiuni. Comisia de la Veneția și ODIHR sunt chemate, așadar, să analizeze o Lege care introduce o restricție bazată pe statutul de membru într-un partid declarat neconstituțional a dreptului de a fi ales al unor persoane care – la data interzicerii – exercitau o funcție de conducere în acel partid sau dețineau o funcție electivă.

2. Tratatе internaționale și regionale relevante, standarde și angajamente în cadrul OSCE¹¹

27. Drepturile politice de participare sunt garantate de articolul 3 din Protocolul nr. 1¹² la Convenția Europeană a Drepturilor Omului; articolul 25.b¹³ din Convenția Internațională privind Drepturile Civile și Politice (coroborată cu articolul 2(1) privind interzicerea discriminării),¹⁴ articolul 21¹⁵ din Declarația Universală a Drepturilor Omului și Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990.¹⁶ Din perspectiva Convenției Europene a Drepturilor Omului, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că dreptul la alegeri libere se referă la dreptul la vot și la aspectul pasiv, adică la dreptul de a candida la alegeri.¹⁷ Articolul 25 din ICCPR are o importanță deosebită pentru eligibilitatea la alegerile prezidențiale și locale, care nu sunt acoperite de articolul 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție. În Comentariul său general privind articolul 25 din ICCPR, Comitetul pentru drepturile omului menționează despre legătura dintre drepturile electorale pasive și active: implementarea efectivă a dreptului și oportunitatea de a candida pentru o funcție electivă asigură faptul că persoanele îndreptățite să voteze trebuie să-și aleagă în mod liber candidații. Comentariul general mai subliniază că orice restricționare a dreptului de a participa la alegeri trebuie justificată pe baza unor criterii obiective și rezonabile și că persoanele eligibile pentru participarea la alegeri nu ar trebui excluse prin impunerea unor condiții nerezonabile sau discriminatorii cum ar fi nivelul de educație, reședința sau

¹⁰ Opinia *amicus curiae* pentru Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza *Berlusconi v. Italia* privind garanțiile procedurale minime pe care un stat trebuie să le ofere în cadrul unei proceduri de excludere de la ocuparea unei funcții electivе, § 11 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)025-e))

¹¹ Despre standardele internaționale aplicabile dreptului de a vota și de a fi ales, a se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, Raportul privind limitele mandatelor; Partea a II-a, Membri ai Parlamentului și partea a III-a, Reprezentanți aleși la nivel subnațional și local și oficiali executivi aleși la nivel subnațional și local ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)007](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)007)), §§ 13ff.

¹² Dreptul la alegeri libere. Înaltele Părți Contractante se angajează să organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere cu vot secret, în condiții care să asigure libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ.

¹³ Articolul 21. Orice cetățean are dreptul și posibilitatea, fără niciuna dintre distincțiile menționate la articolul 2 și fără restricții nerezonabile:

[...].

(b) Să voteze și să fie ales la alegeri periodice autentice, care vor avea loc prin vot universal și egal și vor avea loc prin vot secret, garantând libera exprimare a voinței alegătorilor;

¹⁴ Ucraina a ratificat Convenția în 1973, disponibil la: <https://indicators.ohchr.org/>

¹⁵ 1. Orice persoană are dreptul de a participa la guvernarea țării sale, direct sau prin reprezentanți liber aleși.

2. Orice persoană are dreptul de acces egal la serviciul public în țara sa.

3. Voința poporului va sta la baza autorității guvernamentale; această voință va fi exprimată în alegeri periodice și reale, care vor avea loc prin vot universal și egal și vor avea loc prin vot secret sau prin proceduri echivalente de vot liber.

¹⁶ CSCE/OSCE, <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf>

29 iunie 1990, alin. 6-7 și 24, prin care statele membre OSCE s-au angajat „[pentru a se asigura că voința poporului servește drept bază pentru autoritățile guvernamentale, statele participante vor (...) respecta dreptul cetățenilor de a căuta politici sau publice funcția, individual sau ca reprezentanți ai partidelor sau organizațiilor politice, fără discriminare” (para. 7.5) și că orice restricție a drepturilor și libertăților trebuie să fie „stric proporțională cu scopul legii” (para. 24)

¹⁷ CEDO, *Tănase v. Moldova*, [MC], 27 aprilie 2010, nr. 7/08, § 155.

descendența, sau din motive de afiliere politică.¹⁸ Comentariul general mai evidențiază că opinia politică nu poate fi utilizată ca motiv de a priva o persoană de dreptul de a candida la alegeri.¹⁹

28. Mai mult, Înalțul Comisar al Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului a menționat că „participarea reprezintă o trăsătură a democrației”²⁰, considerând, în plus, că „restricțiile sau interdicțiile vaste privind drepturile electorale pot să nu fie compatibile cu garanțiile egalității și non-discriminării acordate de dreptul internațional”.²¹

29. Articolul 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție este aplicabil în cazul drepturilor electorale în contextul alegerilor pentru parlamentele naționale și pentru alte „legislative”. Totuși, potrivit Curții Europene a Drepturilor Omului, „legislativul” nu presupune, în mod necesar, că doar parlamentul, ci și consiliile municipale, consiliile districtuale și adunările regionale pot fi acoperite de articolul 3 din Protocolul nr. 1 dacă acestea exercită „competențe legislative primare inerente și fac parte din legislativ”. Totuși, „competența de a adopta reglementări și acte normative, acordată autorităților locale din multe state, trebuie deosebită de puterea legislativă”, inclusiv la nivel regional.²² Articolul 25 ICCPR și Articolul 3 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană garantează principiul tratamentului egal al cetățenilor în exercițiul drepturilor lor electorale.²³ În practica Curții Europene, restricționarea drepturilor electorale locale a fost examinată pe baza clauzei anti-discriminare din articolul 1 din Protocolul nr. 12, care include interdicția generală a discriminării, care nu se limitează doar la drepturile din Convenție.²⁴ Acest articol interzice discriminarea la exercitarea oricărui drept garantat de lege din orice motiv, inclusiv din motive politice sau din motive de opinie exprimată. Republica Moldova nu a ratificat Protocolul nr. 12.

30. Amendamentele adoptate de Parlamentul Republicii Moldova impun o restricție a dreptului la alegeri libere garantat de articolul 3 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană și de articolul 25 din ICCPR, mai precis a aspectului pasiv al sufragiului universal (dreptul de a fi ales).²⁵

31. Dreptul de a candida în alegeri nu este un drept absolut. În avizul său consultativ privind evaluarea, pe baza articolului 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție, a proporționalității unei interdicții generale de a candida la alegeri după înlăturarea din funcție ca urmare a unor proceduri de

¹⁸ United Nations. Human Rights Committee. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. 27 August 1996. General Comment 25, § 17. Cf. Venice Commission, CDL-AD(2018)010, Report on Term Limits - Part I – Presidents, § 66.

¹⁹ United Nations. Human Rights Committee. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. 27 August 1996. General Comment 25, § 17.

²⁰ United Nations. Human Rights Council. A/HRC/30/26. 23 July 2015. Promotion, protection and implementation of the right to participate in public affairs in the context of the existing human rights law: best practices, experiences, challenges and ways to overcome them. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, § 4.

²¹ United Nations. Human Rights Council. A/HRC/30/26. 23 July 2015. Promotion, protection and implementation of the right to participate in public affairs in the context of the existing human rights law: best practices, experiences, challenges and ways to overcome them. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, § 8.

²² Vezi Ghidul Articolului 3 al Protocolului nr. 1 la Convenția Europeană, dreptul la alegeri libere, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_3_Protocol_1_ENG.pdf

²³ CEDO, *Partija "Jaunie Demokrāti" și Partija "Mūsu Zeme" v. Letonia (dec.)*, 29 noiembrie 2007

²⁴ CEDO, *Selygenenko și alții v. Ucraina*, 21 octombrie 2021

²⁵ Vezi Ghidul bunelor practici în materie electorală, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e), l.1

impeachment,²⁶ Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reamintit elementele esențiale ale jurisprudenței sale privind limitarea drepturilor garantate de această prevedere:

„b) Conceptul de „limitări implicite”

81. În cazul *Selahattin Demirtaş* ([(no. 2) [MC], nr. 14305/17, 22 decembrie 2020], §§ 387-88), Curtea a subliniat principiul limitărilor implicite: (...) (...) „388. Conceptul de ‘limitări implicite’ presupune că testele tradiționale ale ‘necesității’ sau ‘nevoii sociale imperioase’ pe care Curtea le aplică în contextul analizelor sale pe baza articolelor 8-11 din Convenție nu sunt aplicate în cazurile care vizează articolul 3 din Protocolul nr. 1. Mai curând, Curtea stabilește mai întâi dacă a existat un tratament arbitrar sau disproporționat. Apoi, ea examinează dacă limitarea a interferat cu libertatea de exprimare a opiniei de către popor (a se vedea *Mathieu-Mohin și Clerfayt*, [2 martie 1987, nr. 9267/81], § 52, și *Ždanoka*, [[MC], 16 martie 2006, nr. 58278/00], § 115).”

c) Scopul legitim

82. Spre deosebire de articolele 8, 9, 10 și 11 din Convenție, articolul 3 din Protocolul nr. 1 nu stabilește o listă de scopuri care pot fi considerate legitime pentru scopurile acestui articol (a se vedea *Tănase*, [[MC], 27 aprilie 2010, nr. 7/08], § 164). (...) Curtea a mai precizat că acolo unde a trecut pericolul imediat la adresa democrației sau a independenței, măsurile care au avut legătură cu identificarea unei amenințări credibile la adresa interesului statului în circumstanțele particulare bazate pe informații precise ar trebuie preferată în detrimentul instituirii unei asumptii generale că o anumită categorie de persoane prezenta un pericol pentru securitatea națională și pentru independență.

d) Impactul contextului politic și istoric

86. În cauza *Tănase* (citată mai sus), Curtea a recunoscut că orice legislație electorală trebuie evaluată în lumina contextului istoric și politic al țării în discuție, dar că restricțiile impuse asupra drepturilor electorale trebuie individualizate, pe măsură ce timpul trece. Ea a reținut: (...) „159. [...] în cauza *Ādamsons v. Latvia* (nr. 3669/03, §§ 123-28, 24 iunie 2008)], Curtea a evidențiat că, odată cu trecerea timpului, restricțiile generale asupra drepturilor electorale devin tot mai dificil de justificat. În schimb, măsurile trebuie ‘individualizate’ pentru a evalua riscul real pe care-l prezintă o persoană concretă”. Curtea a mai precizat că acolo unde a trecut pericolul iminent la adresa democrației sau a independenței, măsurile care vizau identificarea unui pericol credibil pentru interesul statal în circumstanțele particulare bazat pe informații precise ar trebui preferate, în detrimentul reglementării unei asumptii generale că o anumită categorie de persoane prezenta o amenințare pentru securitatea națională și pentru independență.

87. Referitor la termenul-limită pentru restricțiile impuse exercițiului drepturilor electorale, Curtea a reținut în cazul *Ždanoka* (citată mai sus) următoarele: „135. Trebuie notat că Curtea Constituțională a observat în decizia sa din 30 august 2000 că parlamentul leton ar trebui să stabilească un termen-limită pentru aplicarea restricției.

²⁶ Aviz consultativ cu privire la evaluarea pe baza articolului 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție a proporționalității unei interdicții generale de a candida în alegeri după demiterea din funcție în cadrul procedurii de *impeachment*, Cererea nr. P16-2020-002 a Curții Administrative Supreme a Lituaniei, 8 aprilie 2022.

În lumina acestui avertisment, chiar dacă, în prezent, nu se poate considera că Letonia și-a depășit marja largă de apreciere pe baza articolului 3 din Protocolul nr. 1, este, totuși, cazul ca parlamentul leton să mențină restricția legală sub o supraveghere constantă, cu posibilitatea de a o ridica mai rapid. O asemenea concluzie pare cu atât mai justificată, având în vedere stabilitatea mai mare de care se bucură Letonia acum, *inter alia*, datorită integrării sale europene depline ... Așadar, eșecul legislativului leton de a întreprinde pași activi în această privință poate conduce la o constatare diferită din partea Curții (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Sheffield și Horsham v. Regatul Unit*, 30 iulie 1998, § 60, Rapoarte 1998-V; a se vedea și hotărârea ulterioară, *Christine Goodwin v. Regatul Unit* [MC], nr. 28957/95, §§ 71-93, ECHR 2002-VI).”

e) Garanțiile procedurale

88. Pentru supravegherea compatibilității unei interferențe cu exigențele articolului 3 din Protocolul nr. 1, Curtea trebuie să analizeze procedurile și deciziile naționale relevante în detaliu, pentru a stabili dacă reclamantului i-au fost acordate garanții suficiente împotriva arbitrariului și dacă deciziile relevante au fost suficient de motivate (a se vedea *Abil v. Azerbaijan*, nr. 16511/06, § 34, 21 februarie 2012).”

32. La examinarea conformității cu articolul 3 din Protocolul nr. 1, Curtea a aplicat, astfel, două criterii de bază: dacă au existat practici arbitrare sau disproporționate și dacă restricția a interferat cu libera exprimare a opiniei poporului. Curtea a mai subliniat „necesitatea de a evalua legislația electorală în lumina evoluției politice a țării vizate, fapt care presupune că trăsăturile inacceptabile dintr-un sistem pot fi justificate în altul.”²⁷

33. În cazul *Ždanoka v. Letonia*, Curtea a mai evidențiat că „participarea activă” reprezintă o formă de conduită care conduce la restricționarea dreptului de a candida la alegeri²⁸. Într-un caz ulterior, *Ādamsons v. Letonia*,²⁹ Curtea a insistat pe o abordare individualizată a măsurii, având în vedere conduita lor actuală. În *Etxebarria și alții v. Spania*, Curtea nu a constatat încălcarea articolului 3 din Protocolul nr. 1 într-un caz în care candidaturile reclamantilor au fost anulate din cauza că aceștia urmăreau, împreună cu un alt partid politic, realizarea activităților a trei partide politice care au fost declarate ilegale și dizolvate pentru sprijinirea violenței și pentru activitățile ETA, o organizație teroristă. Curtea a constatat că autoritățile naționale au avut la dispoziție probe considerabile care să le permită să conchidă că grupurile electorale în discuție doreau să continue activitățile partidelor politice vizate. Aceasta a insistat asupra faptului că autoritățile au decis să anuleze cererile pe o bază individuală.³⁰

34. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului face deosebire între restricționarea exercițiului dreptului la vot și restricționarea exercițiului dreptului de a candida la alegeri. „Trebuie impuse exigențe mai stricte pentru eligibilitatea de a candida la alegerile pentru parlament, spre

²⁷ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)007](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)007)

Raportul privind limitele mandatelor; Partea a II-a, Membri ai Parlamentului și Partea a III-a, Reprezentanți aleși la nivel subnațional și local și funcționari executivi aleși la nivel subnațional și local, cu referire la CEDO, *-Mohin și Clerfayt v. Belgia*, 2 martie 1987, § 52 și *Ždanoka v. Letonia* [MC], 16 martie 2006, §§ 103-104 și 115

²⁸ CEDO, *Ždanoka v. Letonia* [MC], 16 martie 2006, § 126

²⁹ CEDO, *Ādamsons v. Letonia*, 1 decembrie 2008, § 125

³⁰ CEDO, *Etxebarria Barrena Arza Nafarroako Autodeterminazio Bilgunea and Aiarako și alții v. Spania*, 30 iunie 2009, § 53

deosebire de eligibilitatea de a vota”.³¹ În același timp, Curtea a reținut că dreptul de a fi ales este „inerent conceptului de stat democratic veritabil”.³²

35. Referitor la interzicerea dreptului de a vota și de a fi ales, Codul bunelor practici în materie electorală stabilește următoarele:

„i. pot exista reglementări care le interzic persoanelor să voteze și să fie alese, însă numai dacă sunt întrunite următoarele condiții cumulative: ii. Acestea trebuie să fie prevăzute de lege; iii. Trebuie respectat principiul proporționalității; condițiile pentru interzicerea dreptului de a candida la alegeri pot fi mai puțin stricte decât privarea de dreptul de a vota; iv. Interzicerea trebuie să se bazeze pe incapacitatea mentală sau pe condamnarea pentru comiterea unei infracțiuni grave; v. Mai mult, retragerea drepturilor politice sau constatarea incapacității mintale poate fi impusă doar prin hotărârea expresă a unui tribunal”.³³

36. Ultima condiție trebuie citită împreună cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a acceptat o interzicere a dreptului de a vota care se aplica doar persoanelor condamnate pentru comiterea unor infracțiuni bine-determinate sau la o pedeapsă care depășea un prag stabilit de lege.³⁴

37. Comitetul pentru drepturile omului al Națiunilor Unite a stabilit, în Comentariul său general nr. 25, o serie de linii directoare aplicabile. Mai întâi, acesta recunoaște dreptul de a fi votat și de a avea acces la serviciul public ca fiind garantat de articolul 25 al ICCPR;³⁵ mai mult, restricțiile exercițiului dreptului de a candida la alegeri trebuie să fie justificabile pe baza unor criterii obiective și rezonabile, în special, persoanele nu ar trebui excluse prin aplicarea unor condiții nerezonabile și discriminatorii cum ar fi din motive de afiliere politică;³⁶ în fine, opinia politică nu poate fi utilizată ca motiv pentru interdicția de a candida la alegeri.³⁷

38. Pe baza celor de mai sus, restricțiile impuse asupra exercițiului dreptului de a candida la alegeri trebuie să fie prevăzute de lege, să urmărească un scop legitim, să fie justificate potrivit unor criterii obiective, rezonabile și nediscriminatorii, să fie proporționale, cu suficiente garanții procesuale acordate persoanei pentru a se proteja împotriva arbitrarului. Restricțiile impuse asupra exercițiului drepturilor electorale trebuie individualizate și evaluate în contextul politic și istoric al unui stat.

3. Prevăzută de lege

39. Pentru a fi compatibile cu Convenția Europeană a Drepturilor Omului, interferențele cu articolul 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție trebuie să fie, mai întâi, prevăzute de lege, adică trebuie să fie suficient de clare și previzibile. Principiul previzibilității presupune că o persoană obișnuită trebuie să fie conștientă și să poată prevedea, oricând și într-o măsură rezonabilă, consecințele care decurg din

³¹ CEDO, *Melnychenko v. Ukraine*, 19 octombrie 2004, § 57. Vezi, de asemenea, Ghidul bunelor practici în materie electorală, § 6.

³² CEDO, *Podkolzina v. Letonia*, 9 aprilie 2002, § 35

³³ Ghidul bunelor practici în materie electorală, l.1.1.d

³⁴ CEDO, *Scoppola v. Italia* (nr. 3) MC], 22 mai 2012

³⁵ United Nations. Human Rights Committee. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. 27 August 1996. General Comment 25, § 1

³⁶ United Nations. Human Rights Committee. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. 27 August 1996. General Comment 25, § 15.

³⁷ United Nations. Human Rights Committee. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. 27 August 1996. General Comment 25, § 17.

acțiunile lor pentru a-și regla conduita în mod corespunzător.³⁸ În principiu, legislația nu ar trebui să aibă un efect retroactiv, iar excepțiile la această regulă ar trebui stabilite în mod clar în legislație, limitându-se strict șa motive constrângătoare care țin de interesul public și doar în conformitate cu principiul proporționalității.³⁹ Referitor la introducerea unor prevederi noi care descalifică un candidat la alegerile prezidențiale sau îl împiedică să devină prim-ministru sau ministru, Comitetul ONU pentru drepturile omului a analizat, de exemplu, că atunci când în procesul legislativ se introduc asemenea restricții avea o legătură substanțială din perspectiva temporală și cea substanțială cu alte proceduri, în cazul precis al procedurilor de *impeachment* împotriva unei persoane, restricțiilor menționate le-a lipsit previzibilitatea necesară și obiectivitatea și a echivalat, astfel, cu o restricție nerezonabilă pe baza articolului 25 (b) și (c) din ICCPR.⁴⁰ În plus, nu este clar dacă termenul „organ executiv” se aplică doar organului executiv central al partidului sau și organelor locale, fapt care nu este conform cu principiile certitudinii juridice și previzibilității.

4. Scop legitim

40. Art. 3 din Protocolul nr. 1 nu include o listă explicită a scopurilor legitime, așa cum o includ articolele 8-11 din Convenție, și nici Curtea nu aplică testele „necesității” sau „nevoii sociale imperioase”. Totuși, așa cum a rezumat Comisia în raportul său din 2019 privind termenele-limită, scopul a cărui realizare o urmărește statul trebuie să fie compatibil cu principiul preeminenței dreptului și cu obiectivele generale ale Convenției.⁴¹

41. Potrivit Notei Explicative a proiectului de lege, aceasta din urmă vrea să implementeze „un mecanism preventiv care rezultă din declararea neconstituționalității unui partid politic”. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a recunoscut că stabilirea unui mecanism de auto-protecție pentru a menține ordinea democratică, de exemplu prin excluderea din legislativ a demnitarilor care au comis încălcări grave ale Constituției și și-au încălcat jurământul, dacă potrivit Constituției a reprezentat un scop legitim.⁴² Curtea a mai recunoscut că legitimitatea scopului de asigurare a loialității față de stat sau a integrității deținătorilor de funcții publice și a încrederii publice în instituțiile publice, în cazul puterii judecătorești.⁴³ Curtea Constituțională și-a justificat hotărârea de a declara neconstituțional Partidul Politic Șor prin faptul că hotărârea sa era „în primul rând un act al democrației care privește în viitor, apărându-se de un pericol real”. Scopul afirmat de apărare a Constituției și a integrității statului democratic, prin împiedicarea unui partid politic de a dobândi puterea în mod neconstituțional, așa cum s-a menționat în hotărârea Curții Constituționale care a condus la interzicerea Partidului Politic Șor, este legitim și poate justifica restricțiile asupra exercițiului dreptului de a fi ales. În mod similar, scopul afirmat de a implementa o hotărârea a Curții Constituționale ar reprezenta, de asemenea, *prima facie*, un scop legitim permis de hotărâre.

5. Proporționalitatea

³⁸ CEDO, *The Sunday Times v. Regatul Unit* (nr. 1), 26 aprilie 1979, § 49. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)007, § 58.

³⁹ CDL-AD(2016)007, § 62.

⁴⁰ A se vedea UN Human Rights Committee, Communication no. 2155/2012, Views / adopted by the Committee at its 110th session, 10-28 March 2014, para. 8.4.

⁴¹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)007, Raportul cu privire la limitele mandatului; Partea a II-a, Membri ai Parlamentului și partea a III-a, Reprezentanți aleși la nivel subnațional și local și oficiali executivi aleși la nivel subnațional și local, § 16

⁴² CEDO, Avizul consultativ cu privire la evaluarea pe baza articolului 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție a proporționalității unei interdicții generale de a candida în alegeri după demiterea din funcție în cadrul procedurii de *impeachment*, § 16

⁴³ *Ibid.* §§ 84-85

42. Rămâne să se stabilească dacă măsurile propuse în Lege sunt proporționale și lipsite de arbitrar. Referitor la proporționalitatea restricționării exercițiului drepturilor politice, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat necesitatea de a evalua legislația electorală în lumina evoluției politice a țării vizate, fapt care presupune că trăsăturile inacceptabile într-un sistem pot fi justificate într-un altul.⁴⁴ Marja de apreciere este largă, însă nu este atotcuprinzătoare.⁴⁵ Deși statele se bucură de o latitudine considerabilă la stabilirea criteriilor care guvernează eligibilitatea de a candida la alegeri, care poate varia în conformitate cu factorii istorici și politici specifici fiecărui stat, acestea ar trebui să aibă o origine comună prin necesitatea de a asigura atât independența reprezentanților aleși, cât și a libertății de a alege a electorilor: dacă activitățile trecute ale unor politicieni îi descalifică pe larg de a ocupa funcții publice alese, votanții ar trebui să fie apti să ajungă la această concluzie singuri și să nu voteze pentru acești politicieni la alegerile viitoare, în cazul în care ei candidează. Introducerea prevederilor referitoare la ineligibilitate acolo unde statul îi împiedică pe unii indivizi să candideze pentru o funcție publică poate fi considerat un act de discriminare, dacă nu se bazează pe criterii obiective, rezonabile și non-discriminatorii, conforme cu principiile fundamentale ale unui stt democratic.

43. În hotărârea 10/2023, Curtea Constituțională a efectuat un studiu detaliat pentru a conchide că declararea neconstituționalității Partidului Politic Șor, o măsură cu caracter excepțional, trebuie să aibă loc, de vreme ce diferitele măsuri anterioare de a reprima activitățile ilegite ale partidului nu au avut succes. Astfel, Curtea a conchis, reiterând că declararea neconstituționalității unui partid politic are un scop preventiv, că restricția a fost conformă cu principiul proporționalității.

44. Totuși, Comisia de la Veneția și ODIHR consideră că trebuie făcută o deosebire clară între partidul politic care a fost declarat neconstituțional și drepturile indivizilor care militează sau au militat în cadrul aceluși partid politic. Interzicerea partidului nu afectează în mod direct drepturile tuturor acestor indivizi.

45. În timp ce motivele la care a făcut referire Curtea Constituțională pentru declararea neconstituționalității Partidului Politic Șor sunt aplicabile, prin extensie, în cazul indivizilor care vor să ocupe funcții electivă, cu aceleași scopuri legitime, Legea își propune să-i facă ineligibili pe indivizii care au militat în asemenea partide politice doar din cauza că au fost membri ai organelor sale executive sau pentru că dețin funcții electivă.

46. Așa cum se observă în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și din Codul bunelor practici în materie electorală, principiile proporționalității și interzicerii arbitrarului implică individualizarea măsurilor luate.

47. Restricția instituită prin Lege are o aplicabilitate *ratione personae* vastă, în măsura în care se va aplica membrilor organului executiv al unui partid declarat neconstituțional și membrilor unui asemenea partid care dețin o funcție electivă – la data pronunțării neconstituționalității de către Curtea Constituțională. Prin urmare, trebuie ridicată chestiunea caracterului proporțional al restricției. Restricția se aplică în mod automat – fără alte evaluări ale conduitei individuale de către un organ independent și imparțial sau printr-o hotărâre a unui tribunal – doar pe baza statutului de membru al partidului și a deținerii unei funcții precise. Restricția se aplică, de asemenea, fără să deosebească între membrii de partid care ar fi contribuit în mod activ la actele ilegite atribuite partidului politic și membrii care au desfășurat doar sarcini neutre sau nu cunoșteau despre posibilele acte ilegale comise de partid. Acest fapt presupune că restricțiile asupra exercițiului dreptului de a fi

⁴⁴ CEDO, *Mathieu-Mohin și Clerfayt v. Belgia*, 2 martie 1987, § 52; *Ždanoka v. Letonia* [MC], §§ 103-104 și 115

⁴⁵ CEDO, *Hirst v. Regatul Unit* (Nr. 2) [MC], 6 octombrie 2005, § 82

ales se aplică unui grup de oameni, fără o evaluare individualizată a implicării lor active în activitățile ilegite ale partidelor interzise.⁴⁶

48. Comisia de la Veneția a evidențiat că „exercitarea puterii politice de către oameni care au încălcat în mod grav legea periclitează implementarea principiului legalității, care reprezintă, la rândul său, o condiție prealabilă a democrației, și, prin urmare, poate pune în pericol caracterul democratic al statului. Prin urmare, se justifică restricționarea dreptului de a fi ales”.⁴⁷ Se poate recunoaște că membrii organelor executive ale partidului, ca și membrii Parlamentului care reprezintă acest partid în organul legislativ nu sunt simpli membri care nu sunt implicați, în general, în procesul de luare a deciziilor în partid și în exercitarea politicilor sale de zi cu zi. Din contră, aceștia se află, în principiu, la baza politicilor și activităților partidului, de vreme ce conducerea partidului împreună cu grupul parlamentar reprezintă cel mai important cerc de luare a deciziilor în organizarea politică. Deși unii dintre aceștia puteau încălca în mod grav legislația, ajungându-se, astfel, la declararea neconstituționalității partidului de către Curtea Constituțională, nu toate persoanele vizate de lege sunt responsabile în mod necesar, sau chiar conștiente, de acțiunile care au condus la asemenea consecințe pentru partid. În particular, Legea se referă la membrii de partid care dețin o funcție electivă, care mai include membrii aleși ai consiliilor locale, în comune sau orașele, care pot fi implicate puțin în procesul de luare a deciziilor în cadrul partidului. Legea nu permite luarea unor decizii individualizate și consideră că un grup întreg este responsabil, în mod colectiv, de aceste încălcări. În practică, acest fapt conduce la o aplicare generală, automată și fără diferențieri a măsurilor restrictive, contravenind principiilor proporționalității și interzicerii arbitrariului, garantate de articolul 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție și de alte tratate internaționale și standarde în materie electorală.

49. S-a notat că ineligibilitatea pentru a candida la alegeri se va extinde și în cazul alegerilor locale. Așa cum a subliniat Curtea Europeană a Drepturilor Omului, proporționalitatea restricției ar trebui evaluată, de asemenea, din perspectiva condițiilor funcționării adecvate a instituției de care va aparține persoana, odată aleasă, și, mai general, a sistemului constituțional și a democrației ca întreg în statul vizat.⁴⁸ Pare improbabil ca membrii unui consiliu local, într-un sat sau chiar într-un orașel, ar cădea în categoria deținătorilor de mandat care pot periclita ordinea democratică, fapt care va avea, de asemenea, o pondere negativă la evaluarea proporționalității restricției.

50. Chestiunea proporționalității mai trebuie examinată în contextul gravității măsurilor restrictive care le vor fi impuse persoanelor găsite răspunzătoare pentru acțiunile care au condus la declararea neconstituționalității partidului lor. În această privință, așa cum s-a notat mai sus, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat că o interdicție pe un termen nelimitat pentru candidarea la alegerile pentru o funcție publică reprezintă, în orice caz, o măsură disproporționată. În unul dintre cazuri,⁴⁹ ea a reținut că adăugarea la restricția de 10 ani de a fi ales a unui termen suplimentar de 10 ani fără vreo justificare din partea Parlamentului sau a Guvernului a fost manifest arbitrară. Proiectul de lege a propus inițial o interdicție relativ scurtă de 3 ani pentru candidarea la alegeri a persoanelor vizate. Totuși, înainte de cea de-a doua lectură, acest termen a fost ridicat la 5 ani, fără vreun motiv. Acest fapt dă aparența unei măsuri restrictive stabilite în mod arbitrar. Mai mult, aplicarea unei măsuri standardizate în cazul tuturor persoanelor vizate poate fi considerată, în sine, o măsură

⁴⁶ CEDO, *Ādamsons v. Letonia*, § 125

⁴⁷ CDL-AD(2015)036cor, Raport privind excluderea infractorilor din Parlament, § 168

⁴⁸ CEDO, *Avizul consultativ cu privire la evaluarea pe baza articolului 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție a proporționalității unei interdicții generale de a candida în alegeri după demiterea din funcție în cadrul procedurii de impeachment*, § 95

⁴⁹ CEDO, *Ādamsons v. Letonia*

disproporționată, în lumina faptului că pot exista nivele ale culpabilității care variază în cazul persoanelor considerate responsabile pentru acțiunile care au condus la interzicerea partidului lor. Ca atare, stabilirea unei marje de măsuri care sunt aplicate proporțional ar fi mai potrivită.

51. Posibila „interferență cu libera exprimare a opiniei poporului” mai leagă restricțiile privind eligibilitatea de libertatea de exprimare, garantată de articolul 10 din convenția Europeană a Drepturilor Omului. Campaniile electorale sunt cele mai importante contexte pentru exprimarea și promovarea opiniilor politice. Aceleași considerente sunt relevante pentru toate alegerile acoperite de Codul electoral.⁵⁰

6. Garanțiile procedurale și remediul efectiv

52. Mai mult, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat nevoia de a acorda suficiente garanții procedurale împotriva arbitrariului în cadrul procesului în care autoritățile naționale fac asemenea evaluări cu caracter individual.⁵¹ Acest fapt include dreptul de a fi ascultat, dreptul de a prezenta probe, dreptul de a fi reprezentat de un avocat, dreptul la apărare, dreptul la o hotărâre motivată în mod suficient și posibilitatea de a contesta decizia în fața unui organ judiciar independent. De vreme ce ineligibilitatea se aplică *ex lege*, nu este posibil să contești juridic excluderea dreptului de a candida la alegeri pe fond, contrar principiului accesului la justiție, unul dintre pilonii preeminenței dreptului.⁵² Așa cum nu există o evaluare individuală a fiecărui caz, persoana vizată nu va fi audiată și nici nu va avea parte de o decizie motivată care să poată fi supusă controlului judecătoresc, precum și nici nu va avea acces la un remediu efectiv privind violarea dreptului de a candida la alegeri.

53. În concluzie, baza legală pentru impunerea unei asemenea limitări a dreptului de a candida la alegeri este prea vastă pentru a putea fi considerată proporțională cu scopurile legitime a căror realizare se urmărește.⁵³ Restricția asupra exercițiului dreptului de a fi ales trebuie să se limiteze, pentru a asigura echilibrul corect între apărarea legitimă a democrației și protecția drepturilor politice individuale, la persoanele care au avut o participare activă în acțiunile care au condus la declararea neconstituționalității partidului; de exemplu, care au periclitat la modul concret sistemul democratic al țării prin cumpărarea de voturi⁵⁴, și trebuie evaluată pe o bază individuală cu garanții procedurale adecvate, inclusiv posibilitatea de a contesta decizia.

⁵⁰ Cu privire la o posibilă încălcare a articolului 10: CEDO a decis în cauza *Hirst v. Regatul Unit* (nr. 2) [MC], 6 octombrie 2005, § 89: „Curtea consideră că articolul 3 din Protocolul nr. 1 trebuie privit ca *lex specialis* în ceea ce privește exercitarea dreptului de vot și (...) constată că nu se ridică nicio problemă separată în temeiul articolului 10 din Convenția”: Acest lucru se aplică și dreptului de a fi ales: CEDO, *Ždanoka v. Letonia* [MC], 16 martie 2006, § 141; *Etxebarria Barrena Arza Nafarroako Autodeterminazio Bilgunea și Aiarako și alții v. Spania*, 30 iunie 2009, § 70

⁵¹ Vezi *Partidul Politic „Patria” și alții v. Republica Moldova*, 4 august 2020, ; *Miniscalco v Italia*, 17 septembrie 2021; *Galan v. Italia* (dec.), 17 iunie 2021. A se vedea, de asemenea, *Podkolzina v. Letonia*, 9 aprilie 2002, în care Curtea a afirmat că principiul garanției efective a drepturilor impune ca procedura de evaluare a eligibilității unui candidat să asigure suficiente garanții pentru prevenirea deciziilor arbitrare.

⁵² CDL-AD(2016)007. Acest principiu este protejat de aspectul procedural al articolului 3 din Protocolul nr. 1 la CEDO

⁵³ CEDO, *Kiliçgedik și alții v. Turcia*, 14 decembrie 2010, § 48

⁵⁴ Cu privire la o posibilă încălcare a articolului 10: CEDO a hotărât în cauza *Hirst v. Regatul Unit* (nr. 2) [MC], 6 octombrie 2005, § 89: „Curtea consideră că articolul 3 din Protocolul nr. 1 trebuie privit ca *lex specialis* în ceea ce privește exercitarea dreptului de vot și (...) constată că nu se ridică nicio problemă separată în temeiul articolului 10 din Convenția”: Acest lucru se aplică și dreptului de a fi ales: CEDO, *Ždanoka v. Letonia* [MC], 16 martie 2006, § 141; *Etxebarria Barrena Arza Nafarroako Autodeterminazio Bilgunea și Aiarako și alții v. Spania*, 30 iunie 2009, § 70

7. Măsurile precise

54. Alte două amendamente din Lege afectează în mod direct dreptul de a participa la alegeri și trebuie examinate, în această privință, din perspectiva respectării principiului proporționalității. O prevedere nouă din Legea privind partidele politice (articolul 4(6)) prevede că atributele partidelor politice declarate neconstituționale (denumire, simbol, logo etc.) nu pot fi utilizate de alte partide politice și subiecte electorale. Utilizarea unor asemenea atribute va conduce la refuzul de înregistrare a partidului politic de către Agenția de Servicii Publice sau la refuzul de înregistrare a subiectului electoral de organul electoral competent. Dacă interzicerea utilizării atributelor unui partid politic interzis nu poate încălca, ca atare, vreun standard internațional, refuzul automat de înregistrare a unui subiect politic sau electoral pentru utilizarea unor asemenea atribute este disproporționat, în lumina naturii actului. Măsurile de remediere alternative, ca avertismentele și o scală de amenzi, vor fi conforme cu principiul proporționalității, dacă vor fi aplicate unei asemenea conduite. Această analiză este aplicabilă unei prevederi noi din Codul electoral care mandatează radierea unui subiect electoral, dacă este găsit răspunzător de către organul electoral competent pentru cumpărarea de voturi, indiferent de gravitatea conduitei (articolul 102(5)(f)). Introducerea unei scale de sancțiuni administrative și individualizarea lor, cu radierea rezervată doar pentru cazurile cele mai serioase sau pentru cazurile repetate de cumpărare a voturilor, va fi conformă cu principiul proporționalității.

IV. Concluzie

55. Printr-o scrisoare din 24 iulie 2023, dl Igor Grosu, Președintele Parlamentului Republicii Moldova, i-a solicitat Comisiei de la Veneția o opinie privind Legea de amendare a unor acte normative (implementarea unor considerente ale Hotărârii Curții Constituționale nr. 10/2023 privind controlul de constituționalitate a Partidului Politic Șor). Așa cum această Opinie se referă la domeniul electoral, ea a fost elaborată în comun de Comisia de la Veneția și ODIHR.

56. Legea a fost adoptată cu voturile majorității parlamentare, la șase săptămâni după pronunțarea hotărârii Curții Constituționale pe care urmărea s-o implementeze și cu puțin mai mult de patru luni înainte de următoarele alegeri locale care vor avea loc la 5 noiembrie 2023, cu scopul declarat de implementare a hotărârii Curții Constituționale și de consolidare a unui mecanism preventiv care rezultă din neconstituționalitatea Partidului Politic Șor.

57. Comisia de la Veneția și ODIHR subliniază caracterul particular al acestei situații. Autoritățile au amendat legislația cu scopul declarat al implementării hotărârii Curții Constituționale. Principiul stabilității dreptului electoral nu poate fi invocat pentru a împiedica implementarea la timp a hotărârii, dacă aceasta reclamă modificări legislative pentru a se asigura conformitatea cu normele și principiile constituționale. Mai mult, deși adoptarea legislației cu un consens larg după consultări publice extinse cu toți actorii relevanți este întotdeauna recomandată, absența unui consens nu ar trebui să reprezinte un obstacol pentru executarea hotărârii. Totuși, este important să se noteze că hotărârea Curții Constituționale nu a mandatat în mod explicit vreun amendament legislativ pentru ca hotărârea să fie implementată pe deplin.

58. Legea care prevede ineligibilitatea pentru a fi aleși la alegerile prezidențiale, parlamentare și locale, timp de cinci ani, a membrilor organelor executive ale unui partid declarat neconstituțional și a membrilor unui asemenea partid care dețin o funcție electivă, restricționează dreptul de a candida la alegeri, așa cum acesta este garantat, *inter alia*, de articolul 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție și de Articolul 25 din ICCPR.

59. Deși această restricție poate urmări scopul legitim al apărării Constituției și a integrității statului democratic, ea se aplică în mod automat doar din motivul calității de membru al partidului și al

deținerii unei anumite funcții, și nu face deosebiri între membrii de partid care au putut contribui în mod activ la actele ilegite atribuite partidului politic, și cei care au îndeplinit doar sarcini neutre sau nu au fost conștienți de posibilele acte ilegale comise de către partid. Restricția afectează un grup larg de persoane, făcându-le responsabile în mod colectiv pentru activitățile ilegite ale partidului din care fac parte, lipsind astfel individualizarea și, prin urmare, garanțiile unui proces corect. Acest fapt contravine principiului proporționalității și ar putea conduce la arbitrar.

60. Comisia de la Veneția și ODIHR le recomandă, așadar, autorităților Republicii Moldova, dacă acestea vor să-i împiedice pe unii membri ai partidelor declarate neconstituționale să dețină anumite funcții alese:

- să introducă criterii adecvate și o evaluare individuală efectivă care va limita restricționările exercițiului dreptului de a fi ales doar la membrii și/sau oficialii aleși ai partidului ale căror activități au pus în pericol Constituția și integritatea statului democratic, prin acțiunile și expresiile lor, și/sau au urmărit în mod activ scopurile (ilegale) ale partidelor neconstituționale;
- acordarea către aceste persoane a unei game complete de garanții procedurale în procesul de evaluare, inclusiv a unei decizii suficient de motivate și a posibilității de a contesta limitarea drepturilor prin acordarea posibilității de a solicita controlul judecătoresc al deciziei care îi privează de dreptul de a candida la alegeri.

61. Implementarea acestor recomandări este esențială pentru evitarea perturbării echilibrului dintre scopul legitim al protecției ordinii democratice a statului și securitatea națională și nevoia de a proteja drepturile electorale individuale, fără subminarea disproporționată a rolului esențial jucat de toți actorii politici în asigurarea pluralismului, precum și fără punerea în pericol a naturii reprezentative a legislativului.

62. Comisia de la Veneția și ODIHR rămân la dispoziția autorităților Republicii Moldova pentru asistență ulterioară în această chestiune.