



avocatul  
poporului  
OMBUDSMAN

24 noiembrie 2023 nr. 04-1/10-2852

la nr. \_\_\_\_\_ din \_\_\_\_\_

**Curtea Constituțională  
a Republicii Moldova  
str. Alexandru Lăpușeanu nr. 28,  
Chișinău MD 2004,  
Republica Moldova**

**Opinie  
AMICUS CURIAE  
pentru Curtea Constituțională  
la sesizarea nr.226a/2023 referitoare la controlul constituționalității Legii  
nr.280 din 4 octombrie 2023 pentru modificarea Codului electoral**

**prezentată de  
Ceslav Panico, Avocatul Poporului (Ombudsman)**



## 1. INTRODUCERE

Pe rol la Curtea Constituțională a Republicii Moldova se află în examinare sesizarea nr.226a/2023 referitoare la controlul constituționalității Legii nr.280 din 4 octombrie 2023 pentru modificarea Codului electoral.

La data de 2 noiembrie 2023 Avocatul Poporului a fost invitat să prezinte opinia asupra sesizării respective.

Opinia dată este prezentată de Avocatul Poporului, în temeiul art. 16 lit. f) din Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsman) nr.52/2014, la cererea Curții Constituționale, prin prisma respectării standardelor în domeniul drepturilor omului.

## 2. NORMELE CONTESTATE

Legea nr. 280 din 04.10.2023 pentru modificarea Codului electoral nr.325/2022.

În special, se solicită verificarea constituționalității lit.f) din art.16 alin.(2) al Codului electoral, introdus prin legea menționată care prevede următoarele:

„f) persoanele care, la data pronunțării hotărârii Curții Constituționale privind declararea neconstituționalității unui partid politic, corespund cel puțin unuia dintre următoarele criterii ce au prezentat relevanță în contextul pronunțării hotărârii respective:

1) sunt bănuite, învinuite, inculpate sau condamnate de săvârșirea unor infracțiuni care au fost menționate de către Curtea Constituțională ca argument în contextul declarării neconstituționalității partidului politic;

2) au fost excluse dintr-un scrutin anterior ca urmare a încălcării legislației electorale, iar acest fapt a fost reținut drept argument la declararea neconstituționalității partidului politic;

3) sunt culpabile de comiterea unor fapte ce au dus la includerea acestor persoane în listele de sancțiuni internaționale ale unor organizații internaționale sau ale unor state, iar acest fapt a fost reținut drept argument la declararea neconstituționalității partidului politic;

4) au realizat alte fapte care, fără a se încadra expres în acțiunile prevăzute la pct.1)–3), au fost menționate ca argumente reținute în hotărârea Curții Constituționale de declarare a neconstituționalității partidului politic.”

articolul se completează cu alineatele (2<sup>1</sup>)–(2<sup>4</sup>) cu următorul cuprins:

„(2<sup>1</sup>) Restricția prevăzută la alin.(2) lit.f) durează o perioadă de 3 ani de la data pronunțării hotărârii Curții Constituționale privind declararea neconstituționalității unui partid politic.



(2<sup>2</sup>) În vederea aplicării restricției prevăzute la alin.(2) lit.f), Inspectoratul General al Poliției, Centrul Național Anticorupție, Serviciul de Informații și Securitate și Procuratura Generală, în comun cu procuraturile specializate, prezintă Comisiei Electorale Centrale informația cu privire la persoanele care cad sub incidența criteriilor prevăzute la alin.(2) lit.f), cu menționarea expresă a criteriului respectiv. Comisia Electorală Centrală, în baza informațiilor prezentate, întocmește lista persoanelor care cad sub incidența restricției prevăzute la alin.(2) lit.f) și o comunică organelor electorale, care țin cont de aceasta în cazul aplicării restricției la înregistrarea concurenților electorali.

(2<sup>3</sup>) Restricția prevăzută la alin.(2) lit.f) nu se aplică persoanei care, încadrându-se în unul dintre criteriile prevăzute la litera respectivă, poate prezenta probe care demonstrează, în mod inechivoc, că aceasta, anterior declarării neconstituționalității partidului politic, a încercat să determine renunțarea în cadrul partidului politic la acțiunile care au determinat declararea neconstituționalității acestuia sau s-a disociat, în mod public, de aceste acțiuni.

(2<sup>4</sup>) În cazul în care persoana prevăzută la alin.(2) lit.f) pct.1) prezintă probe ce atestă scoaterea acesteia de sub urmărirea penală sau achitarea ei în cadrul procesului penal, pornit pe marginea infracțiunii care a fost menționată de către Curtea Constituțională ca argument în contextul declarării neconstituționalității partidului politic, acest fapt servește ca temei pentru neaplicarea în privința persoanei în cauză a restricției prevăzute de punctul respectiv.”

### **3. STANDARDELE NAȚIONALE ȘI INTERNAȚIONALE RELEVANTE**

#### **Constituția Republicii Moldova**

##### **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 4 Drepturile și libertățile omului**

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

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



## **Articolul 5**

### **Democrația și pluralismul politic**

- (1) Democrația în Republica Moldova se exercită în condițiile pluralismului politic, care este incompatibil cu dictatura și cu totalitarismul.
- (2) Nici o ideologie nu poate fi instituită ca ideologie oficială a statului.

## **Articolul 16**

### **Egalitatea**

- (1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.
- (2) Toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.

## **Articolul 21**

### **Prezumția nevinovăției**

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

## **Articolul 23**

### **Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle**

- (1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.
- (2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.

## **Articolul 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 vîrsta de 18 ani, împliniți pînă în ziua alegerilor inclusiv, excepție făcînd cei puși sub interdicție în modul stabilit de lege.
- (3) Dreptul de a fi aleși le este garantat cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot, în condițiile legii.

## **Articolul 41**

### **Libertatea partidelor și a altor organizații social-politice**

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



- (3) Statul asigură respectarea drepturilor și intereselor legitime ale partidelor și ale altor organizații social-politice.
- (4) Partidele și alte organizații social-politice care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept, a suveranității și independenței, a integrității teritoriale a Republicii Moldova sînt neconstituționale.
- (5) Asociațiile secrete sînt interzise.
- (6) Activitatea partidelor constituite din cetățeni străini este interzisă.
- (7) Funcțiile publice ai căror titulari nu pot face parte din partide se stabilesc prin lege organică.

#### **Articolul 54. Restrîngerea 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 restrîngeri decît 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 restrîngerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.
- (4) Restrîngerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

#### **Articolul 73. Inițiativa legislativă**

Dreptul de inițiativă legislativă aparține deputaților în Parlament, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia.

#### **Articolul 74. Adoptarea legilor și a hotărârilor**

- (1) Legile organice se adoptă cu votul majorității deputaților aleși, după cel puțin două lecturi.
- (2) Legile ordinare și hotărârile se adoptă cu votul majorității deputaților prezenți.
- (3) Proiectele de lege prezentate de Guvern, precum și propunerile legislative ale deputaților acceptate de acesta sînt examinate de Parlament în modul și după prioritățile stabilite de Guvern, inclusiv în procedură de urgență. Alte propuneri legislative se examinează în modul stabilit.
- (4) Legile se trimit spre promulgare Președintelui Republicii Moldova.



## **Declarația Universală a Drepturilor Omului**

### **Articolul 7**

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

### **Articolul 11**

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

2. Nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni care, în momentul în care au fost comise, nu constituiau un act delictuos potrivit dreptului național sau internațional. De asemenea, nu se va aplica nici o pedeapsă mai aspră decât aceea care era aplicabilă în momentul în care a fost comis actul delictuos.

### **Articolul 19**

Orice individ are dreptul la libertatea de opinie și de exprimare, ceea ce implică dreptul de a nu fi tulburat pentru opiniile sale și acela de a căuta, de a primi și de a răspândi, fără considerații de frontieră, informații și idei prin orice mijloc de exprimare.

### **Articolul 20**

1. Orice persoană are dreptul la libertatea de întrunire și de asociere pașnică.
2. Nimeni nu poate fi obligat să facă parte dintr-o asociație.

### **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.

## **Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale**

### **Articolul 6. Dreptul la un proces echitabil**

...



2. Orice persoană acuzată de o infracțiune este prezumată nevinovată pînă ce vinovăția sa va fi legal stabilită.

### **Articolul 11. Libertatea de întrunire și de asociere**

1. Orice persoană are dreptul la libertatea de întrunire pașnică și la libertatea de asociere, inclusiv dreptul de a constitui cu alții sindicate și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale.

2. Exercițarea acestor drepturi nu poate face obiectul altor restrîngerii decît acelea care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea națională, siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protejarea sănătății sau a moralei ori pentru protecția drepturilor și libertăților altora. Prezentul articol nu interzice ca restrîngerii legale să fie impuse exercitării acestor drepturi de către membrii forțelor armate, ai poliției sau ai administrației de stat.

### **Articolul 14. Interzicerea discriminării**

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

## **Primul Protocol adițional la Convenție**

### **Articolul 3. 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.

## **Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice**

### **Articolul 14**

...

2. Orice persoană acuzată de comiterea unei infracțiuni penale este rezumată a fi nevinovată cît timp culpabilitatea sa nu a fost stabilită în mod legal.

### **Articolul 22**

1. Orice persoană are dreptul de a se asocia în mod liber cu altele, inclusiv dreptul de a constitui sindicate și de a adera la ele, pentru ocrotirea intereselor sale.

2. Exercițarea acestui drept nu poate fi supusă decît restricțiilor prevăzute de lege și care sunt necesare într-o societate democratică, în interesul securității naționale, al securității publice, al ordinii publice ori pentru a ocroti sănătatea sau moralitatea publică sau drepturile și libertățile altora. Prezentul articol nu se opune



ca exercitarea acestui drept de către membrii forțelor armate și al poliției să fie supusă unor restricții legale.

### **Articolul 25**

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

a) de a lua parte la conducerea treburilor publice, fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanți liber aleși;

b) de a alege și de a fi ales, în cadrul unor alegeri periodice, oneste, cu sufragiu universal și egal și cu scrutin secret, asigurând exprimarea liberă a voinței alegătorilor;

c) de a avea acces, în condiții generale de egalitate, la funcțiunile publice din țara sa.

### **Articolul 26**

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

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

## **3. CONCLUZII**

La originea cauzei se află sesizarea nr.226a/2023 referitoare la controlul constituționalității Legii nr.280 din 4 octombrie 2023 pentru modificarea Codului electoral.

Autorii sesizării au pretins că Legea nr.280 din 4 octombrie 2023 pentru modificarea Codului electoral sunt contrare articolelor 38, 21, 22, 32, 39, 41, 54 din Constituție. Concomitent, autorii au susținut că nerespectarea procedurilor legale cu privire la elaborarea, consultarea, expertizarea și dezbaterile legislative a legii contestate reprezintă o încălcare a art.1 alin.(3), art.5 alin.(1), art.73 și 74 alin.(1) din Legea Supremă.

Avocatul Poporului reține că normele supuse controlului de constituționalitate au tangență în esență cu dreptul fundamental de a fi ales. În asemenea situație considerăm operabile prevederile articolului 38 combinat cu articolele 23 și 54 din Constituție. Din punct de vedere al necesității dezbaterilor legislative considerăm operabile prevederile art.5 alin.(1), art.73 și 74 alin.(1) din Legea Supremă.

Analizând prevederile contestate Avocatul Poporului prezintă reflecțiile sale din perspectiva standardelor în domeniul drepturilor omului cu privire la două aspecte esențiale: 1) lipsa dezbaterilor parlamentare efective pe marginea





proiectului de lege contestat 2) interdicția de participare la alegeri a patru categorii de persoane.

### ***Lipsa dezbaterilor parlamentare efective pe marginea proiectului de lege contestat***

Autorii sesizării notează că înregistrarea și votarea în aceeași zi a proiectului de lege contestat, fără o dezbateri efectivă, fără avizarea și expertizarea corespunzătoare a proiectului de lege a afectat respectarea principiului transparenței procesului decizional.

Avocatul Poporului observă că pe data de 4 octombrie 2023 în Parlamentul Republicii Moldova a fost înregistrat proiectul de lege nr.345 pentru modificarea Codului electoral. După câteva ore de la înregistrarea oficială a proiectului de lege menționat a fost inclus în ordinea de zi a ședinței parlamentare pentru aceeași zi, fiind unicul subiect pe agenda Legislativului. În aceeași zi, Comisia juridică numiri și imunități a întocmit un Raport asupra proiectului de Lege contestat. Ulterior, Parlamentul a adoptat în două lecturi Legea contestată.

În nota informativă se face referire la faptul că proiectul de lege a fost elaborat cu scopul de a pune în acord cadrul normativ în vigoare la considerentele Curții Constituționale avute în vedere cu ocazia emiterii *Hotărârii nr. 10/2023 privind controlul constituționalității Partidului Politic „Șor”* (stabilindu-se prin aceasta neconstituționalitatea partidului menționat și dizolvarea acestuia din momentul pronunțării hotărârii Curții), dar și a *Hotărârii nr. 16/2023 pentru controlul constituționalității articolului 16 alin. (2) lit. e) din Codul electoral*. Sub acest pretext, legislatorul a venit cu o altă redacție a restricțiilor de candida, fiind completat art.16 alin.(2) din Codul electoral cu patru criterii (vizează patru categorii de persoane).

Avocatul Poporului atrage atenția că Comisia de la Veneția și ODIHR<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> Opinie comună privind amendamentele la codul electoral și la alte legi relevante privind ineligibilitatea persoanelor care au legătură cu partidele politice declarate neconstituționale, Comisia de la Veneția, OSCE/ODIHR, CDL-AD(2023)031, ODIHR-482/2023



Totodată, 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. (pct. 57)

Avocatul Poporului observă că proiectul de lege nu a fost însoțit de avizele Comisiilor parlamentare, Guvernului, Comisiei Electorale Centrale a Centrului Național Anticorupție, relevante în contextul necesității dezbaterilor parlamentare, fiind prezentat doar avizul Direcției juridice a Parlamentului<sup>2</sup>.

În context, Avocatul Poporului notează că în jurisprudența sa<sup>3</sup> Curtea Constituțională a menționat că în domeniul legiferării, autonomia Parlamentului nu este absolută. Ea este limitată de necesitatea respectării principiilor constituționale, de exemplu, a *principiului pluralismului politic și a principiului dezbaterii parlamentare a proiectelor de lege*.

Curtea reține că cerința dezbaterii proiectelor de lege rezultă din articolul 74 alin.(1) din Constituție, care prevede că Legile organice se adoptă [...] *după cel puțin două lecturi*.

Curtea a notat că textul constituțional „după cel puțin două lecturi” nu se limitează doar la respectarea unei condiții formale la adoptarea unei Legi, votarea legii de două ori, ci are în vedere că, în cadrul celor două lecturi, Parlamentul trebuie să examineze într-o dezbaterie plenară conținutul legii în discuție. Așadar, Curtea a reținut că textul constituțional „după cel puțin două lecturi” conține atât un element procedural, cât și un element substanțial. Elementul procedural presupune că Parlamentul trebuie să voteze în două lecturi proiectul de lege organică. Pe de altă parte, elementul substanțial presupune că, până la votare, Parlamentul trebuie să supună dezbaterilor conținutul proiectului de lege organică. Dezbaterile sunt de esența parlamentarismului și le oferă deputaților, în virtutea mandatului lor reprezentativ, posibilitatea de a combate politic opinii, argumente și idei. În

<sup>2</sup><https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactenormative/tabid/61/LegislativId/6676/language/ro-RO/Default.aspx>

<sup>3</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr.22 din 29 iulie 2021



acest context, deputaților trebuie să li se ofere posibilitatea practică de a-și formula poziția cu privire la proiectul de lege.

Curtea Constituțională a mai menționat că respectarea procedurilor parlamentare nu se limitează doar la asigurarea posibilității deputaților de a formula întrebări și de a avea intervenții la tribuna Parlamentului cu privire la proiectele de legi supuse examinării. Această abordare ar fi prea formalistă dacă deputații nu ar avea posibilitatea să solicite modificarea proiectelor de lege. Din acest motiv, articolul 73 din Constituție le garantează deputaților prerogativa de a prezenta propuneri și amendamente la proiectul de lege. Prerogativa în discuție le permite deputaților să propună modificarea proiectelor de legi dacă, de exemplu, acestea conțin prevederi care afectează în mod disproporționat drepturile și libertățile persoanelor. Prin urmare, acest element poate fi considerat central pentru procedura parlamentară. Legea fundamentală nu stabilește un termen pentru exercitarea dreptului în discuție. Pentru ca acest drept să fie garantat, parlamentarilor trebuie să li se acorde o perioadă de timp rezonabilă pentru formularea propunerilor și a amendamentelor la proiectele de legi examinate de Parlament.

Totodată, reținem că Misiunea Internațională de Observare a alegerilor locale din 5 noiembrie 2023<sup>4</sup> a făcut concluzii preliminare prin care a exprimat îngrijorări cu referire la lipsa dezbaterilor pe marginea proiectului de lege contestat și față de eficacitatea acestei măsuri incerte fără evaluări individualizate și limitări graduale a interdicției de a participa la alegeri, îndeosebi în cazul persoanelor care sunt bănuite de anumite infracțiuni electorale, dar nu sunt nici urmărite penal, nici condamnate.

Prin urmare, Avocatul Poporului consideră că la adoptarea legii contestate se prezumă un dezechilibru între, pe de o parte, respectarea principiului pluralismului politic și principiul dezbaterii parlamentare a proiectelor de lege, iar pe de altă parte, principiul autonomiei parlamentare.

## **2) Interdicția de participare la alegeri prin prisma a patru criterii privind ineligibilitatea persoanelor**

Avocatul Poporului observă că legislatorul a venit cu o redacție la art.16 alin.(2) lit.f) din Codul electoral prin introducerea restricțiilor de a candida prisma a patru criterii stabilite. Astfel, ineligibilitatea se extinde în cazul tuturor funcțiilor electivă și se aplică următoarelor persoane:

---

<sup>4</sup> <https://www.osce.org/files/f/documents/a/8/557433.pdf>



1) sunt *bănuite, învinuite, inculpate* sau condamnate de săvârșirea unor infracțiuni care au fost menționate de către Curtea Constituțională ca argument în contextul declarării neconstituționalității partidului politic;

2) au fost excluse dintr-un scrutin anterior ca urmare a încălcării legislației electorale, iar acest fapt a fost reținut drept argument la declararea neconstituționalității partidului politic;

3) sunt culpabile de comiterea unor fapte ce au dus la includerea acestor persoane în listele de sancțiuni internaționale ale unor organizații internaționale sau ale unor state, iar acest fapt a fost reținut drept argument la declararea neconstituționalității partidului politic;

4) au realizat alte fapte care, fără a se încadra expres în acțiunile prevăzute la pct.1)–3), au fost menționate ca argumente reținute în hotărârea Curții Constituționale de declarare a neconstituționalității partidului politic.

Restricția prevăzută la alin.(2) lit.f) durează o perioadă de 3 ani de la data pronunțării hotărârii Curții Constituționale privind declararea neconstituționalității unui partid politic.

Avocatul Poporului notează că dreptul de a fi ales este un drept electoral fundamental, adică un drept exclusiv politic. El desemnează posibilitatea unei persoane de a fi aleasă în organele reprezentative ale statului, deci, de a putea îndeplini o demnitate sau funcție electivă în stat.

Dreptul de a fi ales nu este un drept absolut, respectiv el poate fi restrâns în condițiile prevăzute de art.54 din Constituția Republicii Moldova. Orice restricție, înainte de a fi instituită, trebuie raportată la prevederile art.54 din Constituție, care prevede că restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății<sup>5</sup>.

Dreptul de vot și dreptul de a fi ales este garantat de art. 21 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, art. 25 din Pactul Internațional privind drepturile civile și politice, art. 29 din Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități și art. 7 din Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare față de femei, art. 3 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Comitetul pentru drepturile omului al Națiunilor Unite a stabilit, în Comentariul său general nr.25, că 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; 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; în fine,

---

<sup>5</sup> HCC nr.20/2001



opinia politică nu poate fi utilizată ca motiv pentru interdicția de a candida la alegeri.

Avocatul Poporului reține că potrivit Codului bunelor practici în materie electorală aprobat de Comisia de la Veneția<sup>6</sup>, privarea cetățenilor de dreptul de a alege și de a fi ales poate fi prevăzută, dar numai sub rezerva următoarelor condiții cumulative:

- i. privarea trebuie să fie prevăzută de lege;
- ii. **principiul proporționalității trebuie să fie respectat**; condițiile privării cetățenilor de dreptul de a fi ales pot fi mai flexibile decât cele prevăzute pentru dreptul de a alege;
- iii. Suspendarea drepturilor electorale trebuie să se bazeze pe recunoașterea incapacității mintale sau condamnarea la privațiune de libertate prin **hotărâre definitivă a instanței de judecată pentru comiterea unor infracțiuni grave**.
- iv. Mai mult decât atât, suspendarea drepturilor politice sau constatarea incapacității mintale **poate fi impusă numai prin hotărârea specială a instanței de judecată**.

În *Opinia Comisiei de la Veneția și ODIHR*<sup>7</sup>, se arată că 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 arbitrariului. **Restricțiile impuse asupra exercițiului drepturilor electorale trebuie individualizate și evaluate în contextul politic și istoric al unui stat.**

Comisia de la Veneția a menționat în mod special că 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 stat democratic.

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:

<sup>6</sup> Adoptat de Comisia europeană pentru Democrație prin Drept în cadrul celei de-a 52 Reuniune Plenară (Veneția, 18-19 octombrie 2002)

<sup>7</sup> CDL-AD(2023)031 ODIHR-482 din 6 octombrie 2023



- 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.

În hotărârea nr. 16 din 03.10.2023, Curtea Constituțională a constatat că dispozițiile contestate nu asigură un remediu efectiv împotriva eventualelor decizii ale organelor electorale bazate pe acest motiv de respingere a înregistrării candidaților la alegeri și nu sunt însoțite de suficiente garanții apte să asigure o protecție împotriva arbitrariului.

Avocatul Poporului notează că prin prevederile contestate se intenționează individualizarea restricțiilor impuse prin introducerea unor criterii pentru a elimina asocierea în mod automat a persoanelor cu faptele pentru care partidul a fost declarat neconstituțional, dar și garanții procedurale pentru asigurarea unei protecții împotriva arbitrariului. Totuși, se pare că criteriile stabilite nu transpun întru totul standardele în domeniul drepturilor electorale și nu asigură suficientă claritate și previzibilitate.

Avocatul Poporului consideră că criteriile de individualizare stabilite la art.16 alin.(2) din Codul electoral sunt destul de extensive și prezintă anumite riscuri, cum ar fi, punerea pe picior egalitate a persoanelor bănuite, învinuite, inculpate cu cele condamnate (criteriul 1); excluderea persoanei dintr-un scrutin anterior, fără a fi clarificat un anumit termen de când a avut loc scrutinul (criteriul 2); cum se va stabili culpabilitatea persoanei de comiterea unor fapte ce au dus la includerea acestora în listele de sancțiuni internaționale ale unor organizații internaționale sau ale unor state, nefiind clar dacă se referă la prevederile Legii nr.25/2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale sau care alte organizații internaționale pot fi considerate (criteriul 3); care organ independent și imparțial va verifica proporționalitatea restricțiilor și va efectua evaluarea conduitei individuale a persoanei. De asemenea, considerăm inechivoc și ar putea admite arbitrariul criteriul 4 care sugerează sub noțiunea de "alte fapte" încadrarea unui număr extins de persoane.

Or, Comisia de la Veneția și ODIHR a recomandat ca criteriile să fie adecvate și să se facă 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.

Prin urmare, Avocatul Poporului reține că orice act normativ trebuie să respecte principiile și normele constituționale, precum și exigențele de tehnică legislativă, menite să asigure claritatea, previzibilitatea, predictibilitatea și accesibilitatea actului<sup>8</sup>. Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate - accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțe cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție<sup>9</sup>.

În jurisprudența sa<sup>10</sup>, Curtea Constituțională a reținut că hotărârile judecătorești irevocabile cu privire la actele și la acțiunile/inacțiunile organelor electorale sau la acțiunile concurenților electorali se bucură **de autoritatea lucrului judecat**. Astfel, Curtea nu poate decât să manifeste deferență față de considerentele acestor hotărâri judecătorești. Ea nu este competentă să se pronunțe în privința pertinentei și a concludenței probelor administrate în procesele judiciare care au avut ca obiect examinarea legalității actelor și a acțiunilor organelor electorale sau a acțiunilor concurenților electorali (*a se vedea HCC nr.4 din 9 martie 2019, §18*). A proceda altfel ar însemna substituirea de către Curtea Constituțională a autorităților statului, a căror competență este stabilită prin lege (*a se vedea HCC nr.34 din 13 decembrie 2016, §19*).

Curtea Constituțională a reținut că eventuala investigare a faptelor de corupere a alegătorilor (*in rem*) sau chiar eventuala formulare a unei învinuiri în privința candidatului a cărui validare se solicită (*in personam*) nu reprezintă impedimente legale pentru validarea mandatului de deputat. De altfel, articolul 13 alin.(2) lit.c) teza I din Codul electoral prevede că nu pot fi alese persoanele care sunt condamnate la închisoare (privațiune de libertate) prin hotărâre judecătorească definitivă și își execută pedeapsa în instituții penitenciare, precum și persoanele care au antecedente penale nestinse pentru infracțiuni

<sup>8</sup> HCC nr.13 din 15.05.2015

<sup>9</sup> HCC nr. 26 din 23.11.2010

<sup>10</sup> Hotărârea Curții Constituționale Nr.8 din 24 martie 2020



săvârșite cu intenție. Prin urmare, susținerile privind comiterea infracțiunii de corupere a alegătorilor ca motiv de invalidare a mandatului de deputat ... nu pot fi reținute atât timp cât nu există o hotărâre judecătorească definitivă de condamnare pentru aceste fapte.

Subsecvent, Avocatul Poporului consideră că un criteriu obiectiv de individualizare pentru a fi restricționat dreptul de a fi ales **ar fi existența unei hotărâri a instanței de judecată prin care să demonstreze vinovăția persoanei de acțiunile pretins ilegale ale partidului declarat neconstituțional prin care** să fie respectate toate garanțiile unui proces echitabil și în urma aplicării graduale a sancțiunilor.

Prin urmare, Avocatul Poporului consideră că normele contestate nu pot fi justificate obiectiv și rezonabil decât dacă se demonstrează printr-o hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă vinovăția individuală a fiecărei persoane care au avut implicare directă și activă cu partidul politic declarat neconstituțional.

**Cu profund respect,**

**Ceslav PANICO,  
Avocatul Poporului (Ombudsman)**

Ex.: Muntean Ig.  
060002655