



Strasbourg / Warsaw, 18 Decembrie 2023

**CDL-AD(2023)048**  
**ODIHR- 491/2023**

Traducere  
neoficială

**COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRATIE PRIN DREPT**

**(COMISIA DE LA VENETIA)**

**OFICIUL OSCE PENTRU INSTITUȚII DEMOCRATICE ȘI DREPTURI OMULUI**  
**(OSCE/ODIHR)**

**REPUBLICA MOLDOVA**

**OPINIA COMUNA ÎN CONTINUAREA OPINIEI COMUNE  
PRIVIND MODIFICĂRILE CODULUI ELECTORAL ȘI AL  
ALTOR LEGI REFERITOARE LA INELIGIBILITATEA  
PERSOANELOR AFILIATE PARTIDELOR POLITICE  
DECLARATE NECONSTITUȚIONALE**

Aprobată de Consiliul pentru Alegeri Democratice

la cea de-a 79-a reuniune (Veneția, 14 decembrie 2023) și

adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 137-a sesiune plenară

(Veneția, 15-16 decembrie 2023)

**Pe baza comentariilor formulate de:**

**DI Srdjan DARMANOVIĆ (Membru, Montenegro)**  
**dl Michael FRENDU (Membru, Malta)**

**dna Janine OTÁLORA MALASSIS (Membru Supleant, Mexico)**  
**dl Kaarlo TUORI (Președinte de Onoare al Comisiei de la Veneția)**  
**dna Smaranda SANDULESCU (ODIHR, Expert)**  
**dna Barbara JOUAN STONESTREET (ODIHR, Expert)**

## Cuprins:

I. Introducere .....	3
II. Contextul și câmpul de aplicare al opiniei comune .....	3
III. Analiza și recomandări .....	6
A. Aspectele de procedură .....	6
1. Principii .....	6
2. Aplicarea principiilor în prezenta cauză .....	6
B. Aspecte de fond: limitarea dreptului de a fi ales .....	7
1. Introducere .....	7
2. Prevăzută de lege .....	9
3. Scopul legitim .....	10
4. Proportionalitatea și lipsa arbitrariului .....	11
5. Garanții procedurale și remedii efective .....	12
IV. Concluzii .....	14

## I. Introducere

1. Printr-o scrisoare din 27 octombrie 2023, dl Igor Grosu, Președintele Parlamentului Republicii Moldova, a solicitat emiterea unei opinii referitoare la ultimele modificări operate în Codul electoral („modificările”, [CDL-REF\(2023\)052](#)) și adoptate la 4 octombrie 2023. Această Opinie este o continuare a Opiniei Comune a Comisiei de la Veneția și a ODIHR cu privire la modificările anterioare aduse Codului electoral și altor legi conexe privind ineligibilitatea persoanelor afiliate partidelor politice declarate neconstituționale ([CDL-AD\(2023\)031](#)).
2. Deoarece opinia vizează domeniul electoral, ea a fost elaborată de Comisia de la Veneția în comun cu ODIHR.
3. Dl Srdjan Darmanović, dl Michael Frenco, dna Janine Otálora Malassis și dl Kaarlo Tuori au calitatea de raportori pentru această opinie comună. Dna Smaranda Sandulescu și dna Barbara Jouan Stonestreet au fost numite în calitate de experți pentru ODIHR.
4. La 22-24 noiembrie 2023, o delegație comună formată din dl Darmanović, dl Frenco, dna Otálora Malassis și dl Tuori pentru Comisia de la Veneția, asistați de dl Pierre Garrone și dl Domenico Vallario de la Secretariatul Comisiei, și dna Smaranda Sandulescu, împreună cu dl Ulvi Akhundlu și dna Nadiya Sirenko de la ODIHR, au avut întâlniri *online* cu Ministrul Justiției; Comisia juridică pentru numiri și imunități a Parlamentului; Blocul Electoral al Socialiștilor și Comuniștilor; membri independenți ai Parlamentului; Comisia Electorală Centrală; Biroul Avocatului Poporului; reprezentanți ai societății civile și ai Uniunii Europene. Această Opinie comună are în vedere informațiile obținute în timpul reuniunilor menționate mai sus. Comisia de la Veneția și ODIHR le sunt recunoscători autorităților Republicii Moldova pentru organizarea excelentă a acestor întâlniri.
5. Opinia comună a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a modificărilor la Codul electoral. Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu exactitate versiunea originală sub toate aspectele.
6. Opinia comună a fost elaborată pe baza comentariilor raportorilor Comisiei de la Veneția și a experților ODIHR și a rezultatelor reuniunilor desfășurate în perioada 22-24 noiembrie 2023. Ea a fost aprobată de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 79-a reuniune (Veneția, 14 decembrie 2023) și examinată în cadrul reuniunii Subcomisiei pentru alegeri democratice din aceeași zi. Ca urmare a unui schimb de opinii cu dl Mihai Popșoi, vicepreședintele Parlamentului Republicii Moldova, opinia a fost adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 137-a sesiune plenară (Veneția, 15-16 decembrie 2023).

## II. Contextul și câmpul de aplicare al opiniei comune

7. La cea de-a 136-a sesiune plenară (6-7 octombrie 2023), Comisia de la Veneția a adoptat Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a ODIHR cu privire la modificările anterioare ale Codului electoral și ale altor legi conexe privind ineligibilitatea persoanelor afiliate partidelor politice declarate neconstituționale ([CDL-AD\(2023\)031](#)), care prevede următoarele:

“58. Legea care stabilește interdicția de a candida la alegerile prezidențiale, parlamentare și locale, pentru o perioadă de cinci ani, a membrilor organului executiv al partidului și a persoanelor care ocupau funcții electivă din partea partidului, încalcă

dreptul de a fi ales, așa cum este garantat acesta, *inter alia*, de articolul 3 din Protocol nr. 1 La Convenția Europeană și articolul 25 din Pactul internațional pentru drepturile civile și politice.

59. Deși limitarea poate urmări scopul legitim de apărare a Constituției și a integrității statului democratic, ea se aplică de o manieră automată, bazându-se doar pe calitatea de membru de partid și pe deținerea unei funcții precise, fără discriminare, fără a face distincție între membrii de partid care au contribuit activ la faptele ilegale imputate partidului politic și membri care îndeplineau doar atribuții neutre sau nu cunoșteau despre potențialele acte ilegale comise de partid. Limitarea afectează un grup mare de persoane, făcându-i responsabili în mod colectiv pentru activitățile ilegale ale partidului din care fac parte, lipsindu-i astfel de individualizare și, prin urmare, de garanțiile procesului echitabil. Faptul contravine principiului proporționalității și poate conduce la arbitrar.

60. Prin urmare, Comisia de la Veneția și ODIHR le recomandă autorităților Republicii Moldova, în cazul în care vor să împiedice anumiți membri ai partidelor declarate neconstituționale să ocupe anumite funcții electiv:

- să introducă criterii adecvate și evaluări individuale eficiente, care să limiteze aplicarea restricțiilor dreptului de a fi ales doar la membrii și/sau membrilor organului executiv ai partidului ale căror activități au pus în pericol Constituția și integritatea statului democratic, iar prin acțiunile și exprimările acestora și/sau au urmărit activ scopurile (ilegale) ale partidelor neconstituționale;
- să le ofere acestor persoane în procesul de evaluare toate garanțiile procedurale, inclusiv o decizie suficient de motivată și posibilitatea de a contesta limitarea drepturilor, dându-le posibilitatea de a solicita controlul judiciar al deciziei privind limitarea dreptului de dreptul de a candida la alegeri.”

8. La 3 octombrie 2023, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a admis sesizarea formulată de cinci deputați independenți ai (fostului) Partid Șor, care a fost declarat neconstituțional la 19 iunie 2023, și a declarat neconstituțional articolul 16(2)(e) din Codul electoral (care a stabilit interdicția de a candida la alegeri vizată în Opinia comună adoptat anterior în octombrie 2023). Aceasta a constatat că „interdicția contestată nu are la bază criterii obiective, este una generală și nu este sensibilă la circumstanțele particulare”; 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 arbitrarului”; și că, sunt, prin urmare, „disproporționate în raport cu scopul urmărit”.

9. La 4 octombrie 2023, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat, în două lecturi desfășurate în aceeași zi, noi modificări, inclusiv noul articol 16 alin. (2) lit. (f) din Codul electoral, care prevede noi criterii referitoare la interdicția de a candida la alegeri ca urmare a declarării neconstituționale a unui partid politic de către Curtea Constituțională. Legea care a introdus modificările a fost promulgată în aceeași zi de Președintele Republicii Moldova. Comisia de la Veneția și ODIHR nu au fost în măsură să analizeze aceste modificări în Opinia comună adoptată în octombrie 2023. Acestea vor fi analizate în prezenta opinie comună.

10. În dimineața zilei de 4 octombrie 2023, Comisia pentru Situații Excepționale a Moldovei a adoptat o decizie (Decizia nr. 86) privind interdicția de a candida la alegeri a unor categorii similare de persoane, care corespundea, după conținut, cu legea adoptată de Parlament ulterior în aceeași zi, asigurând astfel aplicarea interdicției de a candida până la promulgarea

legii. La acel moment, mai rămâneau două zile până la data limită de înregistrare a candidaților, adică 6 octombrie. Declarația privind constatările și concluziile preliminare ale Misiunii Internaționale de Observare a Alegerilor Locale din Moldova a conchis că „un mecanism de control asupra deciziilor Comisiei ar asigura respectarea principiului separației și echilibrului puterilor, în special în timpul alegerilor” și că „deciziile care au afectat dreptul de a candida și libertatea de exprimare ar trebui să aibă o motivare mai desfășurată”.<sup>1</sup>

11. Modificările Codului electoral care au fost adoptate la 4 octombrie 2023 (inclusiv articolul 16 alin. (2) lit. (f)) prevăd noi motive de ineligibilitate pentru persoanele care, la data pronunțării hotărârii Curții Constituționale privind declararea neconstituționalității unui partid politic:

- 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 care 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 în argumentele hotărârii Curții Constituționale de declarare a neconstituționalității partidului politic.

12. Restricțiile stabilite dreptului de a fi ales sunt impuse pentru o perioadă de 3 ani de la data pronunțării hotărârii Curții Constituționale privind declararea neconstituționalității unui partid politic (noul articol 16 (2<sup>1</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 acestor criterii (noul articol 16 (2<sup>2</sup>)). Pe baza informațiilor prezentate, Comisia Electorală Centrală întocmește lista persoanelor care cad sub incidența acestei restricție. Restricția nu se aplică persoanei care, încadrându-se în unul dintre criteriile prevăzute la litera respectivă, poate prezenta probe care demonstrează, fără echivoc, că aceasta a încercat, anterior declarării neconstituționalității partidului politic, 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 (noul articol 16 (2<sup>3</sup>)). De asemenea, persoanele care cad sub incidența criteriilor de la alin. (1) pot prezenta probe referitoare la scoatere de sub urmărire penală sau achitarea acestora (noul articol 16 (2<sup>4</sup>)).

13. La 3 noiembrie 2023 – cu două zile înainte de alegerile locale -, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, organ executiv condus de Prim-ministru, a adoptat o altă decizie (Decizia nr. 92) prin care „Se anulează înregistrarea concurenților electorali desemnați de către Partidul politic Șansa în cadrul alegerilor locale generale din 5 noiembrie 2023. Comisia Electorală Centrală, prin intermediul consiliilor electorale de circumscripție, va asigura informarea imediată despre prezenta măsură a tuturor birourilor electorale ale secțiilor de votare, care, cel târziu până la sfârșitul zilei de 4 noiembrie 2021, vor aplica ștampila cu

---

<sup>1</sup> A se vedea Misiunea Internațională de Observare a Alegerilor - Republica Moldova, Alegeri Locale, 5 noiembrie 2023, [Declarație privind constatările și concluziile preliminare](#), p. 5. Prim-ministrul, care prezidează Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, a informat Misiunea de Observare a Alegerilor ODHR, la 31 octombrie, că guvernul pregătește un proiect de lege pentru a asigura un controlul legislativ asupra Comisiei.

mențiunea „Retras” în toate buletinele de vot, în dreptul tuturor concurenților electorali din partea Partidului Politic Șansa.” Decizia s-ar fi bazat pe un raport al Serviciului de Securitate și Informații referitor la pretenziile amenințări la adresa securității naționale, legăturile Partidului Șansa cu fostul Partid Șor și încălcări semnificative ale finanțării campaniei. Această decizie are un câmp de aplicare foarte larg, deoarece a condus la radierea generală a peste 8000 de concurenți electorali. Deși nu vizează câmpul de aplicare al prezentei Opinii comune, analiza deciziei menționate mai sus și al mandatului Comisiei pentru Situații Excepționale, Comisia de la Veneția și ODIHR subliniază că orice limitare a dreptului de a fi ales trebuie să se conformeze regulilor dreptului internațional, așa cum sunt prezentate mai jos.

### III. Analiza și recomandări

#### A. Aspectele de procedură

##### 1. Principii

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

- 1) legislație clară și cuprinzătoare care îndeplinește obligațiile și standardele internaționale și abordează recomandările anterioare;
- 2) adoptarea legislației prin consens larg după consultări publice ample cu toate părțile relevante interesate; și
- 3) angajamentul politic de a implementa în totalitate cu bună-credință o asemenea legislație, cu garanții procedurale și judiciare adecvate și cu mijloace care să permită evaluarea în timp util a pretenziilor încălcări ale acesteia.

15. În acest sens, Comisia de la Veneția și ODIHR au afirmat că „dacă procesul de modificare a regulilor electorale nu este suficient de cuprinzător și transparent, adică dacă toate părțile interesate relevante nu sunt implicate în mod corespunzător, noile reguli electorale riscă să fie văzute ca urmărind favorizarea persoanelor care dețin funcții decât îmbunătățirea sistemului electoral”.<sup>2</sup>

16. În plus, Codul de bune practici în materie electorală al Comisiei de la Veneția (Codul)<sup>3</sup> recomandă ca elementele fundamentale ale dreptului electoral, în special sistemul electoral propriu-zis, calitatea de membru al comisiilor electorale și trasarea limitelor circumscripției nu trebuie să fie modificabile cu mai puțin de un an înainte de alegeri sau să fie prevăzute în Constituție sau la un nivel mai înalt decât al unei legi ordinare. Referitor la această recomandare, Nota explicativă a Codului avertizează că, la adoptarea modificărilor, „trebuie să se aibă în vedere nu doar manipularea în favoarea partidului de guvernare, ci și simpla aparență de manipulare. [...] Chiar și atunci când nu se urmărește manipularea, modificările vor părea dictate de interese politice imediate.”<sup>4</sup>

##### 2. Aplicarea principiilor în prezenta cauză

---

<sup>2</sup> Comisia de la Veneția și ODIHR, Türkiye - Aviz comun privind modificările aduse legislației electorale prin Legea nr. 7393 din 31 martie 2022, [CDL-AD\(2022\)016](#), § 21.

<sup>3</sup> Comisia de la Veneția, Codul de bune practici în materie electorală, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), II.2.b. A se vedea, de asemenea, Declarația interpretativă privind stabilitatea legii electorale, [CDL-AD\(2005\)043](#) și (*mutatis mutandis*) CtEDO, 8 iulie 2008, *Georgian Labour Party v. Georgia*, nr. 9103/04, § 88

<sup>4</sup> Comisia de la Veneția, Codul de bune practici în materie electorală, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), §§ 64-65.

17. Modificările au fost adoptate în două lecturi, într-o zi, cu voturile majorității din Parlament, fără participarea opoziției, la o zi după hotărârea Curții Constituționale care a declarat neconstituțional articolul 16 alineatul (2) lit. e) din Codul electoral privind interdicția candidării la alegeri. Legea a fost promulgată în aceeași zi de Președintele Republicii, intrând în vigoare cu două zile înainte de termenul limită de înregistrare a candidaților și cu o lună înainte de alegerile locale generale din 5 noiembrie 2023. Potrivit notei de informare anexate proiectului de lege, autoritățile au modificat legislația cu scopul declarat de a pune în aplicare două decizii ale Curții Constituționale: decizia din 19 iunie prin care Partidul Șor a fost declarat neconstituțional și hotărârea din 3 octombrie prin care articolul 16 alineatul (2) litera (e) a fost declarat neconstituțional. Totuși, Curtea Constituțională nu a mandatat în mod explicit în aceste hotărâri operarea unor modificări legislative pentru implementarea integrală a acestora. Această decizie nu exclude în mod automat adoptarea unor măsuri restrictive.

18. Termenul extrem de scurt pentru adoptarea modificărilor nu a permis asigurarea consultărilor publice, ar fi permis cu greu discuții parlamentare semnificative și nu a prevăzut un proces incluziv și transparent, contrar principiilor amintite mai sus și angajamentele OSCE.<sup>5</sup>

19. Atunci când se abordează stabilitatea legii electorale, Codul nu se referă în mod explicit la dreptul de vot și de a fi ales. Scopul prezentei Opinii comune nu este de a adopta o poziție generală cu privire la aplicarea acestui principiu și a altor aspecte ale dreptului electoral decât cele menționate în mod expres în Cod.

20. Este recunoscut că principiul stabilității legii electorale nu poate fi invocat pentru a împiedica punerea la timp în aplicare a unei hotărâri, dacă aceasta impune modificări legislative pentru a se conforma normelor și principiilor constituționale. Totuși, trebuie subliniat că Parlamentul Republicii Moldova a introdus modificările în timp ce procesul electoral – și, în special, procesul de înregistrare a candidaților – era în desfășurare.

21. În opinia Comisiei de la Veneția și a ODIHR, prin modificarea legislației electorale în timpul procesului electoral se urmărește, de regulă, sau părea că urmărește, manipularea procesului electoral conform intereselor de partid,<sup>6</sup> cu excepția cazului în care modificările urmăresc un interes fundamental care prevalează, cum ar fi protecția integrității alegerilor.

## **B. Aspecte de fond: limitarea dreptului de a fi ales**

### **1. Introducere**

22. Spre deosebire de condițiile de ineligibilitate abordate în opinia comună anterioară, acestea nu se adresează de o manieră nediscriminatorie unui grup de persoane care exercită o funcție executivă în cadrul partidului politic declarat neconstituțional sau care dețin o funcție electivă în numele partidului politic neconstituțional. Ele urmăresc individualizarea sancțiunii prin aplicarea acesteia pe baza comportamentului individual al destinatarilor săi și dacă un astfel de comportament a fost considerat „un argument în contextul declarării neconstituționalității” de către Curtea Constituțională. Mai mult, aceste condiții reduc durata interdicției de la cinci la trei ani, perioadă propusă în proiectul inițial al legii anterioare.

23. Comisia de la Veneția și ODIHR consideră că retragerea dreptului de a fi ales ca urmare a unei condamnări penale pentru infracțiuni grave trebuie considerată un mijloc de

<sup>5</sup> Comisia de la Veneția și ODIHR, Aviz comun privind modificările aduse legislației electorale prin Legea nr. 7393 din 31 martie 2022, [CDL-AD\(2022\)016](#), § 22.

<sup>6</sup> Comisia de la Veneția, Codul de bune practici în materie electorală, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), §§ 64-65.

menținere a democrației și a încrederii alegătorilor în aceasta.<sup>7</sup> Deși legea se referă acum la comportamente individualizate, modificările includ nu doar condamnările penale pronunțate de un tribunal, făcând, *inter alia*, trimitere nu doar la persoanele „condamnate”, ci și la cele „suspectate”, „acuzate” sau „inculpate” (cu mențiunea că „suspect” în dreptul Republicii Moldova implică un statut juridic acordat pe baza ordonanței procurorului). În plus, modificările se aplică și celor care „sunt culpabile de comiterea unor fapte care au condus la includerea acestor persoane în listele de sancțiuni internaționale ale unor organizații internaționale sau ale unor state” (articolul 16 alin. (2) lit. (f) pct. 3)) sau „au realizat alte fapte care, fără a se încadra expres în acțiunile prevăzute la articolul 16 alin. (2) lit. (f), au fost menționate ca argumente reținute în hotărârea Curții Constituționale de declarare a neconstituționalității partidului politic (articolul 16 alin. (2) lit. (f) pct. 4)). Această chestiune va fi analizată în detaliu mai jos.

24. De asemenea, articolele 16 alineatele (2<sup>3</sup>) și (2<sup>4</sup>) precizează circumstanțele în care posibilitățile concurenței care îndeplinesc unul dintre cele patru criterii pot fi scutiți de această interdicție dacă pot prezenta dovezi „care ar demonstra, în mod inechivoc, că anterior declarării neconstituționalității partidului politic, au încercat să determine renunțarea în cadrul partidului politic la acțiunile care au determinat declararea neconstituționalității sale sau că s-au disociat, în mod public, de aceste acțiuni” sau „care atestă scoaterea de sub urmărirea penală sau achitarea în cadrul procesului penal, pornit pe marginea infracțiunii”. De asemenea, ei trebuie să prezinte dovezile menționate suplimentar documentației necesară înregistrării (articolul 68 alin. (1<sup>1</sup>)).

25. Tratatul internațional și regionale relevante, standardele și angajamentele<sup>8</sup> OSCE aplicabile limitării dreptului de vot și de a fi ales sunt prevăzute de articolul 3 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) (pentru alegerile parlamentare), articolul 25.b din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (completat cu articolul 2 alineatul (1) privind interzicerea discriminării); articolul 21 din Declarația Universală a Drepturilor Omului; Codul bunelor practici în materie electorală și Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990<sup>9</sup>. Acestea au fost detaliate în Opinia comună anterioară<sup>10</sup> și nu vor fi repetate aici. Înainte de a analiza legislația în discuție, Comisia de la Veneția și ODIHR doar reamintesc că limitările stabilite acestor drepturi trebuie să fie prevăzute de lege; să urmărească un scop legitim; să respecte principiul proporționalității; și să asigure garanții procedurale și un remediu efectiv<sup>11</sup>. Așa cum afirmă în mod constant Curtea Europeană a Drepturilor Omului, „Statele contractante beneficiază de o marjă largă de apreciere la limitarea

---

<sup>7</sup> Comisia de la Veneția, 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 electivă, [CDL-AD\(2017\)025](#), §§ 11 și 12. Cf. Comisia de la Veneția, Codul de bune practici în materie electorală, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), I.1.1.d.iv.

<sup>8</sup> Cu privire la standardele internaționale aplicabile dreptului de a vota și de a fi ales, a se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, Raport privind limitele de 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, CDL-AD(2019)007.

<sup>9</sup> CSCE/OSCE, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, 29 iunie 1990, para. 6-7 și 24, prin care statele participante la OSCE s-au angajat „s[ă] asigure că voința poporului servește drept bază pentru autoritățile guvernamentale, statele participante vor (...) respecta dreptul cetățenilor de putea accede în funcții politice sau publice, 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 strict proporțională cu scopul legii”

<sup>10</sup> CDL-AD(2023)031, §§ 27ff.

<sup>11</sup> A se vedea, de exemplu, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, [Aviz consultativ privind evaluarea, pe baza articolului 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție, a proporționalității unei interdicții generale de a candida la alegeri după demiterea din funcție în cadrul procedurilor de demitere](#). Cererea nr. P16-2020-002 formulată de către Curtea Administrativă Supremă a Lituaniei, 8 aprilie 2022



exercițiului drepturilor de a fi ales și de a vota”<sup>12</sup>. Totuși, această marjă de apreciere nu este nelimitată.<sup>13</sup>

## 2. Prevăzută de lege

27. Pentru a fi compatibilă cu CEDO, ingerințele în articolul 3 din Protocolul nr. 1 la CEDO trebuie, în primul rând, să fie prevăzute de lege, standard care presupune că legea trebuie să fie suficient de clară și previzibilă. Principiul previzibilității presupune că o persoană obișnuită trebuie să poată fi conștientă și să prevadă, în orice moment și într-o măsură rezonabilă, consecințele care decurg din acțiunile sale pentru a-și reglementa astfel comportamentul.<sup>14</sup> În acest sens, hotărârea Curții Constituționale de declarare a Partidului Șor drept neconstituțional a fost foarte detaliată și a indicat faptele comise de anumite persoane, ca motive pentru declararea neconstituționalității. Astfel, această decizie putea oferi o bază pentru o abordare individualizată a persoanelor afectate de restricție. Totuși, criteriile stabilite de modificări în privința limitării dreptului de a fi ales nu sunt mereu definite în mod adecvat din punct de vedere juridic: în special, cele patru pct. ale articolului 16 alineatul (2) litera (f) se referă la comportamente care au fost menționate (sau avute în vedere) „argumente reținute în hotărârea Curții Constituționale de declarare a neconstituționalității partidului politic”. Această formulare pare excesiv de largă și de vagă.

28. De asemenea, cu privire la pct. 1), care se referă la persoanele condamnate, este important de menționat că articolul 16 alin. (2) litera (c) privează deja persoanele condamnate la închisoare (private de libertate) printr-o hotărâre definitivă sau persoanele care au fost condamnate pentru comiterea intenționată de infracțiuni de dreptul de a fi ales. În plus, articolul 16 alin. (2) lit. (d) din Codul electoral, citit împreună cu articolul 65 din Codul penal al Republicii Moldova, prevede posibilitatea instanței de judecată de a priva persoana condamnată de dreptul de a ocupa anumite funcții, ca pedeapsă principală sau complementară. Dispozițiile se suprapun sau pot repeta o parte din articolul 16 alin. (2) lit. (f), fapt care poate crea confuzie, în detrimentul principiului securității raporturilor juridice și al previzibilității.

29. În plus, pct. 2) al articolului 16 alin. (2) litera (f) se referă, în linii mari, la persoanele excluse dintr-un scrutin anterior și nu stabilește perioada de timp care trebuie avută în vedere de la excluderea dintr-un scrutin anterior, ca urmare a încălcării legislației electorale. Mai mult, prevederea nu menționează tipul încălcărilor, intenția și gravitatea necesară pentru a justifica o asemenea excludere generală.

30. În plus, legea prevede imposibilitatea executării dreptului de a fi ales și în cazul introducerii în listele persoanelor supuse sancțiunilor internaționale adoptate de state sau organizații străine, în afara procedurilor judiciare din Republica Moldova (pct. 3)). Procesele internaționale de listare au fost supuse criticilor din cauza lipsei (frecvente) de securitate juridică, insuficiențelor procedurale și deficiențelor procesului echitabil, și din cauza că, adesea, măsurile interne de punere în aplicare referitoare la persoanele de pe o asemenea

---

<sup>12</sup> A se vedea, de exemplu, Curtea Europeană a Drepturilor Omului *Partidul Politic „Patria” și alții v. Republicii Moldova*, nr. 5113/15 și alții 14, 4 august 2020, § 32

<sup>13</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Hirst v. Regatul Unit* (Nr. 2) [MC], nr. 74025/01, 6 octombrie 2005, § 82.

<sup>14</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *The Sunday Times v. Regatul Unit* (Nr. 1), nr. 6538/74, 26 aprilie 1979, § 49. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, Checklist-ul statului de drept, [CDL-AD\(2016\)007](#), § 58; și ODIHR, [Guiding Principles of Democratic Lawmaking and Better Laws](#) (9 octombrie 2023), Principiul 16.§

listă nu oferă accesul persoanelor de pe această listă la controlul judiciar al măsurilor menționate și nici garanții minime adecvate.<sup>15</sup>

31. În fine, formularea generală prevăzută de articolul 16 alineatul (2) litera (f) pct. 4). (aplicarea restricțiilor persoanelor care „au realizat alte fapte care, fără a se încadra expres în acțiunile prevăzute la pct. 1)–3), au fost menționate în argumentele hotărârii Curții Constituționale de declarare a neconstituționalității partidului politic”) este destul de vagă și poate acoperi o mare varietate de situații care implică posibilitatea aplicării arbitrare a limitărilor. Acest text nu definește probele necesare pentru a demonstra că persoanele în cauză au comis acțiunea și nu permite individualizarea clară a acestora și a pretinselor infracțiuni comise.

32. Prin urmare, Comisia de la Veneția și ODIHR au dubii că punctele 1) - 4) din articolul 16 alineatul (2) lit. (f) sunt conforme cu principiul previzibilității, care este parte a securității juridice.<sup>16</sup>

33. Conform articolului 16 alineatul (2) litera (f) nou introdus, persoanele care, la data hotărârii Curții Constituționale privind declararea neconstituționalității unui partid politic, *i.e.*, 19 iunie 2023 în cauza Partidului Șor, cad sub incidența uneia dintre cele patru categorii prevăzute în modificări, pot fi private de dreptul de a fi alese pentru o perioadă de 3 ani de la data hotărârii de neconstituționalitate. În consecință, la data pronunțării hotărârii de neconstituționalitate, care reprezintă momentul de la care începe să curgă durată interdicției în dreptul de a fi ales, persoanele menționate nu puteau prevedea consecințele comportamentului lor. Comisia de la Veneția și ODIHR reamintesc că, în principiu, legea nu trebuie să aibă efect retroactiv și excepțiile de la această regulă trebuie să fie clar conturate în lege, strict limitate la motive imperioase de interes public și proporționale.<sup>17</sup>

### 3. Scopul legitim

34. Articolul 3 din Protocolul nr. 1 nu conține o listă precisă de scopuri legitime, cum sunt cele enumerate în articolele 8 - 11 din Convenție, și nici Curtea nu aplică testul „necesității” sau al „nevoii sociale presante”. Totuși, scopul pe care un stat îl urmărește trebuie să fie compatibil cu principiul preeminenței dreptului și cu obiectivele generale ale Convenției.<sup>18</sup>

35. Așa cum se menționează în Opinia Comună anterioară, „scopul declarat al apărării Constituției și integrității statului democratic, prin împiedicarea un partid politic să preia puterea în mod neconstituțional, astfel cum a fost formulat în hotărârea Curții Constituționale care a condus la interzicerea partidului politic Șor, este legitim și poate justifica restricții ale dreptului de a fi ales. În mod similar, scopul declarat de a pune în aplicare o hotărâre a Curții Constituționale reprezintă, de asemenea, *prima facie*, un scop legitim, dacă acesta a fost menționat în hotărâre”.<sup>19</sup> Scopul măsurii este legitim, deoarece poate fi echivalat cu „protejarea integrității procesului democratic prin excluderea de la participarea la lucrările unui legislativ democratic a persoanelor care și-au asumat un rol activ și de conducere într-un partid

---

<sup>15</sup> A se vedea, *e.g.* Raportul special al ONU pentru promovarea și protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale în combaterea terorismului, Raportul 2010 privind cele zece domenii de bune practici în combaterea terorismului, documentul ONU. A/HRC/16/51 (2010), Practica 9.

<sup>16</sup> Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2016\)007](#), II.B.3.

<sup>17</sup> Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2016\)007](#), Checklist-ul statului de drept, § 62.

<sup>18</sup> Comisia de la Veneția, Raport privind limitele de 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, [CDL-AD\(2019\)007](#), § 16.

<sup>19</sup> [CDL-AD\(2023\)031](#), § 41.

implicat în încercarea de răsturnare violentă a regimului democratic nou-înființat”.<sup>20</sup> În plus, criteriile de ineligibilitate incluse în modificări, deoarece sunt legate de participarea la activități care au condus la neconstituționalitatea unui partid, poate avea scopul de a împiedica persoanele care au pus în pericol ordinea constituțională să fie alese în funcții publice. În acest sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a recunoscut că instituirea unor mecanisme de autoprotecție pentru păstrarea ordinii democratice, de exemplu, excluderea din legislativ a oricăror înalți funcționari care au comis încălcări grave ale Constituției sau și-au încălcat jurământul prevăzut de Constituție a urmărit un scop legitim.<sup>21</sup>

#### 4. Proportionalitatea și lipsa arbitrariului

36. Rămâne de stabilit dacă măsurile care se regăsesc în modificări sunt proporționale și nu admit arbitrariul. În acest sens, se poate aminti că Curtea Constituțională a considerat versiunea anterioară a legii ca fiind lipsită de garanții suficiente pentru a asigura protecția împotriva arbitrariului și, prin urmare, disproporționată în raport cu scopul legitim urmărit.

37. Comisia de la Veneția și ODIHR reamintesc, de asemenea, că trebuie făcută o distincție clară între partidul politic care a fost declarat neconstituțional și drepturile persoanelor care militează sau au militat în cadrul acestui partid politic. Interzicerea partidului nu afectează direct drepturile tuturor acestor persoane.

38. La aprecierea proporționalității unei măsuri generale care restricționează exercitarea drepturilor garantate de articolul 3 din Protocolul 1 la CEDO, Curtea Europeană a Drepturilor Omului acordă o importanță decisivă existenței unui termen.<sup>22</sup> Limitarea privării dreptului de a fi ales la o durată de trei ani – în loc de cinci ani, pe care Curtea Constituțională a considerat-o nejustificată – trebuie salutăată și trebuie să limiteze riscul sancțiunilor disproporționate în timp. Totuși, aplicarea unei măsuri standarde tuturor persoanelor vizate poate fi considerată, în sine, ca o măsură disproporționată, având în vedere faptul că pot exista diferite nivele de gravitate în comportamentul persoanelor considerate responsabile pentru acțiunile care au condus la interzicerea partidului. Mai mult, nu există posibilitatea de a cere anularea excluderii interdicției de a candida înainte de următoarele alegeri. Comisia de la Veneția și ODIHR recomandă ca durata sancțiunilor să fie modulată în funcție de gravitatea comportamentului avut în considerare, după cum se explică mai jos.

39. Comisia de la Veneția și ODIHR amintesc că principiile proporționalității și interzicerea arbitrariului implică individualizarea măsurilor. Din acest motiv, este necesară introducerea unor criterii corespunzătoare și o evaluare individuală eficientă care să limiteze restricțiile dreptului de a fi ales doar în cazul membrilor și/sau membrilor organelor executive ai partidului, ale căror activități au pus în pericol Constituția și integritatea statului democratic sau care au fost condamnați pentru comiterea unei infracțiuni grave.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Ždanoka v. Letonia* [MC], nr. 58278/00, 16 martie 2006, § 122;

<sup>21</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului, [Aviz consultativ privind evaluarea, pe baza articolului 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție, a proporționalității unei interdicții generale de a candida la alegeri după demiterea din funcție în cadrul procedurilor de demitere.](#) Cererea nr. P16-2020-002 formulată de către Curtea Administrativă Supremă a Lituaniei, 8 aprilie 2022, § 83. 18 Curtea Europeană a Drepturilor Omului

<sup>22</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului, [Aviz consultativ privind evaluarea, pe baza articolului 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție, a proporționalității unei interdicții generale de a candida la alegeri după demiterea din funcție în cadrul procedurilor de demitere.](#) Cererea nr. P16-2020-002 de către Curtea Administrativă Supremă a Lituaniei, 8 aprilie 2022, § 90, cu referințe suplimentare, în special Curtea Europeană a Drepturilor Omului *Paksas v. Lituania*, [MC], nr. [34932/04](#), 6 ianuarie 2011, § 109.

<sup>23</sup> [CDL-AD\(2023\)031](#), § 60.

40. Limitările exercițiului dreptului de a fi ales introduse de modificări par să se bazeze pe criterii mai individualizate, în măsura în care lipsa eligibilității este legată de comportamentele anterioare ale persoanei, atunci când au fost analizate ca argumente de către Curtea Constituțională pentru declararea neconstituționalității unui partid politic. Faptul ar fi, în principiu, conform cu analiza Curții Europene a Drepturilor Omului din *Ždanoka v. Letonia*,<sup>24</sup> caz relevant în măsura în care se referă la limitarea dreptului de a fi ales pe baza apartenenței la anumite grupuri politice și în care s-a subliniat că comportamentul care a dat naștere limitării trebuia să se fi bazat pe o „participare activă” în acele grupuri.

41. Totodată, dacă modificările par să urmărească restrângerea câmpului de aplicare personal al sancțiunii de ineligibilitate, amploarea restricțiilor prevăzute ridică îngrijorări, în special fără a menționa existența unor limitări treptate ale interdicției de a candida la alegeri. În special, atunci când se impun sancțiuni, articolul 16 alin. (2) lit. (f) nou introdusă nu face distincție între diferitele situații juridice/statut ale persoanelor în cauză și nivelul de gravitate și intenția comportamentelor/acțiunilor acestora. În consecință, persoanele suspectate de comiterea unor infracțiuni, dar care nu sunt urmărite penal și condamnate pentru acestea, ar fi tratate în același mod ca cele condamnate și sancționate (pct. 1)).

42. Așa cum a constatat Curtea Europeană a Drepturilor Omului, există o încălcare a articolului 3 din Protocolul 1 la CEDO în cazul aplicării unei limitării exercițiului dreptului de a fi ales fără probe suficiente și relevante.<sup>25</sup> În ciuda îmbunătățirilor aduse de noile modificări, care aparent individualizează măsura, posibilitatea de a aplica ineligibilitatea persoanelor „suspectate, acuzate sau inculcate” este prea largă, deoarece limitarea drepturilor politice poate fi aplicată fără dovezi suficiente ale implicării persoanelor vizate în comiterea faptelor care au condus la ineligibilitate. Privarea de dreptul de a candida la alegeri a persoanelor care nu sunt încă condamnate poate fi legitimă și proporțională doar în situații excepționale, de exemplu, pentru infracțiunile prevăzute în Statutul de la Roma al Curții Penale Internaționale.<sup>26</sup>

## 5. Garanții procedurale și remedii efective

43. În opinia comună anterioară, ODIHR și Comisia de la Veneția au recomandat oferirea acestor persoane a „tuturor garanțiilor procedurale în procesul de evaluare, inclusiv o decizie suficient de motivată și posibilitatea de a contesta limitarea drepturilor, oferind posibilitatea de a solicita controlul judiciar al deciziei privind limitarea dreptului de dreptul de a candida la alegeri.”<sup>27</sup>

28. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat necesitatea de a oferi suficiente garanții procedurale împotriva arbitrariului în cadrul procesului de realizare a unor astfel de evaluări individuale de către autoritățile naționale.<sup>28</sup> Există riscul ca, pe baza declarării neconstituționalității unui partid politic, ineligibilitatea de a candida la alegeri să fie confirmată

<sup>24</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Ždanoka v. Letonia [MC]*, nr. 58278/00, 16 martie 2006, § 126.

<sup>25</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Partidul Politic „Patria” și alții v. Republica Moldova*, nr. 5113/15 și alții 14, 4 august 2020, § 38. Cu privire la prevenirea arbitrariului, a se vedea și *Miniscalco v. Italia*, 17 septembrie 2021, nr. 55093/13, § 96.

<sup>26</sup> Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2015\)036cor](#), Raport privind excluderea infractorilor din Parlament, § 156, potrivit căruia privarea de dreptul de a candida la alegeri a persoanelor care nu sunt încă condamnate ar putea fi legitimă și proporțională doar în situații excepționale, e.g. pentru infracțiunile prevăzute în Statutul de la Roma al Curții Penale Internaționale, § 96.

<sup>27</sup> [CDL-AD\(2023\)031](#), § 60.

<sup>28</sup> *Vezi Partidul Politic „Patria” și alții v. Republica Moldova*, 4 august 2020, nr. 5113/15 și 14 alții; *Miniscalco v. Italia*, 17 septembrie 2021, nr. 55093/13; *Galan v. Italia* (dec.), 17 iunie 2021. A se vedea, de asemenea, *Podkolzina v. Letonia*, 9 aprilie 2002, nr. 46726/99, în care instanța a afirmat că principiul garantării de o manieră efectivă a drepturilor impune ca procedura de evaluare a eligibilității unui candidat să ofere garanții suficiente pentru a preveni deciziile arbitrare.

fără dovezi suficiente că persoanele vizate au contribuit activ la actele ilegite atribuite partidului politic care au condus la declararea neconstituționalității. Simplul fapt că comportamentul persoanei a fost menționat ca unul dintre argumentele Curții Constituționale nu trebuie să fie suficient. Conform obligațiilor internaționale și angajamentelor OSCE, sunt necesare garanții procedurale puternice, pentru a asigura dreptul fiecăruia la „mijloace eficiente de redresare împotriva deciziilor administrative, astfel încât să se garanteze respectarea drepturilor fundamentale și să se asigure integritatea juridică”, inclusiv „posibilitatea supunerii unui control judecătoresc a unor asemenea [...] decizii.”<sup>29</sup> Concluzia este aplicabilă deciziei Comisiei Electorale Centrale de a include o persoană pe lista articolului 16 lit. (f), care presupune imposibilitatea alegerii sale.

44. Modificările analizate urmăresc să abordeze lipsa unor remedii efective evidențiată în avizul comun anterior, reglementând mecanismele respective, între altele, prin stabilirea posibilității persoanelor afectate de a contesta în instanță deciziile respective ale organelor electorale. Modificările prevăd, de asemenea, posibilitatea depunerii probelor care să demonstreze că, înainte de declararea neconstituționalității partidului politic, persoana a încercat să determine partidul să renunțe la acțiunile care au condus la declararea sa neconstituțională sau s-a disociat public de aceste acțiuni (noul articol 16 (2<sup>3</sup>)). Comisia de la Veneția și ODIHR salută că, în contextul verificării probelor prezentate de candidat, Comisia Electorală Centrală va desfășura o audiere în conformitate cu principiul *audi alteram partem* și că persoana are dreptul să fie asistată de un consilier juridic. (articolul 68(5<sup>1</sup>)).

45. Articolul 16(2<sup>2</sup>) menționează că, 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. Posibilitatea Comisiei Electorale Centrale de a se baza pe documente furnizate de Serviciul de Securitate și Informații ar putea conduce la utilizarea documentelor secrete și poate afecta capacitatea persoanelor de a-și exercita dreptul de a combate probele prezentate împotriva lor. În acest sens, Comisia de la Veneția și ODIHR amintesc că „[mai ales atunci când o putere a executivului este exercitată în secret, riscurile arbitrariului sunt evidente”.<sup>30</sup> Astfel, devine deosebit de important ca garanțiile procedurale să fie pe deplin respectate pentru a se evita deciziile arbitrare.

46. Modificările analizate implică faptul că, în cazul în care Comisia Electorală Centrală consideră că comportamentul unei persoane îndeplinește unul dintre criteriile prevăzute la articolul 16 alin. (2) lit. f), există o prezumție implicită că aceasta a comis fapte nelegitime care justifică ineligibilitatea. O persoană despre care se constată că îndeplinește cel puțin unul dintre criteriile de ineligibilitate trebuie să prezinte, pentru a evita această sancțiune, dovezi care să demonstreze „fără echivoc” că, înainte de declararea neconstituționalității partidului politic, a încercat să determine partidul să renunțe la acțiunile care au condus la declararea sa neconstituțională sau s-a disociat public de aceste acțiuni; sau probe care dovedesc scoaterea de sub urmărire penală sau achitarea sa în procedurile penale împotriva ei (articolul 16( alin. 2<sup>3-4</sup>)). În primul rând, Comisia de la Veneția și ODIHR notează că, standardul de probă pretins este cel al de a fi „lipsei de echivoc”. „Lipsa de echivoc” pare să pretindă un nivel mai înalt decât „dincolo de orice îndoială rezonabilă” (ca în dreptul penal) sau „balanța probabilităților” (ca în dreptul privat), și să însemne mai curând „cu certitudine”. Demonstrarea „fără echivoc” este foarte dificilă și, prin urmare, ar putea conduce la imposibilitatea practică

<sup>29</sup> Vezi, para 5.10 din [1990 OSCE Copenhagen Document](#).

<sup>30</sup> ECtHR *Malone v. the United Kingdom*, no. 8691/79, 2 August 1984, § 67; *Muhammad and Muhammad v. Romania*, no. 80982/12, 15 October 2020, § 35.

a persoanei de a furniza astfel de dovezi și, eventual, la decizii arbitrare și/sau disproportionale. Acest fapt este valabil mai ales atunci când trebuie aduse dovezi despre viața din partid: viața din interiorul partidului și procesul de luare a deciziilor, persoanele își schimbă foarte des convingerile și comportamentele în funcție de mediul politic și dinamica procesului politic. Comisia de la Veneția și ODIHR consideră că ar trebui asigurate garanții procedurale în cele două etape ale procesului – includerea pe lista a persoanelor pe baza articolului 16 alineatul (2) litera (f) și posibila excludere: persoanele trebuie să aibă o oportunitate reală, în primul rând, de a contesta îndeplinirea condițiilor de la articolul 16 alin. (2) lit. (f), iar în al doilea rând, în cazul în care le completează, să infirme dovezile împotriva lor; standardul probei ar trebui coborât pentru a cere doar persoanei probe care pun în discuție adevărul faptelor prezumate. În plus, trebuie avut în vedere faptul că o persoană și-a schimbat poziția – înainte de decizia Curții Constituționale – din favorizarea acțiunilor partidului în criticarea acestora.<sup>31</sup>

47. Având în vedere cele de mai sus, poate fi acceptabil să se introducă un mecanism de descalificare pentru a candida la alegeri prin care autoritățile sau instanțele competente să *verifice doar dacă o anumită persoană aparține categoriei sau grupului care îndeplinește* condițiile articolul 16 alin. (2) lit. (f), cu condiția ca persoana respectivă să aibă posibilitatea reală să conteste existența unor astfel de condiții în primul rând. Acest fapt poate fi preferabil în comparație cu competența autorităților să investigheze dacă aceste persoane au încercat să determine partidul să renunțe la acțiunile care au determinat declararea sa neconstituțională sau s-au disociat public de aceste acțiuni, care ar putea fi foarte intruziv.<sup>32</sup>

48. De asemenea, în lumina observațiilor de mai sus cu privire la previzibilitatea ingerinței, Comisia de la Veneția și ODIHR consideră că este problematic să se constate că modificările realizează un echilibru just între scopul legitim urmărit (vezi para 34-35 *supra*) și dreptul de a fi ales.

#### IV. Concluzii

49. Printr-o scrisoare din 27 octombrie 2023, dl Igor Grosu, Președintele Parlamentului Republicii Moldova, solicitat emiterea unei opinii cu privire la ultimele modificări operate în Codul electoral, adoptate la 4 octombrie 2023. Această Opinie este o continuare a Opiniei comune a Comisiei de la Veneția și a ODIHR cu privire la modificările anterioare aduse codului electoral și altor legi conexe privind ineligibilitatea persoanelor legate de partide politice declarate neconstituționale, adoptată de Comisia de la Veneția în sesiunea sa din octombrie

---

<sup>31</sup> Cu privire la admisibilitatea inversării sarcinii probei, a se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Ždanoka v. Letonia* [MC], nr. 58278/00, 16 martie 2006, § 124. Cu privire la sarcina probei, a se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, Linii directoare comune privind libertatea de asociere, [CDL-AD\(2014\)046](#), § 241, potrivit căruia „sarcina probei pentru încălcările care conduc la sancțiuni trebuie să revină întotdeauna autorităților. Aceasta include oferirea de dovezi adecvate pentru a susține afirmația privind o comiterea unei încălcări care conduce la sancțiuni”.

<sup>32</sup> Așa cum a subliniat Curtea Europeană a Drepturilor Omului, „*Convenția nu exclude situațiile în care domeniul de aplicare și condițiile unei măsuri restrictive pot fi stabilite în detaliu de către legislator, lăsându-le instanțelor de drept comun sarcina de a verifica dacă o anumită persoană aparține categoriei sau grupului reglementat de legea în discuție. Sarcina Curții este, în esență, să evalueze dacă măsura definită de Parlament este proporțională din punctul de vedere al acestei dispoziții și să nu critice măsura doar pentru că tribunalele naționale nu erau împuternicite să „individualizeze pe deplin” aplicarea măsurii în lumina specificului situației și circumstanțelor persoanei*” (a se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului *Ždanoka v. Letoniei* [MC], nr. 58278/00, 16 martie 2006, § 125). *Curtea a mai observat că, în contextul excluderii de a candida la alegeri, pot fi introduse măsuri speciale de drept public pentru a reglementa accesul la procesul politic, iar în contextul procedurii de descalificare, „dubiile pot fi interpretate împotriva unei persoane care dorește să fi un candidat, sarcina probei poate fi inversată, iar aparențele pot fi considerate importante”* (a se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Ždanoka v. Letoniei* [MC], nr. 58278/00, 16 martie 2006, § 124).

2023. Deoarece această Opinie se referă la domeniul electoral, ea a fost pregătită în comun de Comisia de la Veneția și ODIHR.

50. La 3 octombrie 2023, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a admis sesizarea formulată de cinci deputați independenți ai (fostului) Partid Șor, care a fost declarat neconstituțional la 19 iunie 2023, și a declarat neconstituțional articolul 16 alin. (2) lit. (e) din Codul electoral, care a stabilit interdicția de a candida la alegeri vizată în Opinia (prima) comună adoptat anterior. Următoare zi, La 4 octombrie 2023, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat, în două lecturi desfășurate în aceeași zi, noi modificări, inclusiv noul articol 16 alin. (2) lit. (f) din Codul electoral, care prevede noi criterii referitoare la interdicția de a candida la alegeri. Acestea au avut loc cu două zile înainte de termenul limită de înregistrare a candidaților și cu o lună înainte de alegerile locale convocate pentru 5 noiembrie 2023.

51. În opinia Comisiei de la Veneția și a ODIHR, prin modificarea legislației electorale în timpul procesului electoral se urmărește, de regulă, sau pare că urmărește, manipularea procesul electoral conform intereselor de partid,<sup>33</sup> cu excepția cazului în care modificările urmăresc un interes fundamental care prevalează, cum ar fi protecția însăși a integrității alegerilor.

52. O serie de elemente ale modificărilor trebuie salutate:

- Limitarea duratei de ineligibilitate la trei ani de la hotărârea privind neconstituționalitatea partidului politic, în loc de cinci, ceea ce ar trebui să limiteze riscul sancțiunilor disproporționate în timp;
- Introducerea unei abordări mai individualizate prin aplicarea sancțiunii ineligibilității pe baza comportamentului individual precis al destinatarilor săi și, în cele din urmă, restrângerea aplicării restricțiilor la un grup mult mai mic de persoane;
- Introducerea posibilității de a solicita controlul judiciar al deciziei de limitare a dreptului de a candida la alegeri, precum și a oportunității de a prezenta organelor electorale probe pentru a contesta hotărârea cu privire la activitățile acestora.

53. Deși modificările pot răspunde scopului legitim al apărării Constituției și al integrității statului, limitările impuse nu sunt conforme articolului 3 din Protocolul 1 la CEDO și articolul 25 din PIDCP, deoarece nu par a fi previzibile în totalitate și nici nu par să respecte în totalitate principiul proporționalității.

54. Prin urmare, Comisia de la Veneția și ODIHR recomandă autorităților din Republica Moldova, dacă doresc să impună limitări membrilor partidelor politice declarate neconstituționale în exercițiul dreptul de a candida la alegeri:

- să definească mai precis și mai îngust criteriile de restrângere a exercițiului dreptului de a fi ales conform principiilor securității juridice și proporționalității, prin eliminarea posibilității de a face ineligibili persoane „suspectate, acuzate sau inculpate” (pct. 1) din articolul 16 alin. (2) lit. (f) și altor termeni vagi și largi (pct. 2), 3), 4) ale articolului 16 alin. (2) lit. (f)), limitând totodată restricțiile exercițiului acestui drept în cazul persoanelor ale căror activități au pus în pericol Constituția și integritatea statului democratic, prin acțiunile și expresiile lor și/sau au urmărit activ scopurile (ilegale) ale partidelor declarate neconstituționale;
- să solicite autorităților să demonstreze, prin dovezi suficiente și relevante, că o persoană îndeplinește condițiile și criteriile prevăzute la art. 16 alin. (2) lit. f) și a contribuit activ la actele ilegale atribuite partidului politic care au condus la declararea neconstituționalității sale și, este preferabil, să fie constatăte de către un tribunal;

---

<sup>33</sup> Comisia de la Veneția, Codul de bune practici în materie electorală, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), §§ 64-65.

- să ofere persoanelor o oportunitate reală în fața organelor electorale, cu o sarcină a probei rezonabilă care să permită persoanelor să infirme prezumția privind implicarea lor individuală în activitățile partidelor care au condus la declararea neconstituționalității acesteia;

55. Comisia de la Veneția și ODIHR reamintesc că implementarea acestor recomandări este esențială pentru a evita dereglarea echilibrului între scopul legitim al protecției ordinii democratice a statului și securitatea națională și nevoia de a proteja drepturile electorale ale persoanei, fără a submina, în mod disproporționat, rolul esențial pe care îl au toți actorii politici în asigurarea pluralismului și fără a amenința caracterul reprezentativ al legislativului. În plus, Comisia de la Veneția și ODIHR reiterează că modificarea în continuare a legislației ca să corespundă acestor recomandări trebuie făcută să fie printr-un proces de consultare semnificativ.

58. Comisia de la Veneția și ODIHR rămân la dispoziția autorităților din Republica Moldova pentru asistență suplimentară cu privire la această problemă.