



**Republica Moldova**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**DECIZIE**

**DE INADMISIBILITATE**

*a sesizării nr. 93a/2016*

privind controlul constituționalității art. 26 alin. (6) lit. b) din Legea nr. 294-XVI din 21 decembrie 2007 privind partidele politice și art. 38 alin. (3) lit. c) din Codul electoral nr. 1381-XIII din 21 noiembrie 1997  
*(finanțarea partidelor politice)*

CHIȘINĂU

6 septembrie 2016

Curtea Constituțională, statuând în componența:

DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,  
DI Aurel BĂIEȘU,  
DI Igor DOLEA,  
DI Tudor PANȚÎRU,  
DI Veaceslav ZAPOROJAN, *judecători*,  
cu participarea dlui Dumitru Avornic, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 29 iulie 2016,  
Înregistrată la aceeași dată,  
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,  
Având în vedere actele și lucrările dosarului,  
Deliberând la 6 septembrie 2016 în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

## ÎN FAPT

1. La 29 iulie 2016, deputatul Grigore Cobzac a adresat Curții Constituționale o sesizare, prin care solicită controlul constituționalității art. 26 alin. (6) lit. b) din Legea nr. 294-XVI din 21 decembrie 2007 privind partidele politice și art. 38 alin. (3) lit. c) din Codul electoral nr. 1381-XIII din 21 noiembrie 1997.

### A. Motivele sesizării

2. Motivele sesizării, astfel cum au fost expuse de autorul sesizării, pot fi rezumate după cum urmează.

3. La 2 aprilie 2015 a fost adoptată Legea nr. 36 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care au fost operate modificări la Legea privind partidele politice și Codul electoral. Astfel, prin modificările operate a fost instituită interdicția asupra finanțării partidelor politice din partea persoanelor fizice cetățeni ai Republicii Moldova din veniturile obținute din afara țării.

4. Autorul sesizării susține că prevederile art. 26 alin. (6) lit. b) din Legea privind partidele politice și art. 38 alin. (3) lit. c) din Codul electoral încalcă principiul constituțional al egalității cetățenilor și dreptul de asociere liberă în partide politice, astfel intrând în contradicție cu dispozițiile articolelor 4, 8, 16 alin. (2), 41 alin. (1) din Constituție, art. 11, 14 din Convenția Europeană și art. 1 din Protocolul nr. 12 la Convenția Europeană.

## B. Legislația pertinentă

5. Prevederile relevante ale Constituției (republicată în M.O., 2016, nr.78, art. 140) sunt următoarele:

### 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 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.

[...]”

6. Prevederile relevante ale Legii nr. 294-XVI din 21 decembrie 2007 privind partidele politice (publicat în M. O., 2008, nr.42-44/119) sunt următoarele:

### Articolul 26

#### Donațiile

„[...]”

(6) Se interzice finanțarea, prestarea unor servicii cu titlu gratuit ori susținerea materială sub orice formă, directă și/sau indirectă, a partidelor politice de către:

a) cetățenii Republicii Moldova care nu au împlinit vârsta de 18 ani, cetățenii limitați în capacitatea de exercițiu sau declarați incapabili printr-o hotărâre definitivă a instanței de judecată;

b) **persoanele fizice cetățeni ai Republicii Moldova din veniturile obținute din afara țării;**

c) cetățenii străini, apatrizi, persoanele anonime sau cele care donează în numele unor terți;

d) autoritățile publice, organizațiile, întreprinderile, instituțiile publice, alte persoane juridice finanțate de la bugetul public sau care au capital de stat, cu excepția cazurilor în care acordarea de servicii sau susținerea materială este în mod expres prevăzută de legislație;

e) persoanele juridice care, la data efectuării donației, au datorii restante mai vechi de 60 de zile la bugetul de stat, la bugetul asigurărilor sociale de stat sau la fondul asigurărilor medicale obligatorii;

f) persoanele juridice cu capital străin sau mixt, persoanele juridice din străinătate;

g) alte state și organizații internaționale, inclusiv organizațiile politice internaționale;

h) organizațiile necomerciale, sindicale, de binefacere sau religioase.

[...]”

7. Prevederile relevante ale Codului electoral nr. 1381-XIII din 21 noiembrie 1997 (publicat în M. O., 2016, nr.277-287/585) sunt următoarele:

## Articolul 2

### Principiile participării la alegeri

”(1) Cetățeanul Republicii Moldova participă la alegeri prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

(2) Participarea la alegeri este liberă (benevolă). Nimeni nu este în drept să exercite presiuni asupra alegătorului cu scopul de a-l sili să participe sau să nu participe la alegeri, precum și asupra exprimării de către acesta a liberei sale voințe.

(3) Cetățenii Republicii Moldova care domiciliază în afara țării beneficiază de drepturi electorale depline în condițiile prezentului cod. Misiunile diplomatice și oficiile consulare sînt obligate să creeze condiții pentru ca cetățenii să-și exercite liber drepturile lor electorale.”

## Articolul 36

### Interzicerea subvenționării din străinătate

„(1) Se interzice finanțarea directă și/sau indirectă, precum și susținerea materială sub orice formă a grupurilor de inițiativă, a campaniilor electorale ale candidaților la alegeri și ale concurenților electorali de către alte state, de către întreprinderi, instituții și organizații străine, internaționale și mixte, precum și de către persoanele fizice care nu sînt cetățeni ai Republicii Moldova. Sumele astfel primite se confiscă prin hotărârea instanței de judecată și se fac venit la bugetul de stat conform prevederilor legislației penale și contravenționale.

(2) Prevederile alin.(1) nu pot fi interpretate și aplicate în sensul limitării finanțărilor alocate deschis și transparent, cu scopul sprijinirii eforturilor de promovare a valorilor democratice, a standardelor internaționale pentru alegeri libere, democratice și corecte.”

## Articolul 38

### Condițiile și modul de susținere financiară a campaniilor electorale

„(1) Pentru finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale pot fi utilizate doar resurse financiare provenite din activitatea de muncă, de întreprinzător, științifică sau din cea de creație, desfășurată pe teritoriul Republicii Moldova.

(2) Finanțarea directă și/sau indirectă, precum și susținerea materială prin alte forme a campaniilor electorale ale concurenților electorali de către persoane fizice sau juridice se efectuează cu respectarea următoarelor condiții:

[...]

e) plafoanele donațiilor din partea persoanelor fizice și juridice în contul „Fond electoral” pentru o campanie electorală constituie 200 și, respectiv, 400 de salarii medii lunare pe economie stabilite pentru anul respectiv;

[...]

(3) Se interzice finanțarea ori susținerea materială sub orice formă, directă și/sau indirectă, a activității partidelor politice, a campaniilor electorale/ concurenților electorali de către:

[...]

**c) persoanele fizice cetățeni ai Republicii Moldova din veniturile obținute în afara țării;”**

8. Prevederile relevante ale Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, amendată prin

protocoalele adiționale (încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950 și ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298-XIII din 24 iulie 1997) sunt următoarele:

#### Articolul 11

##### Libertatea de întrunire și de asociere

„1. Orice persoană are dreptul la libertate de întrunire pașnică și la libertate de asociere, inclusiv 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 restrângeri decât cele prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru securitatea națională, siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei ori a drepturilor și a libertăților altora. Prezentul articol nu interzice ca restrângeri 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 nicio 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.”

## ÎN DREPT

### A. Argumentele autorului sesizării

9. Autorul sesizării susține că prin normele contestate se încalcă principiul constituțional al egalității cetățenilor și dreptul de asociere liberă în partide politice.

10. Autorul sesizării susține că normele contestate, care stabilesc interdicția finanțării partidelor politice, campaniilor electorale sau concurențelor electorale de către cetățenii Republicii Moldova din veniturile obținute în afara țării, creează o situație discriminatorie între cetățeni.

11. Totodată, autorul sesizării susține că interdicția impusă de normele criticate se răsfrânge și asupra calității de membru de partid. Or, neachitarea cotizațiilor sau a donațiilor de către membrii de partid poate genera excluderea din partid.

12. Astfel, potrivit autorului sesizării, prevederile supuse controlului constituționalității încalcă prevederile art. 4, 8, 16 alin. (2), 41 alin. (1) din Constituție, art. 11, 14 din Convenția Europeană și art. 1 din Protocolul nr. 12 la Convenția Europeană.

### B. Aprecierea Curții

13. Examinând admisibilitatea sesizării, Curtea reține următoarele.

14. În temeiul articolului 135 alin.(1) lit. a) din Constituție, articolului 4 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolului 4 alin. (1) lit. a) din Codul jurisdicției constituționale, sesizarea privind controlul constituționalității legilor ține de competența Curții Constituționale.

15. Articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul Jurisdicției Constituționale abilitază deputatul în Parlament cu dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

16. Curtea reține că obiectul controlului constituționalității îl constituie prevederile art. 26 alin. (6) lit. b) din Legea privind partidele politice și art. 38 alin. (3) lit. c) din Codul electoral, prin care se interzice finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale de către persoanele fizice cetățeni ai Republicii Moldova din veniturile obținute în afara țării.

17. În speță, autorul sesizării invocă încălcarea prin normele contestate a principiului constituțional al egalității și a libertății de asociere în partide politice.

18. Curtea reține că prerogativa cu care a fost investită prin articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție presupune stabilirea corelației dintre normele/actele contestate și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia.

19. Curtea subliniază că, în conformitate cu articolul 41 alin. (1) din Constituție, *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.*

20. Interpretând art. 41 alin. (1) din Constituție, Curtea, în Hotărârea nr. 37 din 10 decembrie 1998, a statuat că:

„[...] **stabilirea unor criterii ce țin de organizarea și funcționarea partidului politic** (modul de creare, scopul creării, **existența unui patrimoniu**, unei structuri de sine stătătoare, înregistrarea, principiul reprezentativității) **derivă direct din dreptul Parlamentului de a le reglementa prin lege organică**, drept prevăzut expres în art. 72 alin. (3) lit. g) din Constituție.”

21. Curtea observă că normele contestate, care prevăd interdicția subvenționării din străinătate a partidelor politice, derivă din principiul instituit de legiuitor la art. 38 alin. (1) din Codul electoral, potrivit căruia pentru finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale pot fi utilizate doar resurse financiare provenite din activitatea de muncă, de întreprinzător, științifică sau din cea de creație, desfășurată pe teritoriul Republicii Moldova.

22. Cu referire la rolul statului în reglementarea subiecților care au dreptul de a finanța partidele politice, Curtea Europeană în jurisprudența sa (*Partidul naționalist basc – organizația regională din Iparralde v. Franța, hotărâre din 7 iunie 2007, § 47*) a menționat că:

„47. [...] această chestiune se încadrează în marja reziduală de apreciere acordată statelor contractante, care au libertatea de a determina de care resurse financiare externe pot beneficia partidele politice. [...] Acest lucru conduce la concluzia că interdicția impusă partidelor politice de a primi finanțări de la partide politice din afara țării nu este în sine incompatibilă cu articolul 11 din Convenție.”

23. Totodată, Curtea Europeană (*Sitaropoulos și Giakoumopoulos v. Grecia*, nr. 42202/07, hotărâre din 15 martie 2012, § 69) a examinat compatibilitatea, din punct de vedere al criteriului reședinței, a interdicției impuse asupra dreptului de vot, garantat de art. 3 al Protocolului nr.1 la Convenția Europeană, statuând că:

„69. [...] o astfel de restricție poate fi justificată pentru mai multe rațiuni: **în primul rând**, prezumția că cetățenii nerezidenți sunt mai puțin legați, direct și continuu, de problemele cotidiene ale țării și au mai puțin cunoștință despre acestea; **în al doilea rând**, candidații la alegerile parlamentare nu pot prezenta atât de ușor chestiunile privitoare la alegeri cetățenilor care trăiesc în străinătate, care vor avea, de asemenea, mai puțină influență asupra selecției candidaților sau la elaborarea programelor; **în al treilea rând**, legătura strânsă dintre dreptul de vot în cadrul alegerilor parlamentare și faptul de a fi vizat în mod direct de actele organelor politice astfel alese și, **în al patrulea rând**, o asemenea restricție se explică și prin preocuparea legitimă a legiuitorului de a limita influența în alegeri a cetățenilor care trăiesc în străinătate în privința problemelor fundamentale ale țării, care afectează în special pe cei care trăiesc în țară [...].”

24. De asemenea, Curtea Europeană în cauza *Doyle v. Marea Britanie* (nr. 30158/06, decizie din 6 februarie 2007) a considerat că *necesitatea îndeplinirii cerinței de reședință sau durată a reședinței pentru deținerea sau exercitarea dreptului de vot nu este, în principiu o restricție arbitrară a dreptului de vot și, prin urmare, nu este incompatibil cu articolul 3 din Protocolul nr 1.*

25. În același timp, Curtea reține că cel de-al doilea Act adițional la Raportul de conformitate a Republicii Moldova privind finanțarea partidelor politice, adoptat de GRECO la 4 decembrie 2015 (Greco RC-III (2015) 8E), statuează că:

„21. [...] Republica Moldova are acum un cadru legal care urmărește asigurarea transparenței în finanțarea partidelor politice, a concurenților electorali și a entităților asociate partidelor politice, fiind în concordanță cu dispozițiile relevante din Recomandarea Rec (2003) 4 privind normele comune împotriva corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.”

26. Cu referire la pretinsa încălcare a principiului nediscriminării, Curtea în jurisprudența sa a menționat că orice diferență de tratament nu implică în mod automat o încălcare a articolului 16 din Constituție. Pentru constatarea unei încălcări a acestui principiu, urmează ca persoanele aflate în situații similare sau comparabile să fie supuse unui tratament diferențiat și discriminatoriu. Curtea a reținut că statul dispune de o anumită marjă de apreciere pentru a justifica un tratament diferit în situații analoge. Aplicarea marjei de apreciere variază în funcție de

circumstanțe și de context, care au la bază o justificare obiectivă și rezonabilă și urmăresc un scop legitim.

27. De asemenea, în partea ce ține de încălcarea art. 1 din Protocolul nr. 12 la Convenția Europeană, Curtea menționează că Republica Moldova nu a ratificat Protocolul menționat *supra*, ci este doar parte semnatară a acestuia.

28. Astfel, ținând cont de cele menționate, Curtea subliniază că stabilirea surselor de finanțare a partidelor politice, care poate include restricții atât în privința subiecților, cât și în privința locului de proveniență a mijloacelor financiare, **ține exclusiv de marja de apreciere a statului, care poate restrânge exercițiul unor drepturi sau libertăți, dacă aceste măsuri sunt necesare în interesele securității naționale și integrității teritoriale.**

29. În lumina celor expuse, Curtea menționează că sesizarea nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, în temeiul articolului 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, articolelor 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale și al pct. 28 lit. d) din Regulamentul privind procedura de examinare a sesizărilor depuse la Curtea Constituțională, Curtea Constituțională

#### DECIDE:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea deputatului în Parlament, Grigore Cobzac, privind controlul constituționalității articolului 26 alin. (6) lit. b) din Legea nr. 294-XVI din 21 decembrie 2007 privind partidele politice și a articolului 38 alin. (3) lit. c) din Codul electoral nr. 1381-XIII din 21 noiembrie 1997.

2. Prezenta decizie este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Alexandru TĂNASE

*Chișinău, 6 septembrie 2016*  
*DCC nr.61*  
*Dosarul nr. 93a/2016*