



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII

**unor prevederi din articolul 6 alin. (5)
din Legea nr. 86 din 11 iunie 2020 cu privire la organizațiile necomerciale**

*(interdicția prestării serviciilor de organizațiile necomerciale pentru
concurenții electorali în perioada campaniei electorale)*

(sesizarea nr. 130a/2020)

CHIȘINĂU

8 octombrie 2020

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI DIN ARTICOLUL 6 ALIN. (5) DIN LEGEA NR. 86 DIN 11 IUNIE 2020
CU PRIVIRE LA ORGANIZAȚIILE NECOMERCIALE

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, judecând în componența:

dnei Domnica MANOLE, *Președinte*,
dnei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dlui Dumitru Avornic, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată pe 31 iulie 2020,
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în camera de consiliu,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională pe 31 iulie 2020 în baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, 25 lit. g) din Legea nr. 317 din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale nr. 502 din 16 iunie 1995, de către dl Sergiu Litvinenco, deputat în Parlamentul Republicii Moldova.

2. Autorul sesizării îi solicită Curții să verifice constituționalitatea textului „presta servicii și/sau” de la articolul 6 alin. (5) din Legea nr. 86 din 11 iunie 2020 cu privire la organizațiile necomerciale, care le interzice organizațiilor necomerciale să presteze servicii gratuite și servicii oneroase pentru concurenții electorali în perioada campaniei electorale.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 24 septembrie 2020, sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a se prejudeca fondul cauzei.

4. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Institutului de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, Centrului de Resurse Juridice din Moldova, Centrului de Analiză și Prevenire a Corupției, Asociației Promo-LEX, Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul” și Asociației Transparency International Moldova.

5. În ședința publică a Curții au fost prezenți dl Sergiu Litvinenco, autor al sesizării, dl Radu Radu, reprezentant al Parlamentului, și dl Dorin Lișman, reprezentant al Guvernului.

ÎN FAPT

6. Pe 11 iunie 2020, Parlamentul a adoptat Legea nr. 86 cu privire la organizațiile necomerciale, care a intrat în vigoare pe 27 august 2020. La data intrării în vigoare, Legea nr. 86 a înlocuit Legea nr. 837 din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești și Legea nr. 581 din 30 iulie 1999 cu privire la fundații.

7. Articolul 6 alineatele (4) și (5) din Legea nr. 86 reglementează, *inter alia*, relația dintre organizațiile necomerciale și partidele politice. Astfel, alineatul (4) prevede că organizația necomercială nu poate susține material, nici nu poate presta gratuit servicii partidelor politice și organizațiilor social-politice. Organizațiile necomerciale constituite de partidele politice și de organizațiile social-politice pot presta gratuit servicii partidelor politice și organizațiilor social-politice în scopul consolidării capacităților lor organizaționale.

8. Potrivit alineatului (5) al aceluiași articol, în perioada campaniei electorale, organizația necomercială nu poate presta servicii și/sau susține material sau gratuit concurenții electorali și nu poate face agitație electorală. Organizația necomercială poate întreprinde acțiuni de promovare a alegerilor, poate organiza dezbateri între concurenții electorali și poate monitoriza campaniile electorale și alegerile, în condițiile stabilite de Codul electoral.

9. De asemenea, articolul 6 alin. (6) din Legea în discuție prevede sancțiunile pentru nerespectarea de către organizațiile necomerciale a interdicțiilor stabilite de alineatele (4) și (5) de la articolul 6, și anume pierderea sprijinului financiar și a altor facilități oferite de stat, precum și pierderea dreptului de a beneficia de mecanismul de desemnare procentuală.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

10. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 9

Principiile fundamentale privind proprietatea

„[...]”

(3) Piața, libera inițiativă economică, concurența loială sunt factorii de bază ai economiei.”

Articolul 16

Egalitatea

„(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI DIN ARTICOLUL 6 ALIN. (5) DIN LEGEA NR. 86 DIN 11 Iunie 2020
CU PRIVIRE LA ORGANIZAȚIILE NECOMERCIALE

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sunt 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 32

Libertatea opiniei și a exprimării

„(1) Oricărui cetățean îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil.

(2) Libertatea exprimării nu poate prejudicia onoarea, demnitatea sau dreptul altei persoane la viziune proprie.

(3) Sunt interzise și pedepsite prin lege contestarea și defăimarea statului și a poporului, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial, la violență publică, precum și alte manifestări ce atentează la regimul constituțional.”

Articolul 46

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

„(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sunt garantate.

[...]”

Articolul 54

Restrângerea 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 restrângeri decât 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 restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

Articolul 126

Economia

„(1) Economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă.

[...]”

Articolul 127 Proprietatea

„[...]”

(2) Statul garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății.

[...]”

11. Prevederile relevante ale Legii nr. 86 din 11 iunie 2020 cu privire la organizațiile necomerciale sunt următoarele:

Articolul 6 Activitatea organizației necomerciale

„[...]”

(4) Organizația necomercială nu poate susține material, nici nu poate presta gratuit servicii partidelor politice și organizațiilor social-politice. Organizațiile necomerciale constituite de partidele politice și de organizațiile social-politice pot presta gratuit servicii partidelor politice și organizațiilor social-politice în scopul consolidării capacităților organizaționale ale acestora.

(5) În perioada campaniei electorale, organizația necomercială nu poate **presta servicii și/sau** susține material sau gratuit concurenții electorali și nu poate face agitație electorală. Organizația necomercială poate întreprinde acțiuni de promovare a alegerilor, organiza dezbateri între concurenții electorali și monitoriza campaniile electorale și alegerile, în condițiile stabilite de Codul electoral.

(6) Organizația necomercială care încalcă prevederile alin. (4) sau (5) pierde sprijinul financiar și alte facilități oferite de stat, precum și dreptul de a beneficia de mecanismul de desemnare procentuală. Organizația necomercială restituie statului contravaloarea sprijinului obținut de la stat sau sursele primite de la stat, folosite cu încălcarea prevederilor alin. (4) sau (5).

ÎN DREPT

A. ADMISIBILITATEA

12. Prin decizia sa din 24 septembrie 2020, Curtea a confirmat respectarea, în prezenta cauză, a condițiilor de admisibilitate a unei sesizări, stabilite în jurisprudența sa constantă.

13. În conformitate cu articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, deputații au prerogativa sesizării Curții Constituționale.

14. Curtea a reținut că obiectul sesizării îl constituie textul „presta servicii și/sau” de la articolul 6 alin. (5) din Legea nr. 86 din 11 iunie 2020 cu privire la organizațiile necomerciale.

15. Autorul sesizării a solicitat controlul constituționalității prevederilor contestate până la intrarea lor în vigoare. Curtea a observat

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI DIN ARTICOLUL 6 ALIN. (5) DIN LEGEA NR. 86 DIN 11 Iunie 2020
CU PRIVIRE LA ORGANIZAȚIILE NECOMERCIALE

că la momentul înregistrării sesizării (31 iulie 2020) prevederile contestate au fost publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova (a se vedea articolul 370 din Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 193 din 27 iulie 2020), însă nu au intrat în vigoare. Cu privire la acest aspect, în jurisprudența sa, Curtea a reținut că actul adoptat de Parlament are deja statutul de „lege”, chiar dacă încă nu a intrat în vigoare. În acest sens, Curtea a reținut că, la sesizare, ea poate verifica constituționalitatea unei legi atât după publicarea ei în Monitorul Oficial, cât și înainte de publicare (a se vedea HCC nr. 9 din 14 februarie 2014, § 40 și punctul 1 din Dispozitiv).

16. Astfel, în conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a unor prevederi din Legea nr. 86 din 11 iunie 2020 cu privire la organizațiile necomerciale, ține de competența Curții Constituționale.

17. Curtea a mai reținut că prevederile contestate nu au făcut anterior obiect al controlului de constituționalitate.

18. Autorul sesizării a susținut că dispozițiile contestate sunt contrare articolelor 9 alin. (3) [*principiile fundamentale privind proprietatea*], 16 [*egalitatea*], 54 [*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*], 126 alin. (1) [*economia*] și 127 alin. (2) [*proprietatea*] din Constituție.

19. Deși autorul sesizării a invocat mai multe norme din Constituție, acesta susține, în motivarea ei, că dispozițiile contestate încalcă principiul egalității și dreptul la proprietate al organizațiilor necomerciale.

20. Pentru că este suverană cu privire la competența sa, Curtea nu poate fi constrânsă, la examinarea constituționalității unui act normativ, să analizeze dispozițiile criticate doar prin prisma normelor constituționale invocate de către autorii sesizărilor, ci este liberă să le analizeze și în raport cu prevederile constituționale relevante pentru soluționarea sesizărilor, importante fiind inclusiv argumentele aduse în acest sens (a se vedea HCC nr. 7 din 26 aprilie 2018, § 23; HCC nr. 15 din 22 mai 2018, § 24; HCC nr. 21 din 3 octombrie 2019, § 23; HCC nr. 12 din 7 mai 2020, § 48; HCC nr. 15 din 28 mai 2020, § 26; HCC nr. 17 din 23 iunie 2020, § 58; HCC nr. 18 din 30 iunie 2020, § 39).

21. Curtea a trebuit să analizeze dacă sesizarea respectă prima condiție referitoare la incidența articolului 16 din Constituție, în special dacă este incident un alt drept garantat de Constituție. Curtea a reținut incidența articolului 46 din Constituție, care garantează dreptul la proprietate al persoanelor, menționând că măsura contestată intervine în sfera obținerii de venituri de către organizațiile necomerciale pentru realizarea scopurilor lor statutare (a se vedea Raportul cu privire la finanțarea asociațiilor, adoptat la cea de-a 118-a sesiune plenară, Veneția, 15-16 martie 2019, CDL-AD(2019)002, § 136). Dacă în afara campaniei electorale, prestarea de servicii în mod oneros pentru partidele politice este permisă de articolul 6 alin. (4) din Legea cu privire la organizațiile

necomerciale, atunci în timpul campaniei este interzisă prestarea oricăror servicii pentru concurenții electorali. Prin urmare, se poate afirma că, de regulă, prestarea de servicii în mod oneros este permisă. Limitarea temporară a posibilității are consecințe asupra dreptului de proprietate (a se vedea, *mutatis mutandis*, *O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd v. Irlanda*, 7 iunie 2018, § 89).

22. Totodată, Curtea a reținut incidența articolului 32 din Constituție, care garantează libertatea opiniei și a exprimării, deoarece prestarea serviciilor gratuite pentru concurenții electorali, precum și agitația electorală în favoarea acestora reprezintă o formă de exprimare politică a organizației necomerciale.

23. Cu referire la incidența articolului 16 din Constituție, Curtea a amintit că egalitatea în fața legii și a autorităților publice presupune lipsa oricărei discriminări directe sau indirecte. Discriminarea are loc atunci când persoanele care se află în situații asemănătoare sunt tratate în mod diferit (discriminare directă) sau atunci când persoanele care se află în situații diferite sunt tratate în același mod (discriminare indirectă), cu excepția cazului în care un asemenea tratament este justificat în mod obiectiv și rezonabil (a se vedea, în acest sens, HCC nr. 29 din 22 noiembrie 2018, § 34; HCC nr. 3 din 18 ianuarie 2019, § 19; HCC nr. 19 din 24 septembrie 2019, § 17; HCC nr. 6 din 10 martie 2020, § 29; HCC nr. 16 din 9 iunie 2020, § 32; DCC nr. 78 din 2 iulie 2020, § 33). Așadar, o condiție primordială pentru existența tratamentului diferențiat o reprezintă caracterul comparabil al situațiilor, în această cauză, tratamentul diferențiat al organizațiilor necomerciale în comparație cu organizațiile comerciale.

24. Potrivit autorului sesizării, organizațiile necomerciale participă în circuitul economic în condiții de egalitate alături de organizațiile comerciale și, din acest motiv, trebuie tratate egal. În această cauză, Curtea a observat că organizațiile necomerciale și organizațiile comerciale au, *prima facie*, statut diferit, având în vedere scopul de constituire diferit al acestora; primele au un alt scop principal decât obținerea de venit, iar secundele au scopul principal de a-și asigura o sursă permanentă de venituri [articolul 1 alin. (3) din Legea nr. 86 din 11 iunie 2020 cu privire la organizațiile necomerciale și articolul 1 alin. (1) din Legea nr. 845 din 3 ianuarie 1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi]. Totuși, organizațiile necomerciale, ca și cele comerciale, pot desfășura activități economice și pot utiliza venitul obținut din această activitate pentru realizarea scopurilor statutare ale organizației [a se vedea articolele 6 alin. (2) și 8 alin. (2) lit. c) din Legea cu privire la organizațiile necomerciale]. Astfel, Curtea a reținut că organizațiile necomerciale și cele comerciale se află în situații asemănătoare, dar sunt tratate în mod diferit prin interdicția prestării serviciilor pentru concurenții electorali în perioada campaniei electorale, interdicție stabilită doar pentru primele de dispozițiile contestate.

25. La etapa admisibilității sesizării, Curtea a reținut că situația în discuție ridică problema unui tratament diferențiat între organizațiile necomerciale și organizațiile comerciale în privința activităților economice care pot fi desfășurate de către acestea în perioada campaniei electorale. Pentru a vedea dacă tratamentul diferențiat instituit este justificat în mod obiectiv și rezonabil, *i.e.* dacă acesta urmărește realizarea unui scop legitim și dacă există o legătură rezonabilă de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul legitim urmărit, Curtea a declarat sesizarea admisibilă pentru examinare în fond și a considerat că acest caz trebuie examinat prin prisma articolelor 16, care stabilește principiul egalității, 32, care garantează libertatea opiniei și a exprimării, 46, care garantează dreptul la proprietate și 54 din Constituție, care prevede că tratamentul diferențiat operat de autorități trebuie să fie proporțional.

B. FONDUL CAUZEI

PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLELOR 16, 32, 46 ȘI 54 DIN
CONSTITUȚIE

A. Argumentele autorului sesizării

26. Autorul sesizării menționează că dispozițiile contestate instituie o interdicție absolută pentru organizațiile necomerciale să presteze contra cost orice servicii concurenților electorali în perioada campaniei electorale, chiar dacă costurile acestor servicii corespund prețurilor de piață sau sunt mai mari decât acestea. În schimb, interdicția în discuție nu este aplicabilă față de organizațiile comerciale.

27. Autorul sesizării notează că, de vreme ce imposibilitatea prestării serviciilor cu titlu gratuit și susținerea materială a concurenților electorali este justificată prin asigurarea transparenței campaniei electorale, în cazul interdicției prestării serviciilor cu plată concurenților electorali în perioada campaniei electorale nu există nicio justificare obiectivă. Astfel, legislatorul nu a justificat urmărirea vreunui scop legitim prin introducerea interdicției prevăzute de dispozițiile contestate.

B. Argumentele autorităților și ale organizațiilor cărora li s-a solicitat și au prezentat opinia

28. Președintele Republicii Moldova a subliniat, în opinia sa scrisă, că argumentele autorului sesizării sunt nefondate în partea ce ține de caracterul discriminatoriu al interdicției contestate, deoarece contravin articolului 1 alin. (3) din Legea cu privire la organizațiile necomerciale care prevede că scopul principal al organizației necomerciale este altul

decât obținerea de profit. De asemenea, articolul 8 alin. (2) lit. c) din Legea citată stabilește că proprietatea organizației necomerciale se formează din orice surse neinterzise de lege, inclusiv din venituri din activitatea economică. Din acest articol rezultă că organizațiile necomerciale au dreptul să desfășoare activități economice în vederea obținerii de venituri care vor fi utilizate exclusiv pentru realizarea scopurilor lor statutare. De asemenea, este inadmisibil ca activitatea organizației necomerciale să fie concentrată preponderent pe prestarea serviciilor publicitare concurenților electorali în vederea desfășurării campaniei electorale. Prin urmare, principiul egalității este inaplicabil în această situație, deoarece cele organizațiile necomerciale și organizațiile comerciale reprezintă două entități juridice distincte.

29. În opinia prezentată de Parlament se menționează că interdicția stabilită de dispozițiile criticate este justificată de necesitatea protejării intereselor securității naționale, suveranității și independenței statului. De asemenea, Parlamentul notează că Legea cu privire la organizațiile necomerciale nu limitează posibilitatea organizațiilor necomerciale de a fi finanțate din exterior. Astfel, potrivit articolului 3 alin. (3) din Legea citată, organizația necomercială este liberă să solicite, să primească și să folosească mijloace financiare și materiale, din țară sau de peste hotare, în vederea realizării scopurilor statutare.

30. În opinia prezentată de Guvern se menționează că condițiile stabilite de dispozițiile contestate sunt excesive și nejustificate de realitățile sociale existente și creează un potențial impact nefavorabil asupra existenței și activității organizațiilor necomerciale. Guvernul notează că prin prevederea contestată s-a creat un regim juridic considerabil mai drastic decât cel existent deja la nivelul legislației naționale. Propunerile de restrângere a posibilității organizațiilor necomerciale de a acorda servicii oneroase concurenților electorali au fost respinse constant de Guvern (prin intermediul Ministerului Justiției în calitate de autor al proiectului de lege) pe motiv că contravin conceptului proiectului și creează condiții discriminatorii și inechitabile pentru acest gen de organizații.

31. În opinia prezentată de Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Asociației Promo-LEX și Institutul pentru Politici și Reforme Europene se menționează că interdicția prevăzută de dispozițiile contestate a fost stabilită aparent pentru a se evita susținerea indirectă a concurenților electorali de către organizațiile necomerciale. Totuși, nici nota informativă a Legii, nici în cadrul dezbaterilor din plenul Parlamentului nu au fost oferite explicații referitoare la necesitatea limitării absolute a posibilității prestării serviciilor pentru concurenții electorali.

32. În opinia prezentată de Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice se menționează că Legea cu privire la organizațiile necomerciale stabilește că organizațiile necomerciale pot desfășura orice gen de activitate neinterzisă de lege și că autoritățile publice tratează în

mod egal și nu discriminează organizațiile necomerciale. Institutul consideră că deși restricția stabilită de dispozițiile contestate este limitată în timp, adică se aplică doar pentru campania electorală, ea nu este proporțională cu situația care a determinat-o. Mai mult, nu rezultă că dispozițiile contestate urmăresc realizarea vreunui scop legitim permis de articolul 54 din Constituție.

C. Aprecierea Curții

a) Dacă tratamentul diferențiat urmărește realizarea unui scop legitim

33. Curtea notează că respectarea principiului egalității presupune acordarea aceluiași avantaj pentru tuturor persoanelor, cu excepția cazului în care se demonstrează că tratamentul diferențiat este justificat în mod obiectiv și rezonabil. Această condiție demonstrează că principiul egalității, garantat de articolul 16 din Constituție, nu are în vedere interzicerea oricărui tratament diferențiat, ci doar a tratamentelor diferențiate nejustificate (a se vedea HCC nr. 19 din 24 septembrie 2019, § 31).

34. Cu titlu preliminar, Curtea reține că interdicția contestată presupune aplicarea unor sancțiuni doar în cazul organizațiilor necomerciale care beneficiază de sprijinul financiar și alte facilități oferite de stat, precum și de dreptul de a beneficia de mecanismul de desemnare procentuală. De altfel, doar față de aceste organizații legislatorul a reglementat o sancțiune, la articolul 6 alin. (6) din Legea cu privire la organizațiile necomerciale, pentru încălcarea interdicției contestate. În cazul încălcării acestei restricții, organizația necomercială pierde sprijinul financiar și alte facilități oferite de stat, precum și dreptul de a beneficia de mecanismul de desemnare procentuală. De asemenea, organizația necomercială trebuie să restituie statului contravaloarea sprijinului obținut de la stat sau sursele primite de la stat, folosite cu încălcarea prevederilor alineatelor (4) sau (5) [a se vedea articolul 6 alin. (6) din Lege].

35. În această cauză, Curtea observă că textul legal contestat le interzice organizațiilor necomerciale să presteze atât servicii gratuite, cât și servicii oneroase (contra plată) pentru concurenții electorali în perioada campaniei electorale.

36. Curtea admite că **prestarea serviciilor gratuite** de organizațiile necomerciale pentru concurenții electorali în perioada campaniei electorale poate fi considerată o formă de susținere politică în sensul articolului 32 din Constituție. Curtea reține că aplicarea interdicției contestate în cazul organizațiilor necomerciale se bazează pe faptul că spre deosebire de organizațiile comerciale, primele pot beneficia de sprijin financiar, de alte facilități oferite de stat și de mecanismul de

desemnare procentuală. Pentru a se acorda aceste beneficii legale, legislatorul a urmărit ca organizațiile necomerciale să manifeste neutralitate politică în perioada campaniei electorale. Așadar, Curtea consideră că scopul legitim vizat de legislator prin instituirea pentru organizațiile necomerciale a interdicției de prestare a serviciilor gratuite concurenților electorali în perioada campaniei electorale, care poate fi dedus din Legea cu privire la organizațiile necomerciale, se încadrează în noțiunea de „ordine publică”, stabilită de articolul 54 alin. (2) din Constituție.

37. Cu privire la interdicția **prestării serviciilor oneroase** de organizațiile necomerciale pentru concurenții electorali în perioada campaniei electorale, Curtea observă că interdicția în discuție nu este aplicabilă în egală măsură față de organizațiile comerciale. Astfel, nici Codul electoral, nici Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi nu interzice organizațiilor comerciale să presteze servicii oneroase concurenții electorali în perioada campaniei electorale. Astfel, pentru a justifica tratamentul diferențiat creat, este necesar ca interdicția contestată să urmărească realizarea unui scop legitim.

38. Potrivit Comisiei de la Veneția, tratamentul inegal între sectorul organizațiilor necomerciale și alte persoane juridice/entități nestatale, de exemplu, din sectorul afacerilor, poate ridica probleme atunci când statul nu stabilește o justificare specifică pentru tratamentul diferențiat creat și nu demonstrează că există motive legitime pentru a impune, de exemplu, obligații de raportare suplimentare doar pentru asociații (a se vedea Raportul cu privire la finanțarea asociațiilor, CDL-AD(2019)002, §§ 125, 150).

39. Curtea observă că atât organizațiile necomerciale, cât și organizațiile comerciale pot desfășura activități economice [articolul 6 alin. (2) din Legea cu privire la organizațiile necomerciale și articolul 1 alin. (1) din Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi]. De asemenea, organizațiile necomerciale pot presta servicii pentru potențialii concurenți electorali în afara campaniei electorale [articolul 6 alin. (4) din Legea cu privire la organizațiile necomerciale]. Așadar, Curtea nu identifică motive pertinente care ar justifica aplicarea interdicției prestării serviciilor oneroase doar față de organizațiile necomerciale, având în vedere că Legea le permite organizațiilor necomerciale să presteze aceste servicii în afara campaniei electorale. De cele mai multe ori, campania electorală reprezintă, de fapt, un concurs în care se materializează munca din perioada precampaniei. Astfel, de vreme ce prestarea serviciilor oneroase de organizațiile necomerciale către partidele politice este permisă în afara campaniei electorale, nu există un scop legitim care să justifice aplicarea interdicției prestării acestor servicii concurenților electorali în perioada campaniei doar în privința organizațiilor necomerciale.

40. Curtea observă că în opinia prezentată de Parlament se menționează că interdicția stabilită de dispozițiile criticate este justificată de necesitatea protejării intereselor securității naționale, suveranității și independenței statului. Cu privire la acest aspect, Curtea reține că potrivit jurisprudenței Curții Europene, conceptele de „securitate națională” și „siguranță publică” trebuie aplicate cu rezervă și trebuie interpretate restrictiv (a se vedea *Dmitriyevskiy v. Rusia*, 3 octombrie 2017, § 86; *Zhdanov și alții v. Rusia*, 16 iulie 2019, § 156). Astfel, nu a fost demonstrat faptul că interdicția prestării serviciilor oneroase de organizațiile necomerciale pentru concurenții electorali în perioada campaniei electorale poate contribui la protejarea intereselor securității naționale, suveranității și independenței statului. Astfel, Parlamentul nu a demonstrat în ce măsură lipsa interdicției asupra prestării serviciilor oneroase în perioada campaniei electorale poate împiedica realizarea scopului legitim pretins a fi urmărit. Prin urmare, Curtea reține că **interdicția prestării serviciilor oneroase concurenților electorali în perioada campaniei electorale, stabilită de dispozițiile contestate, restrânge nejustificat și în mod discriminatoriu dreptul de proprietate al organizațiilor necomerciale, contrar articolelor 16 și 46 din Constituție.**

41. În continuare, Curtea va examina dacă în cazul interdicției prestării serviciilor gratuite de organizațiile necomerciale pentru concurenții electorali în perioada campaniei electorale, legislatorul a respectat un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul legitim urmărit.

b) Dacă tratamentul diferențiat respectă un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul legitim urmărit

42. La această etapă, Curtea trebuie să examineze dacă legislatorul a conciliat libertatea de exprimare a organizațiilor necomerciale cu obligația de neutralitate politică a acestora într-un mod care evită apariția unui tratament diferențiat între organizațiile necomerciale și cele comerciale.

43. În primul rând, Curtea observă că sancționarea prestării serviciilor gratuite pentru concurenții electorali în perioada campaniei electorale este aplicabilă doar în cazul organizațiilor necomerciale care beneficiază de sprijinul financiar și alte facilități oferite de stat, precum și de dreptul de a beneficia de mecanismul de desemnare procentuală (a se vedea § 34 din prezenta Hotărâre). Astfel, interdicția de a presta servicii pentru concurenții electorali în perioada campaniei electorale nu conduce la lichidarea forțată a organizației necomerciale. Organizațiile necomerciale pot presta asemenea servicii, sancțiunea fiind pierderea facilităților stabilite de lege, restituirea contravalorii sprijinului obținut și restituirea

surselor primite de la stat folosite cu încălcarea prevederilor legale relevante. Totuși, în calitatea lor de organizații necomerciale, ele pot activa în continuare.

44. În al doilea rând, Curtea observă că dispozițiile criticate instituie o interdicție generală, făcând imposibilă aprecierea unor situații particulare în care, de exemplu, prestarea unui serviciu gratuit de o organizație necomercială reprezintă, *per se*, o susținere politică a concurentului electoral. În cauza *Animal Defenders International v. Regatul Unit*, 22 aprilie 2013, § 108, Curtea Europeană a reținut că măsurile generale reprezintă o modalitate mai practică de a atinge un scop legitim decât prevederile care permit judecățile de la caz la caz. Măsurile cu caracter general sunt de natură să evite riscul semnificativ al incertitudinii, al litigiilor, al costurilor și al întârzierilor, precum și riscul discriminării și al arbitrariului.

45. Analizând dacă aprecierea contextuală a unor asemenea cazuri ar putea asigura neutralitatea politică a organizațiilor necomerciale, Curtea ajunge la concluzia că natura gratuită a serviciilor prestate poartă un mesaj de susținere politică a concurentului electoral. Chiar dacă ar exista cazuri în care o organizație necomercială ar presta un serviciu gratuit către un concurent electoral în perioada campaniei electorale, fără a urmări susținerea politică a acestuia, ele cu greu ar putea fi apreciate ca fiind cazuri sau situații apolitice.

46. În al treilea rând, Curtea observă că interdicția contestată are o sferă de aplicare limitată, vizând doar prestarea serviciilor, fără a fi aplicată față de alte metode de exprimare a opiniei organizației în raport cu concurenții electorali. În acest sens, Legea cu privire la organizațiile necomerciale prevede că organizația necomercială poate să-și exprime opinia cu referire la programele partidelor politice și ale organizațiilor social-politice, precum și la concurenții electorali și la programele acestora [articolul 6 alin. (3) din Lege].

47. În baza celor menționate *supra*, Curtea reține că legislatorul a optimizat în mod just acțiunea principiilor concurente: pe de o parte, libertatea de exprimare a organizațiilor necomerciale, și, pe de altă parte, interesul statal al asigurării ordinii publice. Prin urmare, Curtea reține că dispozițiile contestate, sub aspectul interdicției prestării serviciilor gratuite de organizațiile necomerciale pentru concurenții electorali în perioada campaniei electorale, respectă un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul legitim urmărit, fiind compatibile cu prevederile articolelor 16, 32 și 54 din Constituție.

48. Așadar, având în vedere caracterul general al interdicției contestate, Curtea va emite o Adresă Parlamentului în vederea reglementării articolului 6 alin. (5) din Legea nr. 86 din 11 iunie 2020 cu privire la organizațiile necomerciale în conformitate cu această Hotărâre, astfel încât în perioada campaniei electorale organizațiilor necomerciale

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI DIN ARTICOLUL 6 ALIN. (5) DIN LEGEA NR. 86 DIN 11 IUNIE 2020
CU PRIVIRE LA ORGANIZAȚIILE NECOMERCIALE

să le fie interzisă doar prestarea serviciilor gratuite, nu și a serviciilor oneroase.

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) litera a) și 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 litera a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se admite parțial* sesizarea depusă de dl Sergiu Litvinenco, deputat în Parlamentul Republicii Moldova.

2. *Se recunoaște constituțional* textul „presta servicii și/sau” de la articolul 6 alin. (5) din Legea nr. 86 din 11 iunie 2020 cu privire la organizațiile necomerciale, în măsura în care organizațiilor necomerciale le este permisă prestarea de servicii oneroase pentru concurenții electorali în perioada campaniei electorale.

3. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Domnica MANOLE

Chișinău, 8 octombrie 2020

HCC nr. 24

Dosarul nr. 130a/2020