



**Republica Moldova**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**HOTĂRÂRE**

**pentru controlul constituționalității Legii nr. 280 din 4 octombrie 2023**

*(interdicția de a candida la alegeri, aplicată unor persoane asociate  
partidelor politice declarate neconstituționale [nr. 2])*

*(sesizarea nr. 226a/2023)*

**CHIȘINĂU**

**26 martie 2024**

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
LEGII NR. 280 DIN 4 OCTOMBRIE 2023

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

nei Domnica MANOLE, *Președinte*,  
nei Viorica PUICA,  
dlui Nicolae ROȘCA,  
nei Liuba ȘOVA,  
dlui Serghei ȚURCAN  
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,  
cu participarea dlui Dumitru Avornic, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată la 16 octombrie 2023,  
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,  
Având în vedere actele și lucrările dosarului,  
Deliberând la 26 martie 2024, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea hotărâre:

## PROCEDURA

1. La originea cauzei se află o sesizare depusă la Curtea Constituțională pe 16 octombrie 2023, pe baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, de către dnele Marina Tauber și Reghina Apostolova și dnii Denis Ulanov, Vadim Fotescu și Petru Jardan, deputați în Parlamentul Republicii Moldova.

2. Autorii sesizării îi solicită Curții să verifice constituționalitatea Legii nr. 280 din 4 octombrie 2023 pentru modificarea Codului electoral.

3. În procesul soluționării sesizărilor, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Guvernului, Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Asociației „Promo-LEX”, Avocatului Poporului și Asociației pentru Democrație Participativă „ADEPT”.

4. De asemenea, la 3 noiembrie 2023, Curtea Constituțională i-a solicitat Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei (în continuare, „Comisia de la Veneția”) o opinie referitoare la unele reglementări ale Legii nr. 280 din 4 octombrie 2023. La 18 decembrie 2023, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept și Oficiul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR) au adoptat Opinia *amicus curiae* comună nr. 1164/2023 pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova cu privire la ineligibilitatea persoanelor afiliate partidelor politice declarate neconstituționale (CDL-AD(2023)049).

5. La ședința publică a Curții au fost prezenți dl Vadim Fotescu, dna Reghina Apostolova și dl Petru Jordan, deputați în Parlament, autori ai sesizării, care au fost asistați de dnii avocați Aureliu Colenco, Denis Calaida, Vadim Banaru, Cristian Bizian și Brazil Shaul David. Parlamentul a fost reprezentat de dl Valeriu Kuciuk. Guvernul a fost reprezentat de dl Eduard Serbenco.

## LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

6. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

### Articolul 1 Statul Republica Moldova

„[...]”

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.”

### Articolul 2 Suveranitatea și puterea de stat

„(1) Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție.

(2) Nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului.”

### Articolul 5 Democrația și pluralismul politic

„(1) Democrația în Republica Moldova se exercită în condițiile pluralismului politic, care este incompatibil cu dictatura și cu totalitarismul.

(2) Nici o ideologie nu poate fi instituită ca ideologie oficială a statului.”

### Articolul 16 Egalitatea

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

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova 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 21 Prezumția nevinovăției

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

### Articolul 22 Neretroactivitatea legii

„Nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni care, în momentul comiterii, nu constituiau un act delictuos. De asemenea, nu se va aplica nici o pedeapsă mai aspră decât cea care era aplicabilă în momentul comiterii actului delictuos.”

### Articolul 23 Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„(1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”

### Articolul 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 38 Dreptul de vot și dreptul de a fi ales

„(1) Voința poporului constituie baza puterii de stat. Această voință se exprimă prin alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

(2) Cetățenii Republicii Moldova au drept de vot de la vârsta de 18 ani, împliniți până în ziua alegerilor inclusiv, excepție făcând cei puși sub interdicție în modul stabilit de lege.

(3) Dreptul de a fi aleși le este garantat cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot, în condițiile legii.”

### Articolul 39 Dreptul la administrare

„(1) Cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor.

(2) Oricărui cetățean i se asigură, potrivit legii, accesul la o funcție publică.”

### Articolul 41 Libertatea partidelor și a altor organizații social-politice

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

(2) Partidele și alte organizații social-politice sunt egale în fața legii.

(3) Statul asigură respectarea drepturilor și intereselor legitime ale partidelor și ale altor organizații social-politice.

(4) Partidele și alte organizații social-politice care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept, a suveranității și independenței, a integrității teritoriale a Republicii Moldova sunt neconstituționale.

(5) Asociațiile secrete sunt interzise.

(6) Activitatea partidelor constituite din cetățeni străini este interzisă.

(7) Funcțiile publice ai căror titulari nu pot face parte din partide se stabilesc prin lege organică.”

### Articolul 54 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 confidentiale 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 73 Inițiativa legislativă

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

7. Prevederile relevante ale Legii nr. 280 din 4 octombrie 2023 pentru modificarea Codului electoral nr. 325/2022 sunt următoarele:

„Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

Art. I. – Codul electoral nr. 325/2022 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2022, nr.426–427, art.770), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. La articolul 16:

alineatul (2) se completează cu litera f) cu următorul cuprins:

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

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

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

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

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

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

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

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

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
LEGII NR. 280 DIN 4 OCTOMBRIE 2023

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

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

2. Articolul 68:

la alineatul (1) litera f) liniuța întâi, textul „art. 16 alin.(2) lit. c) – e)” se substituie cu textul „art. 16 alin. (2) lit. c) – f)”;

articolul se completează cu alineatele (1<sup>1</sup>) și (5<sup>1</sup>) cu următorul cuprins:

„(1<sup>1</sup>) Candidatul care cade sub incidența restricției prevăzute la art. 16 alin. (2) lit. f) și care dorește să fie înregistrat în calitate de concurent electoral prezintă, suplimentar la documentele prevăzute la alin.(1) din prezentul articol, toate probele ce ar demonstra, în mod inechivoc, că acesta, anterior declarării neconstituționalității partidului politic, a încercat să determine renunțarea în cadrul partidului politic la acțiunile ce au determinat declararea neconstituționalității acestuia sau că acesta s-a disociat, în mod public, de aceste acțiuni.”

„(5<sup>1</sup>) În cazul candidaților prevăzuți la alin. (1<sup>1</sup>) din prezentul articol, organul electoral competent, în situația în care acesta nu este nemijlocit Comisia Electorală Centrală, înregistrează sau refuză înregistrarea candidatului doar după aprobarea prealabilă de către Comisia Electorală Centrală, conform prevederilor art.125 din Codul administrativ, care realizează, cu această ocazie, verificarea probelor prezentate de către candidat și oferă un răspuns motivat. Prin derogare de la art.125 alin.(2) din Codul administrativ, Comisia Electorală Centrală comunică răspunsul la solicitarea de aprobare în cadrul termenului prevăzut la alin.(5) din prezentul articol. În cazul în care organul electoral competent să înregistreze sau să refuze înregistrarea candidatului este Comisia Electorală Centrală, aceasta efectuează, din oficiu, verificarea probelor prezentate de către candidat înainte de emiterea unei decizii pe marginea cererii acestuia. În contextul verificării probelor prezentate de către candidat, Comisia Electorală Centrală asigură audierea candidatului respectiv, care poate fi asistat și de un avocat.”

3. Articolul 91:

se completează cu alineatul (3<sup>1</sup>) cu următorul cuprins:

„(3<sup>1</sup>) Prin derogare de la prevederile alin. (2) și (3) din prezentul articol, în cazul depunerii unor contestații cu privire la deciziile organelor electorale emise în conformitate cu prevederile art.68 alin.(5<sup>1</sup>), nu este necesară respectarea procedurii prealabile.”

la alineatul (5), după cuvintele „Acțiunile în contencios administrativ privind legalitatea” se introduce textul „deciziilor organelor electorale emise în conformitate cu prevederile art. 68 alin. (5<sup>1</sup>), a)”.

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
LEGI NR. 280 DIN 4 OCTOMBRIE 2023

4. La articolul 98 alineatul (1), punctul 2) se completează cu litera a<sup>1)</sup> cu următorul cuprins:

„a<sup>1)</sup> contestațiile împotriva deciziilor organelor electorale emise în conformitate cu prevederile art. 68 alin. (5<sup>1)</sup>);”.

5. La articolul 102 alineatul (5) litera e), textul „art.16 alin.(2) lit.c) – e)” se substituie cu textul „art. 16 alin. (2) lit. c) – f)”.

Art. II. – (1) Prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

(2) În termen de 3 zile lucrătoare de la intrarea în vigoare a prezentei legi, Inspectoratul General al Poliției, Centrul Național Anticorupție, Serviciul de Informații și Securitate și Procuratura Generală, în comun cu procuraturile specializate, vor realiza examinarea incidenței prevederilor art. I, prin prisma competențelor legale ale fiecăreia dintre autoritățile respective, și vor comunica informațiile relevante Comisiei Electorale Centrale.

(3) La expirarea termenului prevăzut la alin. (2), Comisia Electorală Centrală, în termen de o zi lucrătoare, va întocmi lista persoanelor care cad sub incidența restricțiilor prevăzute de prezenta lege și o va comunica organelor electorale, care vor ține cont de acestea și vor asigura aplicarea restricției în cazul înregistrării concurenților electorali în contextul unor perioade electorale în curs de desfășurare la data intrării în vigoare a prezentei legi, precum și în cadrul oricăror perioade electorale subsecvente.

(4) Organele electorale vor realiza, din oficiu, verificarea concurenților electorali înregistrați la data comunicării listei prevăzute la alin.(3) și vor asigura anularea înregistrărilor concurenților electorali care cad sub incidența restricțiilor prevăzute de prezenta lege dacă, la data intrării în vigoare a prezentei legi, nu a expirat termenul legal prevăzut pentru înregistrarea candidaților în contextul unor perioade electorale în curs de desfășurare.”

## ÎN DREPT

### I. Argumentele autorilor sesizării

8. Autorii sesizării menționează că dispozițiile contestate au fost adoptate cu încălcarea gravă a procedurii parlamentare. În acest sens, autorii notează că după pronunțarea Hotărârii Curții Constituționale nr. 16 din 3 octombrie 2023, în următoarea zi, la 4 octombrie 2023, în Parlament a fost înregistrat proiectul de lege nr. 345 pentru modificarea articolului 16 alin. (2) din Codul electoral. Înregistrarea acestui proiect de lege s-a făcut în regim de urgență, cu ignorarea tuturor procedurilor de elaborare, de avizare, de expertizare și de consultare publică. La câteva ore după înregistrarea proiectului de lege, acesta a fost inclus în ordinea de zi a ședinței Parlamentului, ședință programată la aceeași dată. În cadrul ședinței plenare, proiectul de lege în discuție a fost votat în două lecturi, fără dezbateri, fără consultări publice,

fără posibilitatea de a înregistra amendamente în termenul legal și cu sfidarea procedurilor regulamentare de adoptare a legilor. În aceeași zi, după ora 16:00, legea în discuție a fost votată în lectura a doua, a fost promulgată de către Președintele Republicii Moldova care se afla în afara țării și a fost publicată în Monitorul Oficial. Autorii consideră că întreaga procedură de adoptare, de promulgare și de publicare a unei legi nu poate fi parcursă într-o singură zi, de vreme ce adoptarea unei legi reprezintă o procedură complexă. Această procedură include verificarea legii în cadrul comisiei responsabile, redactarea legii, semnarea legii de către Președintele Parlamentului, trimiterea legii pentru promulgare, trimiterea legii promulgate către Monitorul Oficial pentru machetare, pregătirea matricei la tipografie și ulterior publicarea legii. Toate aceste acțiuni nu puteau fi realizate după ora 17:00, când se termină programul de muncă al autorităților statului implicate în această procedură. Autorii sesizării fac trimitere la constatările Curții din Hotărârea nr. 14 din 27 aprilie 2021 și consideră că dispozițiile Legii contestate au fost adoptate cu încălcarea articolelor 1 alin. (3), 5 alin. (1), 73 și 74 alin. (1) din Constituție.

9. Autorii subliniază că dispozițiile contestate au fost adoptate cu doar două zile înainte de expirarea termenului limită de depunere a actelor pentru înregistrarea candidaților la alegerile locale generale din 5 noiembrie 2023 și că au modificat în mod esențial elementele fundamentale ale legii electorale. Autorii fac trimitere la recomandările Comisiei de la Veneția stabilite în Codul bunelor practici în materie electorală.

10. Autorii mai notează că interdicția de a candida la alegeri, prevăzută de articolul 16 alin. (2) lit. f) pct. 1) din Codul electoral, aplicabilă persoanelor 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, nu se bazează pe un criteriu obiectiv, contravine principiului prezumției nevinovăției și reprezintă o măsură disproporționată. Potrivit autorilor, interdicția de a candida la alegeri nu poate fi legată de raționamentele unei hotărâri a Curții Constituționale referitoare la declararea neconstituționalității unui partid politic, de vreme ce, potrivit Constituției, Curtea Constituțională este competentă să se pronunțe doar în privința persoanei juridice, nu și în privința persoanelor fizice privite individual. Aprecierea gradului de implicare a persoanelor fizice în faptele pentru care partidul a fost declarat neconstituțional poate fi făcută doar printr-o sentință definitivă a instanței de judecată, cu respectarea garanțiilor unui proces echitabil. Eventuala condamnare a persoanei pentru aceste fapte conduce la aplicarea restricțiilor de a candida la alegeri. Interdicția contestată poate fi echivalată cu o pedeapsă complementară unei sentințe de condamnare pentru comiterea unei fapte penale sau contravenționale. În această cauză, Parlamentul a aplicat această interdicție în lipsa unor hotărâri judecătorești care să stabilească răspunderea

individuală a persoanelor vizate. De asemenea, din textul „persoanelor bănuite, învinuite, inculpate sau condamnate de săvârșirea unor infracțiuni” nu este clar care infracțiuni au fost avute în vedere de legislator, de vreme ce Curtea nu examinează latura penală a faptelor imputate partidului.

11. Referitor la dispozițiile articolului 16 alin. (2) lit. f) pct. 2) din Codul electoral, care elimină posibilitatea de a candida a persoanelor care 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, autorii notează că legislatorul nu a utilizat criterii obiective la redactarea acestui text de lege și nu a permis individualizarea acestei măsuri. Măsura permite dubla sancționare a persoanelor, deoarece prevede o sancțiune pentru fapte din trecut pentru care au fost sancționați deja.

12. Cu privire la dispozițiile articolului 16 alin. (2) lit. f) pct. 3) din Codul electoral, care elimină posibilitatea de a candida la alegeri a persoanelor 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, iar acest fapt a fost reținut drept argument la declararea neconstituționalității partidului politic, autorii notează că criteriul în discuție nu este obiectiv, nu este proporțional și nu permite individualizarea măsurii.

13. Cu privire la dispozițiile articolului 16 alin. (2) lit. f) pct. 4) din Codul electoral, care elimină posibilitatea de a candida la alegeri a persoanelor care au realizat alte fapte care, fără a se încadra expres în acțiunile prevăzute la punctele 1) – 3), au fost reținute ca argumente în hotărârea Curții Constituționale de declarare a neconstituționalității partidului politic, autorii consideră că acest criteriu le permite organelor electorale să includă pe oricine în lista persoanelor care cad sub incidența restricțiilor de a candida la alegeri, pe baza unor interpretări subiective ale textului contestat, fără să individualizeze această măsură.

14. Autorii notează că la articolul 16 alin. (2<sup>2</sup>) din Codul electoral, legislatorul a stabilit competența autorităților de investigație de a întocmi lista persoanelor indezirabile. Competența autorităților în acest domeniu nu este clară, nu prevede o metodologie aplicabilă acestor situații, se bazează pe puterea discreționară a acestor autorități și nu implică o decizie judecătorească.

15. De asemenea, autorii consideră că articolul 16 alineatele (2<sup>3</sup>) și (2<sup>4</sup>) din Codul electoral contravine principiului prezumției de nevinovăție, deoarece obligă persoanele care vor să candideze la alegeri să demonstreze că înainte de declararea neconstituționalității partidului s-au disociat de acțiunile partidului, inversând astfel sarcina probei.

16. Autorii mai notează că instanțele judecătorești vor putea doar să verifice dacă candidatul este introdus în lista persoanelor care cad sub incidența restricțiilor, listă întocmită de Comisia Electorală Centrală, și dacă

acesta a prezentat probe care demonstrează disocierea de acțiunile partidului declarat neconstituțional. Astfel, dispozițiile contestate limitează competența instanței de judecată și nu asigură un remediu efectiv împotriva deciziilor autorităților electorale.

17. Autorii pun în discuție și faptul că dispozițiile contestate nu prevăd niciun mecanism efectiv de contestare în fața instanțelor judecătorești a introducerii candidatului în lista persoanelor care cad sub incidența restricțiilor. Această listă nu este publică, iar posibilul candidat poate afla dacă a fost introdus în această listă doar dacă îi va fi refuzată înregistrarea de către organul electoral.

18. Așadar, autorii consideră că dispozițiile contestate contravin articolelor 1 alin. (3), 2, 5, 16, 21, 22, 23, 32, 38, 39, 41, 54, 73 și 74 alin. (1) din Constituție.

## **II. Argumentele autorităților cărora le-a fost solicitată și care și-au prezentat opinia**

19. În opinia sa, Parlamentul a menționat că exercitarea unei funcții publice implică responsabilități de ordin general și din acest motiv legislatorul este obligat să instituie criterii obiective de ocupare a acestor funcții. În acest sens, în afară de restricțiile stabilite de articolul 16 alin. (2) din Codul electoral, normele contestate consolidează lista reglementărilor care urmăresc să prevină accesarea în funcții publice a persoanelor care prin acțiunile lor au subminat statul de drept, democrația și drepturile omului. Parlamentul a notat că a urmărit să instituie un mecanism care să prevină accesarea în funcții publice a persoanelor asociate Partidului Politic „Șor”, care a fost declarat neconstituțional. Prevederile contestate stabilesc o legătură directă între persoana căreia i se interzice să candideze la alegeri și circumstanțele care au determinat declararea neconstituționalității partidului politic. Această interdicție are ca reper criterii obiective, care pot fi probate pe baza actelor oficiale. Parlamentul a menționat că articolul 16 alin. (2<sup>3</sup>) din Codul electoral blochează aplicarea interdicției de a candida în cazul persoanelor care prezintă probe ce demonstrează în mod inechivoc că anterior declarării neconstituționalității partidului politic au militat în cadrul partidului politic pentru renunțarea la acțiunile care au determinat declararea neconstituționalității acestuia ori s-au disociat, în mod public, de aceste acțiuni. De asemenea, candidații au posibilitatea de a contesta decizia organului electoral.

20. În opinia sa, Guvernul a notat că prevederile contestate au fost adoptate pentru a transpune considerentele Curții Constituționale din Hotărârea nr. 10 din 19 iunie 2023 și Hotărârea nr. 15 din 19 septembrie 2023 și nu sunt de natură să încalce articolele din Constituție invocate de autorii sesizării. În acest sens, Guvernul subliniază că prevederile în discuție vizează

ideile și acțiunile politice care au fost declarate neconstituționale și care, astfel, pun în discuție principiile democrației și statului de drept. Totodată, Guvernul susține că interdicția de a candida la alegeri stabilită de prevederile contestate este formulată de o manieră clară și precisă, fiind aplicabilă doar celor patru categorii de persoane expres stabilite, și nu urmărește un scop punitiv. Astfel, această interdicție nu constituie și nici nu poate fi asimilată unei sancțiuni penale. Prin urmare, articolele 21 și 22 din Constituție, invocate de autorii sesizării, nu sunt incidente în această cauză, iar argumentele care critică lipsa garanțiilor aplicabile procesului penal în cadrul procedurilor pe baza normei constatate și lipsa individualizării persoanelor vizate de interdicție sunt nefondate. De asemenea, Guvernul menționează că prevederile contestate s-au raportat la o dată precisă, de la care interdicția de a candida devine aplicabilă (*i.e.* 3 ani de la data pronunțării hotărârii Curții Constituționale privind declararea neconstituționalității unui partid politic) și, astfel, nu este necesară o individualizare suplimentară din această perspectivă. Mai mult, Guvernul susține că interdicția în discuție este stabilită pe baza unor criterii obiective, care pot fi verificate și probate prin acte oficiale și care au o legătură nemijlocită cu persoana vizată și circumstanțele care au determinat declararea neconstituționalității partidului politic. Astfel, candidatul care cade sub incidența interdicției prevăzute de norma contestată are posibilitatea să prezinte probe, care ar demonstra, în mod neechivoc, că acesta s-a disociat public de la acțiunile care au determinat declararea neconstituționalității partidului politic sau că a încercat să determine partidul să renunțe la aceste acțiuni. Aceste probe sunt examinate din oficiu de către Comisia Electorală Centrală într-o procedură care asigură audierea candidatului, asistat sau nu de un avocat, până la adoptarea unei decizii referitoare la înregistrarea candidatului respectiv. De asemenea, această decizie poate fi contestată, fără o procedură prealabilă, în fața Curții de Apel. Din aceste motive, Guvernul afirmă că legea prevede garanții pentru a asigura persoanei posibilitatea de demonstra că nu se încadrează în criteriile prevăzute de norma contestată și o procedură contradictorie în fața unui tribunal care să-i asigure protecție împotriva arbitrariului.

21. În opinia sa, Comisia Electorală Centrală a notat că a primit spre avizare proiectul legii contestate. Proiectul avizului a fost examinat de Comisie pe 4 octombrie 2023, însă, fiind supus votului, nu a întrunit numărul necesar de voturi. Fără a se referi la fondul cauzei, Comisia a notat că, pe baza informației prezentate de autorități, a inclus 102 persoane în lista celor care cad sub incidența interdicției contestate. Din numărul total al celor incluși în listă, 19 persoane pretindeau la 24 de funcții electivă, dintre care cinci la funcția de primar, iar 19 la funcția de consilier local. Pe baza acestei liste, organele electorale au anulat înregistrarea candidaților înregistrați și/sau au refuzat înregistrarea candidaților care au solicitat înregistrarea. Din numărul total al candidaților incluși în listă, doar trei persoane au contestat deciziile

organelor electorale, cărora li s-a oferit posibilitatea să prezinte dovezi că s-au disociat de acțiunile partidului declarat neconstituțional și să fie audiate. Din acești trei candidați, doar un candidat s-a prezentat în fața organului electoral pentru a fi audiat, însă nu a putut demonstra că s-a disociat de acțiunile partidului declarat neconstituțional. Deciziile organelor electorale au fost menținute de instanțele judecătorești.

22. În opinia prezentată, Asociația „Promo-LEX” a notat că adoptarea de către Parlament a unor noi restricții privind dreptul de a fi ales, cu doar două zile înainte de finalizarea înregistrării candidaților, în condiții de transparență minimă și cu omiterea etapelor procesului legislativ, au afectat previzibilitatea și stabilitatea procesului electoral, dar și percepția alegătorilor și a candidaților despre alegeri. În acest sens, prevederile contestate au fost adoptate cu încălcarea principiului stabilității legislației electorale.

23. Referitor la normele contestate, Asociația notează că articolul 16 alin. (2) lit. f) pct. 1) din Codul electoral nu face deosebire între persoanele care au statutul de bănuit, de învinuit, de inculpat și persoanele care au statutul de condamnat pentru comiterea unor infracțiuni menționate de Curtea Constituțională ca argument pentru declararea neconstituționalității unui partid politic. Această normă nu are în vedere principiul prezumției de nevinovăție. Condițiile de atribuire a statutului procesual de bănuit sunt diferite de cele stabilite pentru învinuit, iar cele din urmă sunt diferite de condițiile de atribuire pentru inculpat.

24. Referitor la articolul 16 alin. (2) lit. f) pct. 2) din Codul electoral, Asociația menționează că interdicția de a candida la alegeri din cauza faptului că anterior persoana a fost exclusă dintr-un scrutin presupune o dublă sancțiune pentru o singură faptă, ceea ce este contrar articolului 21 din Constituție.

25. Referitor la articolul 16 alin. (2) lit. f) pct. 3) din Codul electoral, Asociația consideră că acesta are o formulare imprecisă, deoarece nu este clară procedura de includere a persoanelor în listele de sancțiuni internaționale ale unor organizații internaționale sau ale unor state.

26. Referitor la articolul 16 alin. (2) lit. f) pct. 4) din Codul electoral, Asociația consideră că acesta are o formulare vagă, deoarece poate cuprinde un cerc nelimitat de persoane care „au fost menționate ca argumente reținute în hotărârea Curții Constituționale de declarare a neconstituționalității partidului politic”. Acest criteriu poate fi interpretat în mod extensiv, fiind aplicabil inclusiv în cazul susținătorilor partidului care nu au urmărit să se implice în activități ilegale.

27. Asociația mai notează că standardul de probă „în mod inechivoc”, stabilit pentru concurenții electorali în cazurile în care aceștia urmăresc să-și demonstreze nevinovăția, îi împovărează pe candidați și este neclar pentru organele electorale. Asociația menționează că procedura de întocmire a listei

persoanelor care cad sub incidența restricției contestate nu este însoțită de garanții de control care ar preveni introducerea eronată în listă a candidaților.

28. În opinia prezentată de Avocatul Poporului se menționează că înregistrarea și votarea în aceeași zi a proiectului legii contestate, fără o dezbatere efectivă, fără avizare și o expertizare corespunzătoare, a afectat principiul transparenței procesului decizional. Această carență a generat un dezechilibru între respectarea principiului pluralismului politic și a principiului dezbaterii parlamentare a proiectelor de lege, pe de o parte, și principiul autonomiei parlamentare, pe de altă parte.

29. Avocatul Poporului notează că, potrivit Codului bunelor practici în materie electorală, adoptat de Comisia de la Veneția, privarea de dreptul de a alege și de a fi ales poate fi aplicată sub rezerva următoarelor condiții cumulative: a) privarea trebuie să fie prevăzută de lege; b) principiul proporționalității trebuie să fie respectat; condițiile privării cetățenilor de dreptul de a fi ales pot fi mai flexibile decât cele prevăzute pentru dreptul de a alege; c) suspendarea drepturilor electorale trebuie să se bazeze pe recunoașterea incapacității mintale sau condamnarea la privațiune de libertate prin hotărâre definitivă a instanței de judecată pentru comiterea unor infracțiuni grave. d) suspendarea drepturilor politice sau constatarea incapacității mintale poate fi impusă numai prin hotărârea specială a instanței de judecată.

30. Avocatul Poporului menționează că prin prevederile contestate legislatorul urmărește să individualizeze restricțiile impuse prin introducerea unor criterii pentru a elimina asocierea în mod automat a persoanelor cu faptele pentru care partidul a fost declarat neconstituțional, dar și prin stabilirea unor garanții procedurale în vederea asigurării unei protecții împotriva arbitrariului. Totuși, Avocatul Poporului consideră că criteriile de individualizare stabilite de normele contestate sunt destul de largi și prezintă riscuri precum: a) echivalarea persoanelor bănuite, învinuite sau inculpate cu persoanele condamnate pentru comiterea unor infracțiuni; b) aplicarea interdicției pe baza faptului că persoana a fost exclusă dintr-un scrutin anterior ca urmare a încălcării legislației electorale, fără ca norma să stabilească o limită temporală a scrutinelor anterioare care pot fi avute în vedere de autoritățile electorale; c) lipsa unor reglementări care le-ar permite organelor electorale să stabilească vinovăția persoanei de comiterea unor fapte care au condus la includerea acesteia în listele de sancțiuni internaționale ale unor organizații internaționale sau ale unor state; d) omisiunea de a stabili care este autoritatea independentă și imparțială competentă să evalueze conduita individuală a persoanei; e) neclaritatea textului „alte fapte” de la articolul 16 alin. (2) lit. f) pct. 4) din Codul electoral.

31. În cele din urmă, Avocatul Poporului consideră că individualizarea interdicției de a candida la alegeri poate fi făcută printr-o hotărâre judecătorească care să demonstreze vinovăția persoanei prin raportare la

acțiunile partidului declarat neconstituțional. Această restricție trebuie aplicată cu respectarea garanțiilor unui proces echitabil și ca urmare a respectării principiului aplicării graduale a sancțiunilor.

### III. Aprecierea Curții

#### A. Admisibilitatea

32. Prin Decizia sa din 30 ianuarie 2024, Curtea a confirmat respectarea, în prezenta cauză, a condițiilor de admisibilitate a unei sesizări stabilite în jurisprudența sa constantă.

33. Curtea a reținut că, 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 sunt abilitați cu prerogativa sesizării Curții Constituționale.

34. Obiectul sesizării îl constituie dispozițiile Legii nr. 280 din 4 octombrie 2023. Dispozițiile contestate nu au făcut obiect al controlului de constituționalitate anterior.

35. Autorii sesizării au notat că dispozițiile contestate contravin articolelor 1 alin. (3) (*preeminența dreptului*), 2 (*suveranitatea și puterea de stat*), 5 (*democrația și pluralismul politic*), 16 (*egalitatea*), 21 (*prezumția nevinovăției*), 22 (*neretroactivitatea legii*), 23 (*dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle*), 32 (*libertatea opiniei și a exprimării*), 38 (*dreptul de vot și dreptul de a fi ales*), 39 (*dreptul la administrare*), 41 (*libertatea partidelor și a altor organizații social-politice*), 54 (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*), 73 (*inițiativa legislativă*) și 74 alin. (1) (*adoptarea legilor și a hotărârilor*) din Constituție.

36. Cu privire la incidența articolelor 1 alin. (3), 5 și 74 alin. (1) din Constituție, autorii sesizării au afirmat că prevederile contestate au fost adoptate cu încălcarea procedurii parlamentare.

37. Referitor la criticile bazate pe lipsa dezbaterilor la adoptarea proiectului legii contestate, Curtea a observat că la data adoptării prevederilor contestate în prima și în a doua lectură, autorii sesizării, deputați din opoziția parlamentară, au decis să nu se prezinte la ședința plenară a Parlamentului. În situații similare, Curtea a reținut că în condițiile neparticipării din proprie voință a deputaților la ședințele parlamentare nu se poate vorbi de îngrădirea dreptului lor de a pune întrebări, de a lua cuvântul în cadrul ședinței plenare (a se vedea HCC nr. 16 din 3 octombrie 2023, § 26, și DCC nr. 140 din 16 septembrie 2021, §§ 29-30). Având în vedere această jurisprudență, Curtea a considerat că principiul dezbaterii parlamentare nu este incident în prezenta cauză.

38. Cu privire la incidența articolului 73 din Constituție, care garantează dreptul deputaților la inițiativă legislativă, autorii sesizării au menționat că la

adoptarea Legii contestate Parlamentul a ignorat posibilitatea deputaților de a prezenta în cel mult 30 de zile propuneri la conceptul proiectului de lege pentru examinare în prima lectură și dreptul deputaților de a prezenta amendamente în termen de 10 zile după adoptarea proiectului de lege în prima lectură. Sub acest aspect, în Hotărârea nr. 28 din 19 noiembrie 2020, § 29, Curtea a reținut că dreptul de a depune amendamente urmărește realizarea aceluiași scop – legiferarea, asemenea dreptului la inițiativă legislativă garantat de articolul 73 din Constituție. Astfel, Curtea a statuat că deputații pot depune amendamente la proiecte de legi pe baza dreptului lor la inițiativă legislativă (punctul 3 din dispozitiv și § 34 din HCC nr. 28 din 19 noiembrie 2020). În mod similar, Curtea a reținut că dreptul deputaților de a prezenta propuneri la conceptul proiectului de lege pentru examinare în prima lectură urmărește, de asemenea, scopul legiferării. Prin urmare, acest drept este garantat de articolul 73 din Constituție. Având în vedere faptul că viciile invocate de autorii sesizării au limitat activitatea legislativă a unor deputați, Curtea a reținut că acestea produc o ingerință în prevederile articolului 73 din Constituție. Pentru a vedea dacă viciile în discuție afectează constituționalitatea Legii contestate, Curtea a admis acest capăt al sesizării pentru examinare în fond.

39. Referitor la argumentul autorilor că prevederile contestate au fost adoptate fără vreo avizare și expertiză a proiectului, Curtea a reținut că obligația avizării și a expertizării amendamentelor legislative care nu afectează domeniile stabilite de articolele 109 și 131 alin. (4) din Constituție nu rezultă din nicio normă constituțională. De altfel, în practica sa recentă, Curtea a respins ca inadmisibile critici similare care priveau omisiunea de a obține avizele relevante în cazul elaborării proiectelor de lege, menționând că această obligație rezultă din Legea cu privire la actele normative, nu dintr-un principiu constituțional (a se vedea HCC nr. 16 din 3 octombrie 2023, § 27; DCC nr. 149 din 30 septembrie 2021, §§ 13 și 47; DCC nr. 43 din 31 martie 2022, §§ 13 și 38-39). Prin urmare, Curtea respinge acest capăt al sesizării.

40. Referitor la argumentul autorilor că normele contestate au fost adoptate în lipsa unor consultări publice, Curtea reține că această exigență nu rezultă din normele constituționale, ci din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017 (a se vedea DCC nr. 43 din 31 martie 2022, §§ 13 și 39). Prin urmare, argumentul nu vizează chestiuni de drept constituțional.

41. Cu privire la incidența articolului 2 din Constituție, în jurisprudența sa Curtea a reținut că acest articol comportă un caracter general, reprezintă imperative care stau la baza oricăror reglementări legale și nu pot constitui repere individuale și separate (HCC nr. 7 din 4 martie 2021, § 17 și jurisprudența citată acolo).

42. Cu privire la incidența articolelor 23 și 54 din Constituție, Curtea precizează că aceste articole nu au o aplicabilitate de sine stătătoare. Pentru a

fi aplicabile, autorii sesizării trebuie să demonstreze, în mod argumentat, existența unei ingerințe în drepturile garantate de Constituție (a se vedea DCC nr. 119 din 28 septembrie 2023, §§ 24-25).

43. Cu privire la incidența articolului 21 din Constituție în cazul articolului 16 alin. (2) lit. f) pct. 1) din Codul electoral, autorii sesizării au pretins că aceste prevederi nu respectă prezumția de nevinovăție a candidaților, deoarece le interzic să candideze la alegeri pe baza faptului că sunt acuzați de comiterea unor infracțiuni, chiar dacă vinovăția acestora nu a fost demonstrată printr-o sentință judecătorească definitivă.

44. Referitor la articolul 16 alin. (2) lit. f) pct. 1) din Codul electoral, Curtea observă că, în jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a notat că domeniul de aplicare al articolului 6 § 2 este incident și în privința procedurilor administrative desfășurate concomitent cu procedura penală împotriva unui reclamant sau după încheierea procedurii penale care se încheie fără o decizie de constatare a vinovăției acuzatului, în măsura în care există o legătură între procesul penal și procedurile administrative desfășurate paralel care justifică extinderea domeniului de aplicare a articolului 6 § 2 și în privința celei din urmă proceduri. Părțile pot solicita respectarea principiului prezumției de nevinovăție în cazul procedurilor administrative dacă în cadrul acestor proceduri autoritățile fac trimitere la cauze penale pendinte împotriva acestora (a se vedea *Hrdalo v. Croația*, 27 septembrie 2011, §§ 52-53). Este situația reclamanților care au solicitat respectarea prezumției de nevinovăție în legătură cu decizia angajatorilor lor de a-i elibera din funcție în rezultatul pornirii urmăririi penale în privința acestora (a se vedea *Ispiryán v. Lituania*, 27 iunie 2023, § 85). În aceste cazuri, Curtea Europeană analizează comportamentul autorităților, motivele aduse de autorități în deciziile lor și limbajul utilizat în motivarea deciziilor din perspectiva dubiilor existente privind nevinovăția reclamanților (a se vedea *Hrdalo v. Croația*, 27 septembrie 2011, § 54).

45. În opinia prezentată Curții, Comisia de la Veneția a notat că atunci când există proceduri paralele, de exemplu, o procedură de declararea ineligibilității unei persoane pentru a candida la alegeri pe baza articolului 16 alin. (2) lit. (f) punctul (1) și o procedură penală pendinte împotriva unei persoane bănuite, învinuite sau inculpate, decizia privind ineligibilitatea poate ridica o problemă pe baza articolului 6 § 2 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, dacă motivarea echivalează, în esență, cu stabilirea vinovăției persoanei în procedura penală (a se vedea §§ 38-40 din Opinia *amicus curiae* comună nr. 1164/2023 pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova cu privire la ineligibilitatea persoanelor afiliate partidelor politice declarate neconstituționale (CDL-AD(2023)049)).

46. În prezenta cauză, Curtea Constituțională este chemată să verifice, la modul abstract, dacă interdicția de a candida la alegeri, bazată pe articolul 16 alin. (2) lit. f) pct. 1) din Codul electoral, face incidentă prezumția de

nevinovăție a candidaților acuzați de comiterea unor infracțiuni. În acest sens, Curtea va verifica dacă în cazul aplicării acestei interdicții autoritățile electorale vor trebui să se pronunțe, în mod inevitabil, cu privire la vinovăția candidaților.

47. Curtea observă că după intrarea în vigoare a Legii nr. 280 din 4 octombrie 2023, autoritățile de investigație trebuie să-i prezinte Comisiei Electorale Centrale informații cu privire la persoanele recunoscute bănuite, învinuite, inculpate sau condamnate de săvârșirea infracțiunilor menționate de către Curtea Constituțională ca argument în contextul declarării neconstituționalității partidului politic. După analiza informațiilor prezentate, Comisia Electorală Centrală trebuie să întocmească o listă a persoanelor care cad sub incidența interdicției contestate și o trimite organelor electorale (articolul 16 alin. (2<sup>2</sup>) din Codul electoral).

48. În acest sens, sunt relevante raționamentele din jurisprudența Curții Europene potrivit cărora trebuie făcută o deosebire fundamentală între declarația că persoana este doar suspectată de comiterea unei infracțiuni și declarația clară, care nu se bazează pe o sentință definitivă, că persoana a comis o infracțiune. Cea din urmă declarație încalcă principiul prezumției de nevinovăție, în timp ce prima declarație a fost considerată, în repetate rânduri, drept compatibilă cu articolul 6 din Convenție (*Kurban v. Turcia*, 24 noiembrie 2020, § 52).

49. Astfel, din normele analizate nu rezultă că Comisia trebuie să se pronunțe, în mod inevitabil, cu privire la vinovăția candidatului atunci când include candidatul în lista persoanelor care cad sub incidența interdicției de a candida. Norma contestată îi solicită Comisiei să se limiteze la a constata dacă există sau nu există vreun act procedural de recunoaștere a candidatului în calitate de bănuț, de învinuit sau de inculpat, fără a o obliga să se pronunțe cu privire la vinovăția candidatului.

50. Referitor la condiția ca infracțiunea de care este acuzat candidatul să fie menționată de Curtea Constituțională ca argument în contextul declarării neconstituționalității partidului politic, Curtea constată că aceasta îi impune Comisiei să analizeze Hotărârea pronunțată de Curtea Constituțională și să constate dacă există sau nu există o trimitere de acest fel în textul hotărârii. Dacă Comisia ar constata că Curtea Constituțională a făcut, în hotărârea sa, trimitere la infracțiunea de care este acuzat candidatul, norma contestată nu-i solicită Comisiei decât să facă trimitere la textul respectiv al hotărârii. Astfel, nici din această cerință nu rezultă că Comisia trebuie să se pronunțe, în mod inevitabil, asupra vinovăției candidatului.

51. Referitor la etapa verificării dosarelor prezentate de candidați, dispozițiile articolului 16 alin. (2<sup>2</sup>) din Codul electoral prevăd că organele electorale trebuie să țină cont de lista persoanelor cărora li se interzice să candideze la alegeri, întocmită de Comisia Electorală Centrală. De asemenea, articolul II alin. (4) din Legea nr. 280 prevede că, după primirea listei

întocmite de Comisia Electorală Centrală, organele electorale trebuie să verifice, din oficiu, concurenții electorali înregistrați și să anuleze înregistrarea concurenților electorali care cad sub incidența restricțiilor dacă, la data intrării în vigoare a legii, nu a expirat termenul legal prevăzut pentru înregistrarea candidaților în contextul unor perioade electorale în curs de desfășurare.

52. În acest sens, Curtea reține că obligația organelor electorale de a refuza înregistrarea candidaților la alegeri sau de a anula înregistrarea candidaților incluși în lista întocmită de Comisia Electorală Centrală nu presupune mai mult decât căutarea numelui candidatului în lista respectivă. În cazul în care organul electoral identifică numele candidatului în lista Comisiei, acesta trebuie să refuze sau să anuleze înregistrarea candidatului, fără a se pronunța cu privire la vinovăția sa.

53. De altfel, potrivit Comisiei de la Veneția, normele contestate sunt destinate punerii în aplicare a unui mecanism preventiv ca urmare a declarării neconstituționalității unui partid politic. Interdicția de a candida la alegeri prevăzută de modificările legislative urmărește un rol preventiv, nu punitiv, și, prin urmare, nu poate fi asimilată unei acuzații în materie penală, în sensul articolului 6 al Convenției Europene a Drepturilor Omului (a se vedea § 39 din Opinia CDL-AD(2023)049).

54. Prin urmare, Curtea nu constată incidența articolului 21 din Constituție în cazul articolului 16 alin. (2) lit. f) pct. 1) din Codul electoral.

55. Referitor la incidența articolului 21 din Constituție în cazul articolului 16 alineatele (2<sup>3</sup>) și (2<sup>4</sup>) din Codul electoral, autorii au menționat că aceste prevederi nu respectă prezumția de nevinovăție a candidaților, deoarece îi obligă să le demonstreze autorităților electorale că au încercat, înainte de declararea neconstituționalității partidului politic, să determine renunțarea în cadrul partidului la acțiunile care au condus la declararea neconstituționalității sale ori că s-au disociat, în mod public, de acțiunile partidului, inversând astfel sarcina probei.

56. La analiza acestui aspect, Curtea pornește de la faptul că includerea candidatului în lista persoanelor cărora li se interzice să candideze la alegeri are loc pe baza informațiilor prezentate de autoritățile de investigație. Aceasta presupune că până a-i solicita candidatului să prezinte probe cu privire la disocierea sa de acțiunile partidului declarat neconstituțional, autoritățile trebuie să constate, pe baza informațiilor prezentate, că candidatul a comis una din faptele menționate la articolul 16 alin. (2) lit. f) din Codul electoral. Faptul că după includerea în listă norma contestată îi impune candidatului să prezinte probe că s-a disociat de acțiunile partidului declarat neconstituțional nu poate fi considerat o inversare a sarcinii probei. Pe baza probelor prezentate de candidat, organele electorale decid înregistrarea candidatului, cu aprobarea prealabilă a deciziei de către Comisia Electorală Centrală (articolul 68 alin. (5<sup>1</sup>) din Codul electoral).

57. De asemenea, Curtea are în vedere și constatările Curții Europene din cauza *Ždanoka v. Letonia* [MC], 16 martie 2006, § 124, potrivit cărora interdicția de a candida la alegeri reprezintă o măsură specială de drept public care reglementează accesul la procesul politic de cel mai înalt nivel. În contextul unei asemenea proceduri, dubiile ar putea fi interpretate împotriva unei persoane care dorește să devină candidat, sarcina probei ar putea fi transferată asupra acesteia, iar aparențele ar putea fi considerate importante.

58. Prin urmare, Curtea nu constată incidența articolului 21 din Constituție în cazul articolului 16 alineatele (2<sup>3</sup>) și (2<sup>4</sup>) din Codul electoral.

59. Cu privire la incidența articolului 22 din Constituție, în jurisprudența sa Curtea a reținut că acest articol este aplicabil doar în cazul procedurilor penale și că interdicția de a candida la alegeri nu poate fi echivalată cu o sancțiune penală, în sensul acestui articol (a se vedea HCC nr. 16 din 3 octombrie 2023, § 29 și jurisprudența citată acolo). Din acest motiv, Curtea nu constată incidența acestei norme constituționale în prezenta cauză.

60. Referitor la incidența articolului 38 din Constituție, Curtea Europeană a reținut în mod constant că democrația reprezintă un element fundamental al ordinii publice europene și că dreptul la alegeri libere, care include dreptul de a vota (aspectul „activ”) și dreptul de a candida la alegeri (aspectul „pasiv”), este crucial pentru stabilirea și pentru menținerea fundamentelor unei democrații autentice și efective, guvernate de preeminența dreptului (*Karácsony și alții v. Ungaria* [MC], 17 mai 2016, § 141). Deși statele membre la Convenție beneficiază de o marjă de apreciere largă la limitarea exercițiului drepturilor electorale, limitarea nu trebuie să afecteze însăși esența drepturilor și să le priveze de efectivitate. De asemenea, limitarea trebuie să urmărească realizarea unui scop legitim și să utilizeze mijloace care nu sunt disproporționate (a se vedea *Selahattin Demirtaş v. Turcia (nr. 2)* [MC], 22 decembrie 2020, § 387).

61. Curtea a observat că dispozițiile contestate le interzic să candideze la alegeri persoanelor care fie că au fost acuzate de comiterea unor infracțiuni, fie că au fost excluse dintr-un scrutin anterior ca urmare a încălcării legislației electorale, fie că au fost incluse în liste de sancțiuni internaționale sau fie au comis alte fapte care au fost reținute ca argument de Curtea Constituțională în cazul declarării neconstituționalității unui partid politic. Această interdicție reprezintă o ingerință în exercitarea dreptului de a fi ales al persoanelor care fac parte din categoriile de subiecte prevăzute de normele contestate. Așadar, Curtea reține incidența articolelor 38 și 54 din Constituție.

62. Cu privire la incidența articolelor 16, 32, 39 și 41 din Constituție, Curtea a considerat că argumentele autorilor sunt strâns legate de aspectele care vor fi analizate prin prisma articolelor 23, 38 și 54 din Constituție și, din acest motiv, le va examina împreună.

63. Pentru a vedea dacă au fost respectate cerințele articolelor 23, 38 și 54 din Constituție, Curtea va analiza dacă interdicția contestată respectă

standardul calității legii, dacă urmărește realizarea unui scop legitim și dacă respectă principiul echilibrului corect între interesele concurente

## **B. Fondul cauzei**

### **I. Cu privire la pretinsa încălcare a articolului 73 din Constituție**

64. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că respectarea procedurilor parlamentare nu se limitează doar la asigurarea posibilității deputaților de a formula întrebări și de a avea intervenții de la tribuna Parlamentului cu privire la proiectele de legi supuse examinării. Această abordare ar fi prea formalistă dacă deputații nu ar avea posibilitatea să solicite modificarea proiectelor de legi. Din acest motiv, articolul 73 din Constituție le garantează deputaților prerogativa de a prezenta propuneri și amendamente la proiectul de lege. Prerogativa în discuție le permite deputaților să propună modificarea proiectelor de legi dacă, de exemplu, acestea conțin prevederi care afectează în mod disproporționat drepturile și libertățile persoanelor. Prin urmare, acest element poate fi considerat central pentru procedura parlamentară. Legea fundamentală nu stabilește un termen pentru exercitarea dreptului în discuție. Pentru ca acest drept să fie garantat, parlamentarilor trebuie să li se acorde o perioadă de timp rezonabilă pentru formularea propunerilor și a amendamentelor la proiectele de legi examinate de Parlament (a se vedea HCC nr. 14 din 27 aprilie 2021, § 64).

65. Pe de altă parte, Curtea a recunoscut caracterul relativ al dreptului deputaților de a formula propuneri și amendamente la proiectele de legi, menționând că Parlamentul poate stabili condiții de admisibilitate a amendamentelor (*e.g.*, termenul depunerii acestora, forma depunerii amendamentelor etc.), care i-ar permite să evite tergiversarea adoptării proiectelor de legi. Astfel, Parlamentul poate limita prerogativa deputaților de a formula propuneri și amendamente la proiectele de legi în baza principiului autonomiei parlamentare. În acest sens, este important ca, în cazul instituirii unor limitări, Parlamentul să asigure un echilibru corect între cele două interese aflate în conflict (a se vedea HCC nr. 28 din 19 noiembrie 2020, § 40; HCC nr. 14 din 27 aprilie 2021, § 65).

66. Examinând sesizarea, Curtea observă că înregistrarea proiectului de lege la Secretariatul Parlamentului și votarea acestuia în prima lectură a avut loc la 4 octombrie 2023, iar votarea proiectului de lege în a doua lectură a avut loc în după-amiaza aceleiași zile. Astfel, deputații au avut la dispoziție câteva ore pentru a formula propuneri și amendamente la proiectul de lege pentru prima și cea de-a doua lectură.

67. Curtea reține că Parlamentul poate stabili termene-limită în cadrul cărora deputații pot să formuleze propuneri și amendamente la proiectele de legi, mai cu seamă atunci când examinează chestiuni urgente. În acest caz,

Curtea admite că proiectul legii contestate trata o chestiune urgentă, de vreme ce urmărea să instituie un mecanism care să prevină accesarea în funcții publice electivă, la alegerile locale din 5 noiembrie 2023, a persoanelor care au participat la faptele pentru care a fost declarat neconstituțional Partidul Politic „Șor”, prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 10 din 19 iunie 2023. Astfel, proiectul legii contestate avea ca obiectiv să protejeze integritatea alegerilor. Totuși, chiar dacă proiectul de lege trata o chestiune urgentă, Curtea nu consideră că termenul oferit de către Parlament le-a permis deputaților din opoziție să-și exercite în mod efectiv dreptul de a formula propuneri și amendamente la proiectul de lege în discuție.

68. Așadar, pentru că la adoptarea Legii contestate Parlamentul nu a asigurat un echilibru corect între dreptul deputaților de a formula propuneri și amendamente la proiectul de lege și principiul autonomiei parlamentare, Curtea constată că legea contestată a fost adoptată într-o procedură legislativă care nu a asigurat respectarea articolului 73 din Constituție.

69. Această constatare poate scuti Curtea să-și continue analiza prin prisma articolelor 23, 38 și 54 din Constituție. Totuși, Curtea consideră necesar de a continua evaluarea caracterului proporțional al interdicțiilor contestate de autorii sesizării.

## **II. Cu privire la pretinsa încălcare a articolelor 23, 38 și 54 din Constituție**

### *(i) Principii generale*

70. În conformitate cu articolul 38 alin. (3) din Constituție, dreptul de a fi aleși le este garantat cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot, în condițiile legii.

71. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a reținut că dreptul la alegeri libere, garantat de articolul 3 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, consacră un principiu fundamental într-un regim politic cu adevărat democratic și are o importanță fundamentală în sistemul Convenției. Rolul statului, în calitate de ultim garant al pluralismului, implică adoptarea de măsuri pentru a organiza alegerile democratice în condiții care asigură liberă exprimare a opiniei poporului privind alegerea corpului legislativ (*Özgürlük ve Dayanışma Partisi (Ödp) v. Turcia*, 10 mai 2012, § 27; *Bakirdzi și E.C. v. Ungaria*, 10 noiembrie 2022, § 42).

72. Drepturile garantate de articolul 3 nu sunt absolute. Există loc de „limitări implicite”, iar statele contractante trebuie să dispună de o marjă largă de apreciere în această materie (*Labita v. Italia* [MC], 6 aprilie 2000, § 201; *Vito Sante Santoro v. Italia*, 1 iulie 2004, § 54). Astfel, deși dreptul de a candida nu este absolut, limitările implicite nu pot aduce atingere esenței sale și nici să-l priveze de efectivitate. Astfel de limitări trebuie să fie conforme

cu principiul preeminenței dreptului și să fie însoțite de suficiente garanții pentru a evita arbitrariul (*Ofensiva Tinerilor v. România*, 15 decembrie 2015, § 52). De asemenea, limitarea trebuie să urmărească realizarea unui scop legitim și să utilizeze mijloace care nu sunt disproporționate (*Kalda v. Estonia* (nr. 2), 6 decembrie 2022, § 40).

(ii) *Calitatea legii*

73. Așa cum prevede articolul 54 alin. (2) din Constituție, exercițiul drepturilor și al libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor „prevăzute de lege”. Principiul legalității presupune îndeplinirea standardului calității prevederilor legale aplicabile (a se vedea HCC nr. 9 din 11 aprilie 2023, § 66 și jurisprudența citată acolo). Acest standard 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 conduita (§ 19 din Opinia citată mai sus).

74. Având în vedere că în argumentele prezentate în sesizare autorii s-au concentrat pe caracterul disproporționat al măsurii contestate, Curtea va admite că dispozițiile contestate sunt formulate în mod clar.

(iii) *Existența unui scop legitim și legătura rațională dintre acesta și prevederea contestată*

75. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a notat că conceptul „limitărilor implicite” are o importanță majoră pentru a stabili relevanța scopurilor urmărite de restricții asupra drepturilor garantate de această dispoziție. Având în vedere că articolul 3 din Protocolul nr. 1 nu conține o listă precisă de „scopuri legitime” pentru a căror realizare poate fi limitat exercițiul dreptului pe care îl garantează, statele sunt, prin urmare, libere să se bazeze pe un scop care nu este inclus în acea listă pentru a justifica o restricție, cu condiția ca acest scop să fie compatibil cu principiul statului de drept și cu obiectivele generale ale Convenției (*Yabloko Russian United Democratic Party și alții v. Rusia*, 8 noiembrie 2016, § 68).

76. Potrivit articolului 41 alin. (4) din Constituție, sunt neconstituționale partidele politice care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept, a suveranității și independenței, a integrității teritoriale a Republicii Moldova. Deși nimic din Hotărârea Curții Constituționale nr. 10 din 19 iunie 2023 nu sugerează că Parlamentul are o obligație de a impune măsuri restrictive în privința drepturilor electorale ale membrilor partidului declarat neconstituțional, Curtea admite că dispozițiile contestate urmăresc realizarea mai multor

scopuri legitime menționate în articolul 54 alin. (2) din Constituție (*e.g.*, protecția securității naționale, a integrității teritoriale, a ordinii publice, a drepturilor, libertăților și demnității altor persoane) și că există o legătură rațională între aceste scopuri și prevederile contestate.

77. De asemenea, potrivit Comisiei de la Veneția, criteriile de ineligibilitate incluse în modificări, care sunt legate de participarea la activități care au condus la neconstituționalitatea unui partid, pot urmări 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 înalților funcționari care au comis încălcări grave ale Constituției sau și-au încălcat jurământul prevăzut de Constituție, a urmărit un scop legitim (§ 27 din Opinia CDL-AD(2023)049).

*(iv) Existența unui echilibru corect între principiile concurente*

78. În această cauză, autorii sesizării consideră că interdicția de a candida are un caracter general și nu permite o aplicare individualizată. Curtea reține că în Opinia consultativă din 8 aprilie 2022 pentru Curtea Supremă Administrativă a Lituaniei<sup>1</sup>, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a notat că la aprecierea proporționalității unei măsuri generale care restricționează exercitarea dreptului de a candida la o funcție electivă, garantat de articolul 3 din Protocolul nr. 1, trebuie analizate următoarele chestiuni: dacă durata restricției este limitată în timp sau dacă există posibilitatea de a solicita reexaminarea acesteia; dacă restricția se aplică pe baza unor criterii obiective; dacă procedura de aplicare a restricției este însoțită de suficiente garanții capabile să asigure o protecție împotriva arbitrariului (a se vedea §§ 90-96).

*a) Dacă durata restricției este limitată în timp sau dacă există posibilitatea de a solicita reexaminarea acesteia*

79. Curtea observă că, pe baza articolului 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție, legislatorul are o marjă largă de apreciere în reglementarea dreptului de a candida la alegeri. Legislatorul poate reglementa statutul parlamentarilor în funcție de factorii istorici și politici specifici statului. Totuși, chiar dacă există considerente legitime care pot justifica restricțiile privind dreptul de a candida la alegeri, astfel de restricții pot deveni incompatibile cu articolul 3 din Protocolul nr. 1 atunci când sunt aplicate mult timp după ce amenințarea la adresa democrației care a justificat aplicarea lor a încetat să mai fie relevantă, având în vedere stabilitatea mai mare de care se

---

<sup>1</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/?i=003-7306062-10811239>

bucură țara în discuție, de exemplu, din cauza integrării sale europene depline. Astfel, odată cu trecerea timpului, restricțiile generale ale drepturilor electorale devin mai greu de justificat, impunând astfel o individualizare a măsurilor restrictive (a se vedea *Ždanoka v. Letonia* [MC], 16 martie 2006, § 135; *Adamsons v. Letonia*, 24 iunie 2008, § 125).

80. De asemenea, potrivit Curții Europene, ponderea care trebuie acordată existenței unui termen-limită și posibilității de a solicita reexaminarea acestei interdicții nu presupune că aceste două elemente trebuie neapărat combinate (a se vedea § 92 din Opinia consultativă din 8 aprilie 2022, citată mai sus).

81. În această cauză, Curtea observă că interdicția de a candida este limitată în timp. Persoanele care intră sub incidența acesteia nu au dreptul să candideze la funcții electiv timp de trei ani de la data pronunțării hotărârii Curții Constituționale cu privire la declararea neconstituționalității partidului (a se vedea articolul 16 alin. (2<sup>1</sup>) din Codul electoral). Pe de altă parte, în jurisprudența sa, Curtea a reținut că durata fixă a interdicției de a candida nu are în vedere gradul contribuției fiecărei persoane la faptele pentru care a fost declarat neconstituțional partidul. Astfel, persoanelor care au contribuit în mod nesemnificativ la faptele pentru care partidul a fost declarat neconstituțional li se va aplica o interdicție de aceeași durată ca în cazul persoanelor care au contribuit în mod activ sau care au avut un rol determinant la comiterea faptelor imputate partidului. Curtea a reținut că această abordare ar putea conduce la aplicarea interdicției în mod disproporționat față de comportamentul candidatului (a se vedea HCC nr. 16 din 3 octombrie 2023, § 63). Aceste concluzii sunt valabile și în raport cu noul termen al interdicției de a candida, stabilit de articolul 16 alin. (2<sup>1</sup>) din Codul electoral. Mai mult, legea nu prevede posibilitatea de a solicita reexaminarea interdicției de a candida (a se vedea § 30 din Opinia CDL-AD(2023)049).

*b) Dacă restricția se aplică pe baza unor criterii obiective*

82. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a notat că articolul 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție 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 doar sarcina de a verifica dacă o anumită persoană aparține categoriei sau grupului reglementat de legea în discuție (*Ždanoka v. Letonia*, § 125). Totuși, restricțiile trebuie să se bazeze pe criterii obiective care să aibă în vedere rolul jucat de candidat în acțiunile din a căror cauză a fost declarat neconstituțional partidul politic.

83. Potrivit Comisiei de la Veneția și ODIHR, 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 în mod direct drepturile tuturor acestor persoane (§ 29 din Opinia CDL-AD(2023)049).

84. Acest fapt presupune că decizia de declarare a neconstituționalității unui partid politic nu ar trebui să conducă, în mod automat, la limitarea dreptului de a candida la alegeri a persoanelor care au fost menționate în decizia respectivă. În Hotărârea nr 16 din 3 octombrie 2023, § 58, Curtea Constituțională a dat mai multe exemple în care Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat încălcarea dreptului de a exercita mandatul de deputat, deoarece legislația națională prevedea un sistem de anulare automată a mandatului parlamentar în cazul declarării neconstituționalității partidului și că acest mecanism nu avea în vedere activitățile politice personale ale reclamanților. Curtea Europeană a notat că severitatea acestei măsuri a avut un caracter extrem, de vreme ce i-a împiedicat pe reclamanți să se implice în activitățile lor politice și să-și continue mandatul. În concluzie, Curtea Europeană a reținut că întreruperea mandatului reclamanților nu a fost proporțională cu scopul legitim invocat de autorități și că această măsură a fost incompatibilă cu însăși substanța dreptului persoanei de a fi aleasă și de a-și exercita mandatul pe baza articolului 3 din Protocolul nr. 1 încălcând puterea suverană a electoratului care i-a ales ca membri ai Parlamentului (a se vedea *Sadak și alții v. Turcia* (nr. 2), 11 iunie 2002, §§ 36-40; *Silay v. Turcia*, 5 aprilie 2007, §§ 30-34; *Ilicak v. Turcia*, 5 aprilie 2007, §§ 33-37; *Kavakçi v. Turcia*, 5 aprilie 2007, §§ 44-47; *Sobaci v. Turcia*, 29 noiembrie 2007, §§ 29-33; *Partidul pentru o Societate Democratică (DTP) și alții v. Turcia*, 12 ianuarie 2016, §§ 122-127).

85. În această cauză, Curtea observă că mecanismul de aplicare a interdicției de a candida se bazează pe o analiză a încadrării conduitei candidatului într-o categorie stabilită de articolul 16 alin. (2) lit. f) din Codul electoral și pe faptul dacă acesta a fost menționat în hotărârea Curții Constituționale referitoare la declararea neconstituționalității partidului politic. Deși legislatorul a separat această procedură de procedura declarării neconstituționalității partidului, Curtea reține că menționarea conduitei candidatului în decizia Curții va obliga organele electorale să-i interzică să candideze.

86. Organele electorale nu par să aibă competența de a verifica, în mod independent, gradul contribuției candidatului la faptele pentru care partidul a fost declarat neconstituțional. De exemplu, dacă organele electorale ar constata că candidatul cade sub incidența celui dintâi criteriu de ineligibilitate – este bănuțit, învinuit, inculpat de comiterea unor infracțiuni menționate în decizia de declarare a neconstituționalității partidului –, normele contestate nu le-ar permite să analizeze, în mod independent, probele care stau la baza acuzării înaintate candidatului pentru a aprecia rolul jucat de acesta la acțiunile pentru care partidul politic a fost declarat neconstituțional. În acest caz, organele electorale ar fi obligate să aplice interdicția de a candida la

alegeri pe baza faptului că comportamentul candidatului a fost menționat în decizia de declarare a neconstituționalității partidului. Curtea constată că această situație este valabilă și în cazul celorlalte criterii de ineligibilitate.

87. Mai mult, Curtea reține că criteriile formulate de legislator trebuie să conțină texte neutre, care să aibă o aplicabilitate generală. În caz contrar, legislatorul ar trebui să actualizeze criteriile în funcție de o eventuală hotărâre de declarare a neconstituționalității unui partid politic. Curtea recunoaște că argumentele utilizate într-o decizie de declarare a neconstituționalității unui partid politic pot prezenta importanță pentru legislator la reglementarea unui mecanism care ar limita drepturile electorale ale persoanelor care au contribuit la faptele pentru care partidul a fost declarat neconstituțional. Totuși, utilizarea directă a argumentelor dintr-o hotărâre a Curții pentru formularea criteriilor de ineligibilitate poate omite includerea unor categorii de subiecte care prezintă un pericol similar cu subiectele reglementate de lege sau poate conduce la utilizarea unor formulări prea generale, așa cum este cazul textului „au realizat alte fapte” de la articolul 16 alin. (2) lit. f) pct. 4) din Codul electoral.

88. În această cauză, Curtea observă că criteriile de ineligibilitate nu conțin texte neutre care să permită evaluarea candidaților pe baza pericolului pe care îl prezintă ei pentru obiectivele declarate de legislator. Astfel, criteriile de ineligibilitate îi vizează pe candidații a căror conduită a fost menționată în hotărârea de declarare a neconstituționalității partidului, fără să se aplice candidaților a căror conduită nu a fost menționată în hotărâre, chiar dacă ambele categorii de candidați ar prezenta prin conduita lor același grad de pericol pentru obiectivele protejate de legislator. Această abordare a legislatorului permite limitarea exercițiului drepturilor electorale ale candidaților într-un mod discriminatoriu.

89. Curtea notează că Parlamentul poate avea în vedere mecanismele sugerate de Comisia de la Veneția și ODIHR referitoare la aplicarea interdicției de a candida în cazul persoanelor asociate partidelor politice declarate neconstituționale.

90. Astfel, în opinia prezentată Curții, Comisia de la Veneția și ODIHR au menționat că acest mecanism trebuie să conțină criterii corespunzătoare și o evaluare individuală eficientă, care să reducă restricțiile dreptului de a fi ales doar la membrii partidului și/sau la membrii organelor executive ale partidului ale căror activități au pus în pericol Constituția și integritatea statului democratic sau care au fost condamnați pentru comiterea unei infracțiuni grave (§ 31 din Opinia CDL-AD(2023)049).

91. De asemenea, Parlamentul poate avea în vedere mecanismele echivalente din statele europene, aplicate în mai multe cazuri examinate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

92. De exemplu, în Letonia, după declararea neconstituționalității partidului comunist leton pentru implicarea acestuia într-o lovitură de stat,

legislatorul leton a stabilit interdicția de a candida la alegeri și mecanismul de anulare a înregistrării candidaților înregistrați dacă se constată, printr-o hotărâre judecătorească, că aceștia au participat activ, după 13 ianuarie 1991, la activitățile partidului comunist leton, ale Frontului Internaționalist al Muncitorilor din RSS Letonă, ale Consiliului Unit al colectivelor de muncă, ale Organizației veteranilor de război și de muncă sau ale Comitetului de salvare națională a Letonei sau la nivelul regional al acestor organizații. Pe baza acestei legi, reclamantei din cauza *Ždanoka v. Letonia* [MC], 16 martie 2006, i s-a refuzat, printr-o hotărâre judecătorească, înregistrarea în calitate de candidat la alegeri parlamentare. Instanța a admis demersul procurorului care susținea că reclamanta a participat activ la activitățile partidului comunist leton. În cauza menționată, Curtea Europeană nu a constatat încălcarea dreptului de a candida la alegeri, deoarece restricția îi privea doar pe cei care „au participat activ” la activitățile partidului la data faptelor. Curtea a reținut că acest fapt confirmă că legiuitorul a făcut distincția clară între diferitele forme de implicare în activitatea partidului a foștilor săi membri. De asemenea, legea le permitea persoanelor afectate să pună în discuție, în fața unui tribunal, încadrarea lor în categoriile de persoane definite de legislator. Curtea Europeană a considerat că legea era clară și precisă atunci când definea categoriile de persoane care cad sub incidența ei și, de asemenea, era suficient de flexibilă pentru a le permite instanțelor de drept comun să examineze dacă o persoană aparținea sau nu acestei categorii. În concluzie, Curtea a reținut că legea în discuție avea un grad suficient de individualizare, așa cum îl impune articolul 3 din Protocolul nr. 1 (a se vedea §§ 126-128).

93. De asemenea, în Spania, după dizolvarea partidelor politice Batasuna și Herri Batasuna în martie 2003, legislatorul a stabilit interdicția de a candida la alegeri și mecanismul de anulare a înregistrării candidaților înregistrați dacă se constata, printr-o hotărâre judecătorească, că candidații au legături puternice și dovedite cu partidele politice declarate ilegale. Pe baza acestei legi, reclamantilor din cauza *Etxeberria și alții v. Spania*, 30 iunie 2009 li s-a refuzat, printr-o hotărâre judecătorească, înregistrarea în calitate de candidați la alegerile municipale, regionale și autonome din Țara Bascilor și Navarra. Instanța a admis demersul procurorului care susținea că reclamantii au continuat activitățile partidelor politice Batasuna și Herri Batasuna, declarate ilegale și dizolvate. În cauza menționată, Curtea Europeană nu a constatat încălcarea dreptului de a candida la alegeri, de vreme ce legea care permitea anularea înregistrării putea fi aplicată doar candidaților care au legături puternice și dovedite cu partidele politice declarate ilegale. Curtea a observat că autoritățile au luat deciziile de excludere a candidaturilor pe o bază individuală și instanțele interne au constatat, fără echivoc, o legătură cu partidele politice declarate ilegale după o audiere în timpul căreia grupurile au putut formula observații (a se vedea §§ 52-56).

*c) Dacă procedura de aplicare a restricției este însoțită de suficiente garanții de natură să asigure o protecție împotriva arbitrariului*

94. Curtea reține că procedura care conduce la aplicarea unei asemenea interdicții într-un caz individual trebuie însoțită de suficiente garanții de natură să asigure respectarea statului de drept și protecția împotriva arbitrariului. Această procedură trebuie să se desfășoare în fața unei autorități independente care să audieze persoana vizată și să ia o decizie motivată (a se vedea § 96 din Opinia consultativă a Curții Europene a Drepturilor Omului din 8 aprilie 2022, citată mai sus).

95. De asemenea, în opinia prezentată Curții, Comisia de la Veneția și ODIHR au menționat necesitatea de a oferi suficiente garanții procedurale împotriva arbitrariului în cadrul procesului de realizare a unor astfel de evaluări individuale de către autoritățile naționale. Comisia a notat că există riscul ca, pe baza declarării neconstituționalității unui partid politic, ineligibilitatea de a candida la alegeri să fie confirmată fără dovezi suficiente că persoanele vizate au contribuit activ la actele ilegale 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 controlului judecătoresc a unor asemenea [...] decizii” (§ 41 din Opinia CDL-AD(2023)049).

96. În această cauză, Curtea observă că lista candidaților care cad sub incidența interdicțiilor prevăzute de articolul 16 alin. (2) lit. f) din Codul electoral este întocmită de Comisia Electorală Centrală pe baza informațiilor prezentate de Inspectoratul General al Poliției, de Centrul Național Anticorupție, de Serviciul de Informații și Securitate și de Procuratura Generală. Curtea observă că dispozițiile articolului 16 alin. (2)<sup>2</sup> din Codul electoral nu prevăd obligația Comisiei de a notifica candidații vizați despre informațiile prezentate de autorități și posibilitatea acestora de a prezenta probe în apărarea lor până la includerea lor în lista persoanelor care cad sub incidența interdicției de a candida. Mai mult, legea nu prevede nici posibilitatea candidatului de a contesta includerea sa în lista respectivă.

97. De asemenea, la etapa aplicării restricției la înregistrarea concurenților electorali de către organele electorale în baza listei comunicate de Comisia Electorală Centrală, dispozițiile contestate nu prevăd că acestea ar trebui să audieze preliminar candidatul și să-i ofere posibilitatea de a se apăra.

98. Curtea are în vedere faptul că legislatorul a interzis aplicarea interdicției de a candida în cazul persoanelor care pot demonstra, în mod inechivoc, că au încercat anterior declarării neconstituționalității partidului politic să determine renunțarea, în interiorul partidului politic, la acțiunile care au condus la declararea neconstituționalității acestuia sau s-au disociat, în mod public, de aceste acțiuni, sau care demonstrează scoaterea de sub urmărirea penală sau achitarea în cadrul procesului penal.

99. Totuși, Curtea notează că dreptul persoanei de a prezenta probe în propria ta apărare a fost reglementat la etapa depunerii documentelor pentru înregistrare în calitate de candidat la alegeri. Potrivit articolului 68 alin. (1) lit. f) din Codul electoral, candidatul trebuie să prezinte, *inter alia*, o declarație pe propria răspundere că nu cade sub incidența interdicției de a candida, inclusiv probele care ar demonstra, fără echivoc, că a încercat, anterior declarării neconstituționalității partidului politic, să determine renunțarea, în interiorul partidului politic, la acțiunile care au determinat declararea neconstituționalității acestuia sau că acesta s-a disociat, în mod public, de aceste acțiuni.

100. Astfel, având în vedere că din dispozițiile contestate nu rezultă că autoritățile electorale trebuie să notifice candidații despre posibilitatea de a prezenta probele în discuție până la introducerea în listă sau până la aplicarea interdicției de a candida, Curtea reține că garanțiile de apărare stabilite de dispozițiile articolului 16 alin. (2<sup>2</sup>), (2<sup>3</sup>) și (2<sup>4</sup>) din Codul electoral sunt diminuate, de vreme ce candidații trebuie să se apere împotriva unor acuzații care nu le-au fost comunicate.

101. De asemenea, în opinia prezentată Curții, Comisia de la Veneția și ODIHR au notat și faptul că standardul de probă stabilit de textul „demonstrează, în mod inechivoc” din articolul 16 alin. (2<sup>3</sup>) din Codul electoral pare să pretindă un nivel mai înalt decât standardul „dincolo de orice îndoială rezonabilă” (ca în dreptul penal) sau decât standardul „balanței probabilităților” (ca în dreptul privat), și să însemne, mai curând, „cu certitudine”. Demonstrarea „fără echivoc” este dificilă și, prin urmare, ar putea conduce la imposibilitatea practică a persoanei de a furniza astfel de dovezi și, eventual, la decizii arbitrare și/sau disproporționate (§ 44 din Opinia CDL-AD(2023)049).

102. Prin urmare, Curtea constată că dispozițiile contestate nu asigură suficiente garanții apte să asigure o protecție împotriva arbitrariului. Având în vedere deficiențele constatate, Curtea conchide că dispozițiile articolului 16 alineatele (2) lit. f), (2<sup>1</sup>), (2<sup>2</sup>), (2<sup>3</sup>) și (2<sup>4</sup>) din Codul electoral instituie o măsură disproporționată scopului legitim urmărit, contrară raționamentelor rezultate din coroborarea articolelor 23, 38 și 54 din Constituție.

103. Având în vedere că legea contestată conține atât carențe procedurale, cât și substanțiale, Curtea a ajuns la concluzia de a o declara neconstituțională.

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
LEGI NR. 280 DIN 4 OCTOMBRIE 2023

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 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

**HOTĂRĂȘTE:**

1. *Se admite* sesizarea depusă de dnele Marina Tauber și Reghina Apostolova și dnii Denis Ulanov, Vadim Fotescu și Petru Jardan, deputați în Parlamentul Republicii Moldova.

2. *Se declară neconstituțională* Legea nr. 280 din 4 octombrie 2023 pentru modificarea Codului electoral.

3. Prezenta hotărâre 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**

**Domnica MANOLE**

*Chișinău, 26 martie 2024*  
*HCC nr. 9*  
*Dosarul nr. 226a/2023*