

OPINIE SEPARATĂ,

expusă în temeiul articolului 27 alin. (5) din Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317 din 13 decembrie 1994 și al articolului 67 din Codul jurisdicției constituționale nr. 502 din 16 iunie 1995

1. Prin Decizia nr. 48 din 14 mai 2024 a fost declarată inadmisibilă sesizarea nr. 22a/2023 privind controlul constituționalității articolelor 40, 52, 70 alineatele (4) și (13), 73 alin. (7) și 102 alin. (9) din Codul electoral, depusă de domnii Vasile Bolea și Grigore Novac, deputați în Parlamentul Republicii Moldova.

2. Potrivit alin. (1) al articolului 52 din Codul electoral, contestat de autorii sesizării, în cazul apariției circumstanțelor care conduc la încetarea mandatului de primar până la expirarea termenului de 12 luni de la data adoptării hotărârii de validare a mandatului, concurentul electoral care a desemnat candidatul ales în funcția de primar compensează cheltuielile suportate din bugetul de stat legate de organizarea și desfășurarea alegerilor. Autorii sesizării susțin că articolul în discuție instituie un filtru pecuniar, pentru că, de vreme ce candidatul conștientizează că nu va putea restitui sumele, el renunță la dreptul de a candida din motive financiare (a se vedea DCC nr. 48 din 14 mai 2024, § 5).

3. În raport cu aceste critici de neconstituționalitate, Curtea Constituțională a menționat că soluția legislatorului de a descuraja primarii să demisioneze în primul an de mandat, fără vreun motiv justificat, nu face incident dreptul acestora de a candida la alegeri, garantat de articolul 38 din Constituție (a se vedea DCC nr. 48 din 14 mai 2024, § 18).

4. *Prima facie*, prevederea contestată de la articolul 52 din Codul electoral poate produce un efect inhibitor pentru candidații la funcția de primar sau pentru partidele politice ori blocurile electorale care desemnează candidați la această funcție, pentru că în eventualitatea în care le-ar înceta mandatul din alte motive, decât excepțiile stabilite de alin. (2), vor trebui să compenseze sume pe care nu le cunosc de la bun început. În acest context, Comisia de la Veneția a opinat că **prevederea în discuție este atipică** și că, la modul practic, poate fi dificil să se calculeze cheltuielile suportate în legătură cu desfășurarea alegerilor. **Ar fi disproportionat să se ceară de la un singur candidat să ramburseze cheltuielile legate de întreg procesul electoral.** De asemenea, soluția ar fi **deosebit de problematică** pentru primarii care ar beneficia de un sprijin semnificativ din partea unui partid politic în vederea finanțării campaniei lor și care nu s-ar mai bucura de un asemenea sprijin după alegeri. Comisia a recomandat **revizuirea acestei prevederi** și luarea în considerare a **unei măsuri mai bine definite**, care să fie **proporțională în raport cu consecințele negative ale demisionării oficialilor aleși** (a se vedea Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Oficiului OSCE pentru Instituțiile Democratice și Drepturile Omului nr. 1093/2022 din 24 octombrie 2022 asupra proiectului Codului electoral al Republicii Moldova, CDL-AD(2022)025, § 82).

5. În același timp, remarc faptul că obligația de a compensa cheltuielile suportate din bugetul de stat legate de organizarea și desfășurarea alegerilor nu se aplică în cazul demisionării Președintelui Republicii Moldova. Deși această obligație a șefului statului era prevăzută în proiectul avizat de Comisia de la Veneția (a se vedea Opinia citată *supra*, § 82), Parlamentul ulterior a renunțat la ea. Situațiile primarilor și a Președintelui Republicii sunt comparabile în acest caz, iar

justificarea acestui tratament diferențiat ar trebui să constituie obiectul unei analize în fond.

6. Având în vedere aceste considerente, **rețin incidența articolului 38 alin. (3) (dreptul de a fi ales) din Constituție în prezenta cauză.**

7. De asemenea, autorii sesizării sugerează că articolul 70 alin. (4) din Codul electoral ar bloca fluxul liber de opinii și de informații în campaniile electorale, pentru că în programele electorale, în materialele de agitație electorală, în acțiunile de agitație electorală și în publicitatea electorală care vizează, într-un fel sau altul, grupurile de inițiativă, concurenții electorali și participanții la referendum nu pot utiliza imagini ce reprezintă culte religioase sau părți componente ale acestora, persoane oficiale străine, instituții de stat sau autorități publice de peste hotare, organizații internaționale. De asemenea, sunt interzise combinarea de culori și/sau sunete care evocă simboluri ale altui stat, utilizarea materialelor în care apar personalități istorice de peste hotare, simbolistica unor state străine sau organizații internaționale sau imaginea unor persoane oficiale străine, dacă acestea duc la 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. Prin derogare, prevederile în discuție nu se aplică în cazurile ce vizează angajamentele asumate de Republica Moldova în baza acordurilor internaționale încheiate cu Uniunea Europeană. Autorii sesizării afirmă că articolul 70 alin. (13) din Cod reduce la minim sensul competiției electorale. Prin acest articol, competitorilor electorali le este interzisă, în campania electorală, organizarea de concerte, concursuri, alte evenimente sau demonstrații cu implicarea interpreților, a personalului de creație și/sau artistic atât din țară, cât și de peste hotare, afișarea în timpul desfășurării acestora de slogane sau alte mesaje și/sau distribuirea de materiale ce conțin simbolistica competitorului electoral sau alte elemente de identificare a acestuia, precum și participarea la astfel de evenimente în scop de promovare politică. Autorii sesizării susțin că prevederile contestate contravin articolelor 32 (*libertatea de exprimare a opiniei*), 34 (*dreptul la informație*), 38 (*dreptul la vot și dreptul de a fi ales*) și 41 (*libertatea partidelor și a altor organizații social-politice*) din Constituție (a se vedea DCC nr. 48 din 14 mai 2024, §§ 6, 7, 10).

8. Referitor la criticile de neconstituționalitate a articolului 70 alineatele (4) și (13) din Codul electoral, Curtea Constituțională a notat că autorii sesizării nu au argumentat în ce măsură normele contestate afectează normele constituționale invocate (a se vedea DCC nr. 48 din 14 mai 2024, § 19).

9. Rețin faptul că afișarea unor imagini care reprezintă culte religioase sau părți componente ale acestora, persoane oficiale străine, instituții de stat sau autorități publice de peste hotare și organizații internaționale **reprezintă o formă de manifestare a libertății de exprimare**. De asemenea, combinarea de culori și/sau sunete care evocă simbolurile altui stat și utilizarea materialelor în care apar personalități istorice de peste hotare, simbolistica unor state străine sau organizații internaționale sau imaginea unor persoane oficiale străine **reprezintă forme de exercitare a libertății de exprimare**. Organizarea, chiar dacă acest lucru se întâmplă în timpul campaniei electorale, de concerte, concursuri și alte evenimente sau demonstrații cu implicarea artiștilor, precum și afișarea, în timpul acestora, de slogane, mesaje sau materiale cu simbolurile concurenților electorali **reprezintă**

forme ale libertății de exprimare. Participarea la asemenea evenimente în vederea promovării candidaturii politice constituie **un aspect al libertății de exprimare politice.**

10. Articolele 32, 34 și 38 din Constituție garantează libertatea de exprimare a opiniei, dreptul la informație și dreptul la vot și de a fi ales. Există o relație apropiată între aceste drepturi, pentru că acestea operează pentru a se consolida reciproc și, mai ales, pentru că **libertatea de exprimare este una dintre condițiile necesare pentru a se „asigura libera exprimare a opiniei poporului la alegerea legislativului”** (a se vedea *Kuzmin v. Federația Rusă*, 10 ianuarie 2023, § 16). Autorii sesizării au accentuat incidența articolului 32 din Constituție, evidențiind „reducerea libertății de exprimare pentru subiecții electorali” (a se vedea paginile 4, 8-9 din sesizare¹). Prin urmare, criticile de neconstituționalitate a normelor contestate trebuie raportate, în principal, la articolul 32 din Constituție.

11. Curtea Constituțională a statuat că articolul 32 din Constituție își are corespondentul în articolul 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și sunt incidente standardele stabilite de către Curtea Europeană în această materie (HCC nr. 36 din 23 noiembrie 2021, § 27).

12. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a reținut că **alegerile libere și libertatea de exprimare, în special libertatea dezbaterii politice, formează împreună fundamentul oricărui sistem democratic.** Este deosebit de **important ca în perioada care precedă alegerile, opiniile și informațiile de orice fel să poată circula în mod liber.** Ca regulă generală, orice **opinii și informații referitoare la alegeri care sunt difuzate în timpul campaniei electorale** trebuie considerate ca **făcând parte dintr-o dezbaterie pe probleme de interes public.** În contextul dezbaterilor electorale, **exercitarea nestingherită a libertății de exprimare a candidaților are o semnificație deosebită.** Declarațiilor făcute în cadrul unei campanii electorale li se **acordă nivelul înalt de protecție** în temeiul articolului 10 al Convenției Europene, **lăsând autorităților statului o marjă de apreciere deosebit de îngustă pentru suprimarea unui astfel de discurs** (a se vedea *Orlovskaya Iskra v. Federația Rusă*, 21 februarie 2017, § 110; *Kommersant și alții v. Federația Rusă*, 23 iunie 2020, § 23; *Kuzmin v. Federația Rusă*, 10 ianuarie 2023, § 16).

13. În acest context, Comisia de la Veneția a reținut că interzicerea utilizării simbolurilor străine poate reprezenta **o măsură disproporționată din perspectiva libertății de exprimare.** În acest sens, și în conformitate cu prevederile Constituției Republicii Moldova și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului privind libertatea de exprimare, proiectul Codului ar trebui modificat pentru a defini mai clar situațiile și tipurile de simboluri care nu sunt admise în campanie (a se vedea Opinia comună, CDL-AD(2022)025, § 76).

14. De asemenea, în Opinia lor comună nr. 996/2020 din 8 octombrie 2020 privind amendamentele la Codul electoral al Republicii Moldova (CDL-AD(2020)027), Comisia de la Veneția și Oficiul OSCE pentru Instituțiile Democratice și Drepturile Omului au reținut, cu referire la prevederi normative similare, că sancționarea activităților electorale în cadrul procesiunilor religioase sau în biserici și interzicerea implicării organizațiilor non-guvernamentale, a sindicatelor sau a organizațiilor de caritate în campania electorală **sunt**

¹ https://constcourt.md/public/ccdoc/sesizari/22a_2023.02.06.pdf

problematică în termeni de întindere, de claritate și de previzibilitate. Interdicția generală privind declarațiile politice din partea organizațiilor religioase și a celor non-guvernamentale **este problematică din perspectiva libertății de exprimare** (a se vedea §§ 32-34 din Opinie).

15. Cu referire la articolul 70 alin. (13) din Codul electoral, Comisia de la Veneția și Oficiul OSCE au menționat că această normă **restrânge libertatea de exprimare și limitează oportunitățile legate de campania electorală.** Scopul creșterii condițiilor de concurență echitabile ar putea fi atins și prin reglementarea explicită a contabilității și raportării aspectelor financiare ale unor astfel de evenimente, inclusiv a oricăror donații în natură. De fapt, **astfel de restricții impun limitări ale alegerii comunicării și sunt dificil de justificat.** Se recomandă reconsiderarea interdicțiilor diferitelor tipuri de evenimente, astfel cum sunt prevăzute la articolul 70 alineatul (13) din proiectul codului (a se vedea Opinia comună, CDL-AD(2022)025, § 77).

16. În plus, în jurisprudența Curții Europene s-a stabilit că, în temeiul articolului 10 din Convenția Europeană, există **puține posibilități pentru restricții ale discursului politic, inclusiv în perioadele electorale** (a se vedea *Bédat v. Elveția* [MC], 29 martie 2016, § 49; *Teslenko și alții v. Federația Rusă*, 5 aprilie 2022, § 125). Campania pentru alegeri, precum și sprijinirea candidaților electorali, constituie **un aspect esențial al discursului politic protejat de articolul 10 din Convenția Europeană.**

17. Prin urmare, interdicțiile instituite de articolul 70 alineatele (4) și (13) din Codul electoral **reprezintă ingerințe în libertatea de exprimare garantată de articolul 32 din Constituție.** Este necesară o analiză în fond, în care se va putea stabili caracterul justificat sau nejustificat al ingerințelor, potrivit standardului general al proporționalității limitărilor exercițiului drepturilor fundamentale impus de articolul 54 din Constituție.

18. Așadar, în opinia mea, Curtea Constituțională trebuia **să declare sesizarea admisibilă, pentru a o examina în fond și pentru a verifica dacă articolele 52 alin. (1) și 70 alineatele (4) și (13) din Codul electoral respectă prevederile articolelor 32, 38 și 54 din Constituție.**

Judecător al Curții Constituționale

Serghei ȚURCAN

14 mai 2024