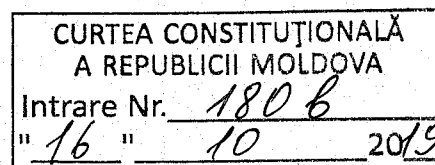




Parlamentul
Republicii Moldova

Deputat în Parlamentul Republicii Moldova

**Curtea Constituțională
a Republicii Moldova,**
mun. Chișinău, str. Al.
Lăpușneanu, 28



SESIZARE

**pentru interpretarea dispozițiilor art.72 alin.(3) lit.a) din Constituție
(în contextul modificării intempestive a jurisprudenței Curții Constituționale
prin Hotărârea Curții Constituționale nr.11/2019, pe de o parte, și anularea
sistemului mixt cu revenirea la sistemul proporțional în conformitate cu Legea
nr.113/2019, pe de altă parte)**

I. AUTORII SESIZĂRII

Sergiu Litvinenco – deputat în Parlamentul Republicii Moldova,
mun.Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 105, bir.615a, tel.: 0 692 67 436

Alexandru Slusari – deputat în Parlamentul Republicii Moldova,
mun.Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 105, bir.301, tel.: 0 691 19 604

Vasile Bolea – deputat în Parlamentul Republicii Moldova, mun.Chișinău, bd.
Ștefan cel Mare și Sfânt 105, bir.812, tel.: 0 699 96 939

II. OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are ca obiect interpretarea dispozițiilor art.72 alin.(3) lit.a) din Constituție în contextul modificării intempestive a jurisprudenței Curții Constituționale prin Hotărârea Curții Constituționale nr.11/2019, pe de o parte, și anularea sistemului mixt cu revenirea la sistemul proporțional în conformitate cu Legea nr.113/2019, pe de altă parte. La concret, instanței de contencios constituțional i se solicită să răspundă la următoarea întrebare: în contextul în care Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr.113/2019 [potrivit căreia a fost anulat sistemul electoral mixt și a fost revigorat sistemul electoral proporțional] care a intrat în vigoare la 17 august 2019 și, totodată, există Hotărârea Curții Constituționale nr.11/201, pe baza cărui sistem electoral urmează a se desfășura alegerile parlamentare anticipate în situația în care acestea vor avea loc?

Trebuie de precizat că necesitatea interpretării art.72 alin.(3) lit.a) din Constituție prin raportare la aspectele învederate nu presupune că semnatarii prezentei sesizări și partidele din care fac parte se pregătesc de alegeri parlamentare anticipate – alegerile parlamentare anticipate pot fi declanșate exclusiv în condițiile și în circumstanțele prevăzute de Legea Supremă –, ci este necesară pentru asigurarea previzibilității procesului electoral și a cadrului normativ aferent acestuia; atât cetățenii Republicii Moldova, cât și actorii politici, organele electorale, societatea în ansamblu, trebuie să cunoască ”regulile de joc” astfel încât, în eventualitatea unor alegeri parlamentare, să-și stabilească conduita și calea de urmat în funcție de o situație sau alta.

III. CADRUL NORMATIV PERTINENT

1. Prevederile relevante ale Constituției Republicii Moldova 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.

[...].”

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.

[...].”

Articolul 60

Parlamentul, organ reprezentativ suprem și legislativ

„(1) Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului.

(2) Parlamentul este compus din 101 deputați.”

Articolul 61

Alegerea Parlamentului

„(1) Parlamentul este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

(2) Modul de organizare și de desfășurare a alegerilor este stabilit prin lege organică.

(3) Alegerile deputaților în Parlament se desfășoară în cel mult 3 luni de la expirarea mandatului sau de la dizolvarea Parlamentului precedent.”

Articolul 72

Categorii de legi

„[...]”

(3) Prin lege organică se reglementează:

a) sistemul electoral;

[...]”

2. Prevederile relevante ale Codului electoral, adoptat prin Legea nr. 1381 din 21 noiembrie 1997 (în redacția Legii nr.113/2019), sunt următoarele:

Articolul 79. Alegerea Parlamentului

”(1) Parlamentul se alege prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, pentru un mandat de 4 ani.

(2) Alegerea Parlamentului se efectuează într-o singură circumscripție electorală națională, în care se aleg 101 deputați.”

IV. EXPUNEREA ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL SESIZĂRII

Potrivit art.72 alin.(3) lit.a) din Constituție, sistemul electoral se reglementează prin lege organică.

În jurisprudența sa constantă adoptată între 1998 și aprilie 2019, Curtea Constituțională mereu a statuat că regulile, vizând sistemul electoral care urmează a fi aplicat în cadrul alegerilor Parlamentului țării, reprezintă apanajul exclusiv al Parlamentului, Curtea Constituțională nefiind îndrituită să cenzureze acest aspect. De exemplu, în Hotărârea Curții Constituționale nr.15/1998, Curtea a subliniat că *”Parlamentul este unicul organ în măsură să adopte orice tip de scrutin sau modalitate de atribuire a mandatelor de deputat [...]”*, astfel încât *”[...] rămâne la discreția organului legislativ să decidă care sistem electoral să fie aplicat: majoritar, proporțional sau mixt [...]”*; sistemul electoral este, în esență, o *” [...] chestiune de oportunitate politică”*. Aceste concluzii se regăsesc și în Hotărârea Curții Constituționale nr.35/2000, Hotărârea Curții Constituționale nr.14/2009, Decizia Curții Constituționale nr.26/2010, Decizia Curții Constituționale nr.4/2013,

Decizia Curții Constituționale nr.6/2013, Decizia Curții Constituționale nr.51/2017, Decizia Curții Constituționale nr.124/2017.

Cu toate acestea, prin Hotărârea nr.11/2019, devinnd substanțial de la toată jurisprudența anterioară și fără a fi înserat considerente care ar justifica necesitatea revizuirii practicii unitare de până în luna aprilie 2019, implicit exemple de drept comparat unde o astfel de abordare ar fi valabilă, Curtea Constituțională a interpretat prevederile constituționale referitoare la sistemul electoral subliniind că:

”1. Parlamentul poate modifica sistemul electoral în intervale de timp mai mici decât o legislatură completă. Noul sistem nu poate fi implementat în cadrul alegerilor parlamentare anticipate, ci numai în cadrul unor alegeri parlamentare ordinare, cu condiția ca modificarea să aibă loc cu cel puțin un an înainte de alegeri.

2. Modificarea frecvență sau târzie a normelor care guvernează procesul electoral poate dezavantaja alegătorii, concurenții electorali și partidele, existând riscul încălcării dreptului la vot și a dreptului de a fi ales.”

Ca urmare a acestei revizuirii intempestive și neargumentate a propriei jurisprudențe – reviriment jurisprudențial eronat și nejustificat –, **a apărut o neclaritate totală în ceea ce privește sistemul electoral care urmează a fi aplicat în cazul unor alegeri parlamentare anticipate în eventualitatea în care acestea vor avea loc.** Astfel, pe de o parte, există și este în vigoare toată jurisprudența Curții Constituționale de până la adoptarea Hotărârii Curții nr.11/2019 – Hotărârea Curții Constituționale nr.15/1998, Hotărârea Curții Constituționale nr.35/2000, Hotărârea Curții Constituționale nr.14/2009, Decizia Curții Constituționale nr.26/2010, Decizia Curții Constituționale nr.4/2013, Decizia Curții Constituționale nr.6/2013, Decizia Curții Constituționale nr.51/2017, Decizia Curții Constituționale nr.124/2017 –, conform căreia doar Parlamentul este în măsură să decidă ce sistem electoral îl adoptă și îl aplică pentru un scrutin parlamentar. Pe de altă parte, există Hotărârea nr.11/2019 de unde rezultă că, indiferent de ce decide Parlamentul în conformitate

cu art.72 alin.(3) lit.a) din Legea Supremă, în cadrul unor eventuale alegeri parlamentare anticipate ar urma să se aplice sistemul electoral mixt.

Situația este și mai neclară dacă ținem cont de faptul că, prin Legea nr.113/2019, Parlamentul Republicii Moldova, uzând de prerogativa cu care este înzestrat potrivit art.72 alin.(3) lit.a) din Legea Supremă, a anulat sistemul electoral mixt și a revigorat sistemul electoral proporțional, iar concomitent cu aceasta, prin art.VIII alin.(1), a stabilit că intrarea în vigoare a legii [adică a prevederilor referitoare la sistemul electoral proporțional] este momentul publicării acesteia în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Legea a fost publicată în Monitorul Oficial din 17 august 2019, prin urmare acesta este momentul intrării legii în vigoare.

Obiter dictum, consacrară constituțională a reglementării de către Parlament a sistemului electoral nu înseamnă doar stabilirea în lege a acestui sistem, ci și determinarea momentului punerii acestuia în aplicare. Altfel spus, de vreme ce Parlamentul are competența de a stabili sistemul electoral aplicabil – regulile de organizare și de desfășurare a procesului electoral, modalitățile concrete de exercitare a dreptului de vot și a dreptului de a fi ales, transformarea voturilor în mandate etc. –, tot Parlamentul trebuie să decidă și de când acesta trebuie să fie aplicat. Bineînțeles că forul legiuitor trebuie să țină cont de rigorile constituționale și standardele stabilite în actele internaționale, implicit în cele ale Comisiei de la Veneția, însă aceasta nu înseamnă că altcineva ar putea interfera în această prerogativă exclusivă.

Necesitatea clarificării legislației electorale, care ar fi aplicabilă într-un eventual scrutin anticipat, survine și pornind de la importanța asigurării accesibilității și previzibilității cadrului normativ. Într-o bogată jurisprudență, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat importanța asigurării accesibilității și previzibilității cadrului normativ, inclusiv sub aspectul stabilității acesteia, instituind și o serie de repere care trebuie avute în vedere pentru asigurarea acestor exigențe (cauze precum *Sunday Times* contra Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, 1979, 22 *Rekvényi* contra Ungariei, 1999, *Rotaru* împotriva României, 2000,

Damman împotriva Elveției, 2005). Aceste principii cunosc o dezvoltare specială în ceea ce privește dreptul electoral, în considerarea importanței acestuia, fiind subliniate în documente adoptate în această materie. Menționăm, în principal, Codul bunelor practici în materie electorală – Linii directoare și raport explicativ, adoptat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept în cadrul celei de-a 52-a Sesiuni Plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002), act care accentuează mai ales că *”ar fi necesar a se evita, nu atât modificarea sistemelor de scrutin – ele pot fi întotdeauna îmbunătățite – ci modificarea lor frecventă sau cu puțin timp (cel puțin un an) înainte de alegeri. Chiar în absența unei intenții de manipulare, modificările vor fi dictate de interesele iminente ale partidului politic.”*. Rațiunea unui astfel de standard de ordin conceptual, dincolo de respectarea formală a termenului de un an de la adoptarea unui nou sistem electoral până la alegerile propriu-zise, este neadmiterea apariției unor dificultăți suplimentare pentru autoritățile însărcinate cu aplicarea legii, sub aspectul adaptării la procedura nou instituită și operațiunile de ordin tehnic pe care aceasta le implică.

Trebuie de remarcat că, prin adoptarea Legii nr.113/2019, în special a Titlului III ”Alegerile parlamentare”, **nu a avut loc o schimbare a sistemului electoral în sensul conferit acestei noțiuni de actele Comisiei de la Veneția, ci s-a realizat revigorarea sistemului electoral proporțional care a funcționat în Republica Moldova începând cu 1994.** Întrucât, după adoptarea Legii nr.154 din 20 iulie 2017, Codul electoral a fost republicat și, prin urmare, dispozițiile de modificare au fost încorporate, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta, nu a fost posibilă, din punct de vedere tehnic, abrogarea Legii nr. 154 din 20 iulie 2017 (printr-o lege de abrogare a Legii nr.154 din 20 iulie 2017). Însă sub aspectul conținutului, prevederile Titlului III ”Alegerile parlamentare” [introduse în Legea nr.113/2019 – punctul 30] sunt identice cu cele existente în Codul electoral până la adoptarea Legii nr. 154 din 20 iulie 2017.

Această remarcă este una esențială dat fiind faptul că anume sistemul electoral mixt, adoptat prin Legea nr. 154 din 20 iulie 2017, a fost unul contrar standardelor

recunoscute de Comisia de la Veneția. Or, în Avizul Comun pe marginea proiectelor de lege care vizează sistemul electoral pentru alegerile parlamentare, adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice în timpul celei de-a 59-a Reuniuni (Veneția, 15 iunie 2017) și de Comisia de la Veneția în timpul celei de-a 111-a Sesiuni Plenare (Veneția, 16-17 iunie 2017), s-a subliniat că *”(p)rin prisma acestor preocupări [în primul rând, s-a avut în vedere îngrijorarea semnificativă cu privire la aceea că candidații independenți majoritari pot avea legături cu sau pot fi influențați de oameni de afaceri sau alți actori care urmăresc propriile interese – s.n.] și având în vedere lipsa consensului privind această chestiune polarizată, o asemenea schimbare esențială, deși constituie prerogativa suverană a țării, nu este recomandabilă în acest moment”*.

Pentru a ajunge la o astfel de concluzie, Comisia de la Veneția a analizat proiectul legii de trecere la sistemul electoral mixt prin raportare la Codul bunelor practici în materie electorală și **a constatat că mai multe principii și standarde în materie sunt eludate**. Între altele, Comisia de la Veneția a subliniat că *”(o) reformă electorală de succes are la bază cel puțin trei elemente: 1) legislație clară și cuprinzătoare care corespunde standardelor internaționale și respectă recomandările anterioare; 2) adoptarea legislației prin consens larg după consultări publice extinse cu toate părțile interesate relevante; 3) angajamentul politic de a aplica în totalitate legislația electorală cu bună credință.”*. Față de aceste condiții, Comisia de la Veneția a apreciat că în cazul Republicii Moldova *”[...] nu se poate spune că reforma a fost adoptată în baza unui consens larg după consultări publice extinse cu părțile interesate relevante [...]”* și că *”[...] procedura de adoptare a proiectului în primă lectură a fost foarte rapidă fără a oferi posibilitatea unor dezbateri semnificative și incluzive, care sunt necesare pentru o astfel de schimbare fundamentală [...]”*. Atât consensul larg, cât și dezbaterile publice veritabile și inclusive, sunt, în esență, expresii ale neadmiterii percepțiilor de manipulare în favoarea vreunui actor electoral în procesul de edictare a unui nou sistem electoral, principiu consacrat în Codul bunelor practici în materie electorală.

De menționat că, în cazul de față, nu vorbim de o simplă opinie externă vizând nerespectarea principiilor și standardelor care sunt aplicabile în cazul schimbării sistemului electoral, ci de o opinie exprimată de însuși instituția care a adoptat Codul bunelor practici în materie electorală și este cea mai indicată să stabilească dacă o lege electorală respectă sau nu principiile și standardele corespunzătoare. Practic, ne aflăm în fața unei situații certe cu privire la nesocotirea principiilor și standardelor în materie de schimbare a sistemului electoral, fără a exista posibilitatea vreunor interpretări sau nuanțări.

Dimpotrivă, prin revenirea la sistemul electoral proporțional și abolirea sistemului mixt au fost respectate standardele Comisiei de la Veneția, conținute atât în Codul bunelor practici în materie electorală, cât și în Raportul explicativ adoptat în cadrul celei de-a 52-a sesiuni plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002). În primul rând, legea a întrunit un consens larg în societate – vorbim practic de unanimitate. Or, spre deosebire de adoptarea legii privind sistemul electoral mixt, care a fost precedată de zeci de acțiuni de protest în Chișinău, în raioane și în diasporă, la care au participat sute de mii de oameni, de luări de atitudini critice din partea partenerilor de dezvoltare – Uniunea Europeană, Statele Unite ale Americii, Consiliul Europei – și societății civile, de un referendum legislativ blocat contrar legii de Comisia Electorală Centrală controlată de vechiul regim etc., în cazul revigorării sistemului proporțional prin Legea nr.113/2019 nu doar că nu au existat astfel de evenimente, ci nici măcar critici în societate nu au fost înregistrate. În plus, spre deosebire de modul în care a fost promovat sistemul electoral mixt, în procesul de pregătire a Legii nr.113/2019 au avut loc dezbateri publice autentice și nu mimate, la acestea putând participa oricine a dorit, neexistând practica invitării persoanelor docile care ar prezenta doar puncte de vedere în susținerea inițiativei.

O dovadă clară a faptului că revigorarea sistemului proporțional și anularea mixtului respectă toate standardele internaționale aferente unui scrutin liber și corect îl reprezintă acel fapt că decizia respectivă a fost salutăată de către un șir întreg de

instituții internaționale printre care Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei¹ și Uniunea Europeană².

Cu privire la forța juridică a Codului bunelor practici în materie electorală, considerăm că acesta, deși nu are un caracter obligatoriu, este un document determinant în vederea organizării unor alegeri libere și corecte. Ca urmare, actele Comisiei de la Veneția, chiar dacă nu sunt obligatorii *stricto sensu*, ele negenerând sancțiuni în eventualitatea în care statele eșuează în implementarea dispozițiilor sale, sunt determinante dacă un stat dorește să respecte, în cadrul scrutinelor pe care le organizează, principiile democratice, ale statului de drept și, implicit, să desfășoare alegeri libere și corecte. De altfel, Codul bunelor practici în materie electorală este reținut ca document internațional relevant și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (de exemplu, Hotărârea pronunțată în Cauza Petkov și alții împotriva Bulgariei din 11 iunie 2009 sau Hotărârea pronunțată în Cauza Grosaru împotriva României din 2 martie 2010).

Înlocuirea unui sistem electoral adoptat cu nesocotirea standardelor recunoscute cu un sistem electoral adoptat cu respectarea acestora nicidecum nu înseamnă modificarea sistemului electoral în sensul actelor Comisiei de la Veneția și, pe cale de consecință, nu implică după sine obligativitatea incidenței asupra sa a termenului de un an de la adoptare până la punerea sa în aplicare.

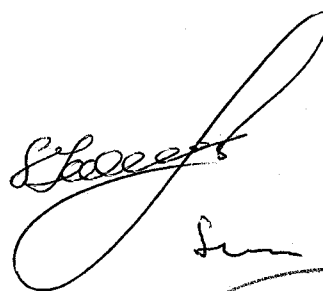
¹ În rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei se menționează: "În urma modificării legislației electorale și a anulării sistemului electoral mixt în august 2019, în conformitate cu recomandările Comisiei de la Veneția, Adunarea salută măsurile întreprinse pentru creșterea transparenței în finanțarea campaniilor electorale, reducerea pragurilor electorale și să crească posibilitatea ca diaspora să își exprime votul. Invită autoritățile moldovene să pună în aplicare recomandările formulate de comitetul ad hoc de observare a alegerilor PACE în 2018 și avizele Comisiei de la Veneția referitoare la finanțarea partidelor și campaniilor politice (2017) și a sistemului electoral (2017)." – Resolution 2308 (2019) The functioning of democratic institutions in the Republic of Moldova, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=28241&lang=en>.

² Federica Mogherini, Înalt Reprezentant UE în domeniul politicii externe, a declarat: "Am salutat schimbările pozitive în domeniul legislației electorale, menționând totodată necesitatea ca reformele să continue aici" - Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the joint press conference with Moldovan Prime Minister Maia Sandu, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/68308/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-joint-press-conference-moldovan_en

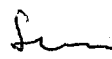
Dar chiar și dacă am admite ipotetic că prin Legea nr.113/2019 s-a modificat sistemul electoral, în măsura în care Parlamentul a decis ca acesta să fie aplicat odată cu publicarea legii în Monitorul Oficial, standardele Comisiei de la Veneția oricum nu ar fi fost înfrânte. Și asta deoarece, precum s-a mai specificat în prezenta sesizare, esența condiției cu privire la neaplicarea unui nou sistem electoral mai devreme de un an de la adoptarea acestuia rezidă în excluderea dificultăților în exercitarea dreptului de vot, dificultăți care pot avea ca efect, în cele din urmă, restrângerea exercițiului acestui drept. Însă prin înlocuirea sistemului mixt cu cel proporțional cetățenii din contra vor avea de realizat o sarcină mult mai simplă – exprimarea opțiunii pe un singur buletin de vot în loc de două, ceea ce va presupune micșorarea exponențială a timpului necesar votării pentru fiecare cetățean, luând în calcul în acest sens distribuirea buletinelor, timpul de vot în cabine, introducerea buletinelor de vot în cele două urne etc. Simplificarea operațiunilor de vot micșorează probabilitatea excluderii de la vot a alegătorilor care, independent de voința lor, nu vor reuși să voteze în perioada de timp afectată exercitării votului, până la închiderea urnelor. Acestea sunt și rațiunile practice care fundamentează o altă regulă prevăzută de Codul bunelor practici în materie electorală, și anume aceea ca procedura de votare să rămână cât mai simplă, pentru a lăsa deplină libertate alegătorilor de a-și exprima voința și a asigura astfel efectivitatea dreptului la vot și la alegeri libere. Cetățenii Republicii Moldova, în cei peste 20 de ani de aplicare a sistemului electoral proporțional, îl cunosc foarte bine, astfel că reintroducerea acestuia este un element care, fără îndoială, îmbunătățește modul de exercitare a dreptului constituțional de a vota.

Având în vedere cele relatate, în contextul modificării intempestive a jurisprudenței Curții Constituționale prin Hotărârea Curții Constituționale nr.11/2019, pe de o parte, și anularea sistemului mixt cu revenirea la sistemul proporțional în conformitate cu Legea nr.113/2019, pe de altă parte, întru asigurarea previzibilității procesului electoral și cadrului normativ aferent

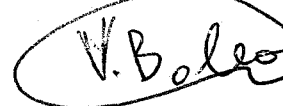
acestui, solicităm interpretarea dispozițiilor art.72 alin.(3) lit.a) din Constituție astfel încât instanța de contencios constituțional să răspundă la următoarea întrebare: în contextul în care Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr.113/2019 [potrivit căreia a fost anulat sistemul electoral mixt și a fost revigorat sistemul electoral proporțional] care a intrat în vigoare la 17 august 2019 și, totodată, există Hotărârea Curții Constituționale nr.11/2019, pe baza cărui sistem electoral urmează a se desfășura alegerile parlamentare anticipate în situația în care acestea vor avea loc?



Litvinenco Sergiu



Slusari Alexandru



Bolea Vasile

deputați în Parlamentul Republicii Moldova