

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28,
Chișinău MD 2004,
Republica Moldova

SESIZARE

prezentată în conformitate cu articolul 25 lit. g) din Legea nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională și articolele 38 alin.(1) lit. g) și 39 din Codul Jurisdicției Constituționale nr. 502-XIII din 16 iunie 1995

pentru controlul constituționalității unor prevederi din Codul Electoral nr.325 din 8 decembrie 2022

12:08

| | | |
|--|------------|-------------|
| CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA | | |
| Intrare Nr. | <i>22a</i> | |
| "06" | <i>02</i> | <i>2023</i> |

I – AUTORUL SESIZĂRII

Novac Grigore,
Deputați în Parlamentul Republicii Moldova
Parlamentul Republicii Moldova
Bulevardul Ștefan cel Mare și Sfânt 105,
Chișinău 2073

II – OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are drept obiect examinarea constituționalității unor prevederi din Codul Electoral nr.325 din 8 decembrie 2022.

III – EXPUNEREA PRETINSEI SAU A PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI ALE CONSTITUȚIEI, PRECUM ȘI A ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL ACESTOR AFIRMAȚII

La 8 decembrie 2022, Parlamentul a adoptat Codul Electoral nr. 325, promulgat de către Președintele Republicii Moldova prin Decretul nr. 744-IX din 21 decembrie 2021, care printre altele prevede următoarele relementări, ce în opinia autorului sesizării prezintă riscuri de neconstituționalitate. Astfel, pentru claritatea obiectului sesizării, vom sublinia următoarele articole și conținutul lor:

– Articolul 40 din Cod prevede **dreptul (discreția) Comisiei Electorale Centrale, de a organiza pentru alegătorii din localitățile din stânga Nistrului secții de votare:**

„În cazul alegerilor parlamentare, prezidențiale și al referendumurilor republicane, Comisia Electorală Centrală, cu cel puțin 35 de zile înainte de data alegerilor, poate organiza pentru alegătorii din localitățile din stânga Nistrului secții de votare cu sediul pe teritoriul Republicii Moldova aflat sub jurisdicția constituțională a autorităților administrației publice centrale.”

În sensul acestei norme, este compromis dreptul constituțional al cetățenilor de a alege, consfințit în art.38 din Constituție. Or, în redacția propusă, deschiderea secțiilor de vot în stânga Nistrului rămîne la discreția Comisiei Electorale Centrale. Codul nu instituie „filtre” prompte pentru a „aprecia” cînd merită și cînd nu merită stînga Nistrului să aibă deschise secții de votare.

De altfel, în Hotărârea Curții Constituționale nr. 25 din 09 noiembrie 2010 a subliniat că legiuitorul are obligația de a crea condiții adecvate pentru realizarea voinței suverane a poporului pe calea exercitării drepturilor electorale de către cetățeni și, respectiv, a formării unor organe autonome și independente ale puterii publice, menite să transpună în viață interesele poporului și să garanteze drepturile și libertățile omului și cetățeanului Republicii Moldova.

În aspect comparat, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a observat multitudinea de situații prevăzute în constituțiile și legislațiile electorale ale statelor membre ale Consiliului Europei, care variază în funcție de factorii istorici și politici proprii fiecărui stat și demonstrează diversitatea soluțiilor posibile în această materie. Potrivit Codului bunelor practici în materie electorală, adoptat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept la cea de-a 52-a sesiune plenară din 18-19 octombrie 2002, egalitatea șanselor trebuie

garantată tuturor partidelor și candidaților și trebuie să stimuleze Statul să adopte o atitudine imparțială față de ei și să aplice aceeași legislație în mod echitabil tuturor.

– Articolul 52, reglementează compensarea cheltuielilor aferente organizării și desfășurării alegerilor în maniera:

„În cazul apariției circumstanțelor ce duc 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.”

Prin urmare, de moment ce candidatul conștientizează că nu va putea restitui sumele, acesta renunță la dreptul de a candida din motive financiare. Or, prin esența sa, norma contravine dreptului constituțional de a fi ales, instituind un filtru pecuniar.

Un exemplu elocvent este încetarea mandatului în baza demisiei, eventual „din proprie dorință”, la baza căreia s-ar afla presiuni politice. În acest caz, în lumina reglementărilor criticate, candidatul urmează să compenseze cheltuielile aferente organizării alegerilor.

Cu referire la aceasta, Comisia de la Veneția¹ a subliniat că „Articolul 52 din proiectul de Cod stabilește obligația primarului sau Președintelui ales să ramburseze „costul suportat de bugetul de stat în legătură cu organizarea și conduita alegerilor” dacă funcția aleasă este eliberată în mai puțin de un an, cu excepția de a face deci pe baza unei cereri motivate. Aceasta este o prevedere atipică care pare să abordeze problema de demisie din funcția de aleși după ce au cheltuit bani publici în campanie.

Cu toate acestea, poate fi practic dificil de calculat costurile suportate „în legătură cu desfășurarea alegerilor” de către un anumit candidat și nu ar fi proporțională cu cererea de la un candidat pentru a rambursa costul unui întreg alegeri. Acest lucru poate fi deosebit problematică pentru președinte sau primari care ar fi putut avea un sprijin semnificativ din partea unui politic partid să-și finanțeze campania, dar nu se bucură de un astfel de sprijin după alegeri.

Se recomandă revizuirea acestei prevederi și luarea în considerare a unei măsuri mai bine definite proporțional cu consecințele negative ale demisionării aleșilor.”

– Articolul 70 alin. (4) din Cod, instituie „filtrul de preferințe” în ceea ce privește regulile desfășurării agitației electorale. Or, prin respectiva reglementare legiuitorul instituie o derogare de la interdicția generală de desfășurare a agitației electorale, și anume agreând legislativ publicitatea electorală cu proveniență din Uniunea Europeană.

De altfel, privită din perspectiva tehnicii legislative, norma respectivă conturează o controversă juridică, și fentează plenar principiile legiferării, venind în același timp să reglementeze raporturi juridice printr-un contrast normativ. Pentru claritatea pretenției, prezentăm Înaltei Curți norma:

„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 fi utilizate imagini ce reprezintă culte religioase sau părți componente ale acestora, persoane oficiale străine, instituții de stat sau autorități publice de peste hotare, organizații internaționale. Se interzic 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

¹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)025-e)

la discriminare, la separatism teritorial, la violență publică, precum și alte manifestări ce atentează la regimul constituțional. Prin derogare, prevederile respective nu se aplică în cazurile ce vizează angajamentele asumate de Republica Moldova în baza acordurilor internaționale încheiate cu Uniunea Europeană.”

Exercițiul analizei aplicabilității acestei norme, inclusiv prin prisma regulilor **analizei ex-post**, respune interdicții prin propoziția întâi a articolului, însă dacă interdicțiile provin din spațiul Uniunii Europene, acestea devin permise. Or, acest exercițiu nu este altceva decât o camuflare a scopului real al prevederii. Exercițiul interzis în teoria și practica tehnicii legislative. De altfel, contrar articolului 23 din Legea Supremă, argumentele în acest sens v-or fi desfășurate *infra*.

De altfel, Curtea Europeană a precizat că este deosebit de important de a avea un flux liber de opinii și informații în campaniile electorale. În cauza *Bowman v. Regatul Unit* Curtea Europeană a statuat: „[...] alegerile libere și libertatea de exprimare, în special libertatea dezbaterilor politice, formează împreună piatra de temelie a oricărui sistem democratic (a se vedea hotărârea *Mathieu-Mohin și Clerfayt v. Belgia* din 2 martie 1987, Seria A, Nr.113, § 47 și hotărârea *Lingens v. Austria* din 8 iulie 1986, Seria A, Nr. 113, §§ 41-42). Cele două drepturi sunt legate unul de altul și operează pentru a se consolida reciproc: de exemplu, după cum a observat Curtea, în trecut, libertatea de exprimare este una dintre „condițiile” necesare pentru a asigura libertatea de exprimare a opiniei publicului în alegerea legislativului. Din acest motiv este deosebit de important ca opiniile și informațiile de toate tipurile să poată circula liber în perioada premergătoare alegerilor [...]”.

– Articolul 70 alin.(13), reduce la minimum sensul competiției electorale, dar și metodele unanim recunoscute de competitivitate și interacțiune cu alegătorul în cadrul campaniei electorale. Or, acesta prevede că:

„În campania electorală, competitorilor electorali li se interzic 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, alifșarea 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.”

– Articolul 73 alin.(4) prevede că „**Buletinele de vot se întocmesc în limba română**. Pentru a facilita participarea la scrutin a minorităților etnice, buletinele de vot se întocmesc și într-o altă limbă, la solicitarea organelor electorale din circumscripția respectivă”

Referindu-ne la accesibilitatea buletinului de vot, legiuitorul propune elaborarea acestuia **exclusiv în limba română**, în pofida prevederilor constituționale de la art.13 precum și în pofida spectrului comunităților etnice din Republica Moldova: Ucraineni, Găgăuzi, Ruși, Bulgari, care constituie cca 9-10% din populație.

Cu referire la aceasta, Comisia de la Veneția², menționează: „Articolul 73(7) prevede că buletinele de vot sunt tipărite **exclusiv în limba română**. Aceasta amenință să afecteze negativ participarea electorală a minorităților naționale prin reducerea posibilitatea de a face o alegere în cunoștință de cauză, mai ales în cazul referendumurilor, atunci când este posibil fie mai multe întrebări. Standardele internaționale în acest sens impun măsuri pozitive luate pentru a depăși dificultăți specifice, cum ar fi barierele lingvistice.

În localitățile unde anume există bariere, ar trebui furnizate informații și materiale ușor accesibile despre vot limbile minoritare. Pentru a facilita exercitarea efectivă a

² [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)025-e)

dreptului de vot în localitățile în care minoritățile reprezintă un anumit procent din populație, ODIHR și Comisia de la Veneția recomandă păstrarea posibilității ca buletinele de vot și informațiile relevante ale alegătorilor să fie produse atât în limba română, **cât și în limbile vorbite de minoritățile naționale.**”

Finalmente, articolul 16 din Constituție prevede expres că „Toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, **limbă**, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.”

Teza potrivit căreia respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului, din art. 16 alin. (1) întărește poziția ființei umane în cadrul valorilor ocrotite de stat. Statul se obligă să respecte și să ocrotească persoana, iar Constituția stabilește că respectarea și ocrotirea persoanei sunt plasate pe primele poziții în categoria obligațiilor statului, prin urmare, și persoana se află în vârful piramidei ierarhice a valorilor ocrotite și garantate de Constituție. Lipsa măsurilor de protecție adecvate duce la încălcarea prevederilor art. 16 din Constituție, potrivit cărora respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

Cu referire la interdicția aplicării unui tratament discriminatoriu. În sens uzual, discriminarea presupune aplicarea unui tratament diferențiat persoanelor între care nu există deosebiri din punct de vedere moral, ci numai deosebiri de alt fel – fiziologice (sex, particularități fizice) sau etnice (culoare a părului, a pielii, naționalitate). Discriminarea se definește nu doar ca o diferență, ci ca o diferență interzisă, deoarece este nelegitimă, arbitrară. Textul constituțional stabilește egalitatea tuturor cetățenilor, fără deosebire, ceea ce presupune interdicția aplicării unui tratament juridic aparte unei persoane, tratament de natură să o plaseze într-o poziție subordonată sau supraordonată față de ceilalți cetățeni. Originea excepțiilor este indicată expres, în conformitate cu textul constituțional, nu se poate face deosebire de: limbă - este definită drept sistem de comunicare specific unei comunități umane, istoric constituite, caracterizat prin structură gramaticală, fonetică și lexicală proprie. În virtutea principiului egalității, nu există limbi „mai bune“, „mai dezvoltate“ sau „mai privilegiate“.

– Articolul 103 alin.(9) prevede că „Comisia Electorală Centrală poate solicita Agenției Servicii Publice radierea din oficiu a partidelor politice în condițiile Legii nr. 294/2007 privind partidele politice.”

Or, art.135 lit. h) din Constituție prevede expres faptul că Înalta Curte hotărăște asupra chestiunilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid.

În susținerea criticilor de neconstituționalitate ale normelor expuse, subliniem faptul că, Comisia Europeană a Democrației prin Drept (de la Veneția)³, prin Opinia CDL-AD(2022)025-e, a conturat printre altele următoarele recomandări:

- a) Reconsiderarea limitărilor dreptului de vot și de a candida la alegeri;
- b) Elaborarea sau, cel puțin, referirea la procesele electorale desfășurate în Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia și descrierea autorităților electorale relevante.
- c) Definirea mai precisă care simboluri sau tipuri de simboluri nu sunt permise în campanie pentru a limita astfel de restricții la cea mai mare necesitate a acestor limitări într-o societate democratică.

d) Reconsiderarea interdicției concurenților electorali de a organiza diverse tipuri de **evenimente de campanie**, cum ar fi concerte, competiții și alte tipuri de politică promovare. Reconsiderarea numărului de rapoarte intermediare de cheltuieli ale concurenților electorali înainte de ziua alegerilor și termenul limită de depunere a

³ ibidem

raportului final după alegeri, pentru a servi cel mai bine interesele de transparență și responsabilitate, în timp ce nu impunând cerințe împovărătoare.

e) Reconsiderarea posibilității de a modifica ordinea pe listă după trimiterea listei înregistrare;

f) Păstrarea posibilității ca buletinele de vot și informațiile relevante ale alegătorilor să fie

g) produse atât în limba română, **cât și în limbile vorbite de minoritățile naționale.**

De altfel, ODIHR și Comisia de la Veneția și-au exprimat în mod constant opinia că oricare modificările de succes ale legislației electorale ar trebui să se bazeze pe cel puțin următoarele trei elemente esențiale:

1) o legislație clară și cuprinzătoare care să îndeplinească obligațiile internaționale și standarde și abordează recomandările anterioare;

2) adoptarea legislației prin consens larg, după ample consultări publice cu toate părțile interesate relevante; și

3) angajamentul politic de a implementa integral o astfel de legislație, cu bunăcredință, în mod adecvat garanții procedurale și judiciare și mijloace prin care să se evalueze în timp util orice pretins eșecul de a face acest lucru.

Astfel, cu referire la incidența normelor Constituționale, vom contura următoarele:

Potrivit **articolului 38 din Legea Supremă**, 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. Această prevedere urmează să fie corelată cu art. 2 din Constituție, care prevede că suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative. Alegerile sunt modalitatea de bază și principalul mijloc juridic de formare a instituțiilor și organelor de stat și de investire a persoanelor oficiale cu atribuții publice.

Prin alegeri, poporul își selectează reprezentanții săi, iar prin mandatul încredințat, le transmite împuterniciri de realizare a suveranității, exercitând funcții cu atribuții concrete.

Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice din 16 decembrie 1966, la care se face referință în art. 4 din Constituție, prevede că orice cetățean are dreptul și trebuie să aibă posibilitatea, fără nicio discriminare și fără restricții rezonabile, de a alege și de a fi ales, în cadrul unor alegeri periodice, oneste, cu sufragiu universal și egal și cu scrutin secret, asigurând exprimarea liberă a voinței alegătorului.

Astfel, constatăm că prevederile constituționale sunt în concordanță cu standardele internaționale general recunoscute și obligatorii pentru state în materia alegerilor. Universalitatea sufragiului. Realizarea dreptului electoral nu depinde de sex, rasă, naționalitate, **limbă**, proveniența socială, funcția deținută sau exercitată, genul de activitate, religie, aspirații politice, reședință, avere sau de alte criterii și circumstanțe. Este de menționat că în Republica Moldova nu există sistemul censului electoral. Actualmente, legislația noastră admite numai censul de vârstă.

Egalitatea dreptului electoral se asigură înainte de toate prin includerea alegătorului doar într-o singură listă dintr-o singură circumscripție electorală, astfel încât acesta să participe la alegerea organului electiv doar o singură dată. În cadrul oricărui scrutin, fiecare alegător are dreptul la un singur vot.

Cu referire la **incidența articolului 41 din Constituție**, potrivit căruia 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.

Partidele și alte organizații social-politice sunt egale în fața legii. Statul asigură respectarea drepturilor și intereselor legitime ale partidelor și ale altor organizații social-politice.

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.

Pluralismul politic este o condiție indispensabilă a democrației și valoarea pe care o acordă Constituția acestui principiu este excepțională. Garanțiile pluralismului sunt diverse, dar principala garanție o constituie posibilitatea și libertatea înființării și funcționării partidelor politice, asigurarea tratamentului juridic egal și garantarea constituțională a dreptului la libera asociere. Importanța deosebită a dreptului de asociere în partide politice, libertatea lor de formare și libertatea persoanei de a face parte din acestea au fost puse în valoare de actele internaționale.

Jurisprudența CtEDO a reținut că datorită rolului în viața social-politică a unei țări, partidele politice: au capacitatea de a influența ansamblul regimului politic statal; se disting de orice alte organizații care activează în domeniul politic; reprezintă o modalitate esențială de punere în valoare a libertății de asociere necesară bunei funcționări a democrației.

Alin. (1) al art. 38 prevede că cetățenii se pot asocia liber în partide și în **alte organizații social-politice**. În jurisprudența Curții Constituționale s-a menționat că dreptul la asociere este consfințit în art. 41 din Constituție și prevede posibilitatea cetățenilor de a se asocia, în mod liber, în partide sau **formațiuni social-politice**, în sindicate sau alte tipuri și forme de organizații: de femei, de tineret și copii, ale veteranilor, ale invalizilor, societăți științifico-tehnice, de culturalizare și educative, sportive și de cultură fizică, uniuni de creație, asociații de compozitori, fonduri și alte asociații ale cetățenilor, cu scopul de a participa la viața politică, științifică, socială și culturală, sau de a-și realiza o serie de interese legitime comune. Dreptul de asociere în partide este un drept social-politic fundamental, din categoria libertăților de opinie, clasificat astfel alături de libertatea conștiinței și de exprimare.

Or, Constituția Republicii Moldova a divizat libertatea de asociere în două componente: 1) libertatea întemeierii și afilierei la sindicate; 2) libertatea partidelor și a **altor organizații social-politice**. Constituția nu prevede expres libertatea generală de asociere (în asociații obștești, alte forme și comunități de interese, scopuri), dar acest drept este garantat cetățenilor RM în virtutea tratatelor internaționale în materia drepturilor și libertăților fundamentale.

Tot aici, referindu-ne la dreptul Comisiei Electorale Centrale de a solicita radierea unui partid politic, menționăm că, dreptul de asociere (politică) nu este absolut, exercitarea lui poate fi restrânsă, dacă este necesar, și nu vine în contradicție cu stipulările actelor internaționale și cu dispozițiile constituționale. Alin. (4)-(6) din art. 41 al Constituției stabilesc limitări ale dreptului la libera asociere în partide: 1. Alin. (4) stabilește că sunt neconstituționale partidele care militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept, a suveranității și independenței, a integrității teritoriale. Acest text are menirea de a proteja valorile politice, juridice și statale consacrate de principiile generale ale Constituției. Legea privind partidele politice conține mai multe limitări, stabilind că sunt interzise partidele politice care, prin statutul, programul și/sau activitatea lor, militează împotriva suveranității, integrității teritoriale a țării, valorilor democratice și ordinii de drept, utilizează mijloace ilegale sau violente, incompatibile cu principiile fundamentale ale democrației. Totuși problema corespunderii dispozițiilor constituționale nu este lăsată

la latitudinea diferitelor instituții ale statului, deoarece adesea ele nu sunt altceva decât exponente ale unor forțe politice și ar putea comite abuzuri. **Doar Curtea Constituțională este în drept să hotărască asupra constituționalității unui partid**, iar lichidarea partidelor politice poate fi exercitată numai în cazurile expres prevăzute de art. 41 din Constituție și numai cu avizul Curții Constituționale.

În cazul încălcării dispozițiilor art. 41 alin. (4) din Constituție, măsurile legale luate pentru interzicerea sau desființarea forțată a partidelor politice vor fi considerate de natură excepțională și guvernate de principiul proporționalității în conformitate cu art. 54 alin. (4) din Constituție.

Alin. (5) conține încă o condiție a exercitării dreptului la libera asociere, stabilind că asociațiile secrete sunt interzise. Deși se utilizează noțiunea asociații, textul se referă la partide politice, întreg articolul constituțional fiind consacrat formațiunilor politice.

Referindu-ne la necostituționalitatea articolul 70 alin. (4) din Cod, care instituie „fitrul de preferințe” în ceea ce privește regulile desfășurării agitației electorale. Or, prin respectiva reglementare legiuitorul instituie o derogare de la interdicția generală de desfășurare a agitației electorale, și anume agreind legislativ publicitatea electorală cu proveniență din Uniunea Europeană.

A priori, apreciem incidența asupra **libertății opiniei și de exprimare prin prisma art.32 din Constituție**, se conturează prin prisma instaurării unui control absolut în privința tacticii electoral-agitaționale, astfel, influențând în mod direct politica redacțională și tehnicile și stilistica difuzării materialului electoral în sensul formării în interes determinat a opiniei publice, precum și a reducerii libertății de exprimare pentru subiecții electorali.

Or, una dintre principalele libertăți pe care știința dreptului constituțional o atribuie categoriei drepturilor și libertăților social-politice este libertatea exprimării gândurilor și părerilor personale, care înglobează cele mai importante drepturi de care se poate bucura omul într-o societate democratică modernă – libertatea gândului, libertatea cuvântului și libertatea presei. Dreptul constituțional, teoria și practica realizării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului prezintă libertatea de exprimare ca având un conținut juridic complex.

Această libertate este și una dintre cele mai vechi libertăți cetățenești, fiind inclusă în primele declarații ale drepturilor omului sub denumirea libertate a presei, libertate a cuvântului, libertate a informației etc. Și în prezent, dreptul internațional acordă o protecție temeinică dreptului la libertatea de exprimare (Rezoluția Adunării Generale a ONU nr. 31/1 din 9 februarie 1946 (libertatea de opinie și de exprimare a fost declarată un drept fundamental al omului și piatra de temelie a tuturor libertăților cărora li se consacră Națiunile Unite); Declarația Universală a Drepturilor Omului (art. 19); Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice (art. 19)).

Libertatea de exprimare este protejată și de către trei sisteme regionale în domeniul drepturilor omului (Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului (art. 10); Convenția americană privind drepturile omului (art. 13); Carta africană privind drepturile omului și ale popoarelor (art. 9).).

Or, libertatea opiniei, adică libertatea omului de a-și formula o părere proprie despre fapte și lucruri, este o parte componentă a libertății conștiinței, ambele constituind activitatea lăuntrică a individului. Libertatea exprimării însă reprezintă faza exterioară a comportamentului acestuia.

Garantând libertatea de exprimare, textul constituțional impune reglementări speciale pentru activitatea instituțiilor ce asigură aducerea gândurilor și opiniilor la cunoștința publică – mijloacele de informare în masă (mass-media). Reglementările legale în materie

de mass-media se pot grupa în două regimuri (sisteme) principale: – regimul preventiv, care permite autorităților publice competente să adopte măsuri de preîntâmpinare a unor delikte de presă sau a efectelor acestora, dăunătoare intereselor generale (măsuri preventive: autorizarea prealabilă; cauțiunea; cenzura; avertismentul; suspendarea); – regimul represiv, caracterizat prin adoptarea de măsuri restrictive prealabile apariției unei publicații.

Totodată, recunoscînd că libertatea de exprimare nu este un drept absolut, existînd condiții și limite pînă la care poate fi exercitată, ceea ce permite menținerea echilibrului între drepturile individului și interesele generale ale societății democratice în ansamblul lor, atunci cînd acestea pot intra în conflict. Or, art. 32 alin. (3) din Constituție prevede expres că în exercitarea libertății de exprimare sunt interzise și pedepsite prin lege o serie de acțiuni și manifestări. Orice restricție impusă dreptului la libertatea de exprimare trebuie să întrunească un test strict, compus din trei părți. Acest test, care a fost confirmat atât de Comitetul pentru Drepturile Omului, cât și de CtEDO *Goodwin v. Regatul Unit, 1996*, cere ca orice restricție: (1) să fie prevăzută de lege; (2) să fie impusă pentru a proteja interesul legitim (incluzînd protecția reputației altora); (3) să fie necesară pentru a atinge interesul legitim.

Literalmente, pentru ca o restricție să fie considerată necesară, aceasta trebuie să limiteze cât mai puțin posibil libertatea de exprimare, să fie planificată atent, astfel încât să atingă obiectivul scontat, și aceasta să nu fie arbitrară, injustă sau bazată pe considerații iraționale *The Sunday Times v. Regatul Unit, 1979*.

Jurisprudența CtEDO, *Lingens v. Austria, 1986*; *Oberschlick v. Austria, 1991*; *Schwabe v. Austria, 1992*; *Dalban v. România, 1999*, a determinat principii importante privind exigența necesității ingerinței „într-o societate democratică”: marjă de toleranță sporită în cazul politicianilor; impactul negativ al condamnărilor asupra libertății presei în general; necesitatea distincției dintre „fapte” și „judecăți de valoare”.

Doctrina internațională și practica organelor europene de jurisdicție mai rețin că: pluralismul, toleranța și transparența sunt condiții *sine qua non* ale unei societăți democratice; libertatea de expresie poate să îmbrace forma unor pure relații de fapt; vehicularea unei opinii poate să privească toate domeniile vieții sociale, în variate forme de expresie (orale, scrise, simbolice, muzicale, gestuale); statul trebuie să se opună tendințelor de a obstrucționa pluralismul de presă sau celor de concentrare excesivă a industriei presei; libertatea de opinie constituie un drept autonom, care implică interdicția de a obliga o persoană să-și declare opiniile și obligă statul să se abțină de la activități de îndoctrinare, precum și interdicția oricăror discriminări fondate pe convingeri etc.

Aderînd la Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat la 16 decembrie 1966, Republica Moldova s-a angajat să respecte și să garanteze tuturor indivizilor care se găsesc pe teritoriul său și țin de competența sa drepturile recunoscute în Pact, fără nici o deosebire, în special de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau întemeiată pe orice altă împrejurare.

De asemenea, Republica Moldova și-a asumat angajamentul ca, potrivit cu procedura sa constituțională și cu dispozițiile Pactului, să adopte măsurile care să permită luarea unor măsuri legislative sau de alt ordin menite să traducă în viață drepturile recunoscute în Pact, care nu ar fi încă în vigoare (art.2 alin.(1) și alin. (2)). Potrivit art.19 din Pact, nimeni nu trebuie să aibă de suferit din cauza opiniilor sale. Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare; acest drept cuprinde libertatea de a căuta, de a primi și de a răspîndi informații și idei de orice fel, fără a se ține seama de frontiere, sub formă orală, scrisă,

tipărită ori artistică, sau prin orice alt mijloc, la alegerea sa.

Prin urmare, subliniem că Republica Moldova este parte a unui șir de tratate internaționale⁴ (bi și multe laterale), iar cele încheiate cu Uniunea Europeană, constituie doar o parte dintre ele.

Or, norma criticată (art.70 alin.(4)) din Cod prevede, „Prin derogare, prevederile respective nu se aplică în cazurile ce vizează angajamentele asumate de Republica Moldova în baza acordurilor internaționale încheiate cu Uniunea Europeană.”

În acest context, conturăm și incidența **art.34 din Constituție**, care reglementează dreptul la informație, or, prin prisma criticilor aduse *supra*, aprecim următoarele considerente.

Tradițional, regimurile autoritare (mai ales cele totalitare) limitează libertatea cuvântului și a exprimării, libertatea conștiinței, libertatea presei și a celorlalte mijloace de informare în masă, dreptul de acces la informația vizând modul, mijloacele și condițiile în care se realizează administrarea treburilor de stat și dreptul de a difuza astfel de informații. Or, Limitarea dreptului de acces la informația cu caracter public se realizează prin monopolizarea mijloacelor de informare în masă și supunerea lor unui control politic total, prin intermediul cenzurii; prin dezinformarea cetățenilor și interzicerea difuzării informațiilor nefavorabile puterii etc.

Acest drept a constituit preocuparea comunității internaționale, fiind înscris în actele internaționale referitoare la drepturile omului (Declarația Universală a Drepturilor Omului (art. 19); Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (art. 19); Rezoluții adoptate în cadrul ONU privind: măsurile de facilitare a accesului la informație și transmiterii ei peste frontiere; măsurile de liberă publicare și liberă recepționare a informației; crearea unui organism permanent care să favorizeze libera circulație a informației; Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale (art. 10); Recomandarea Rec (2002)2 privind accesul la documentele publice, adoptată de Comitetul Miniștrilor al CE.) .

Jurisprudența constantă a Curții Constituționale, a statuat câteva principii privind dreptul la informație:

1. Dreptul la informație este un drept fundamental al persoanei, deoarece dezvoltarea persoanei în societate, exercitarea libertăților prevăzute de Constituție, inclusiv libertatea gândirii, a opiniei, a creației, a exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil, presupune și posibilitatea de a recepționa informații asupra vieții sociale, politice, economice, științifice, culturale etc.

2. Accesul persoanei la orice informație de interes public cuprinde: dreptul persoanei de a fi informată prompt, corect și clar asupra măsurilor preconizate și mai ales asupra măsurilor luate de autoritățile publice; accesul liber la sursele de informare publică; posibilitatea persoanei de a recepționa direct și în bune condiții emisiunile radiofonice și televizate; obligația autorităților publice de a crea condițiile materiale și juridice necesare pentru difuzarea liberă și amplă a informației de orice natură.

3. Sistemul de mijloace de informare în masă este un element indispensabil al societății democratice. Aceste mijloace trebuie să fie puse la dispoziția publicului și accesul la ele trebuie să se facă ușor, ele trebuie să reflecte caracterul pluralist al societății și nu trebuie să fie controlate, în regim de monopol, de niciun grup de persoane sau de interese ori să fie aservite vreunei ideologii. Mass-media trebuie să furnizeze informații imparțiale, pentru ca cetățenii să poată să-și formeze, în cunoștință de cauză, o opinie clară despre viața socială, economică și politică a țării. În cazul în care instituțiile audiovizualului nu

⁴ <https://mfa.gov.md/ro/content/tratate-internationale>

respectă dispozițiile legii, acestea sunt pasibile de măsuri de constrângere legală, cu drept de contestare în justiție.

Statul are obligația de a crea condiții necesare pentru instituirea și dezvoltarea mijloacelor de informare în masă libere și imparțiale, precum și obligația de a nu interveni în activitatea lor, cenzura din mass-media urmând a fi exclusă. Art. 34 alin. (5) stabilește că mijloacele de informare publică nu sunt supuse cenzurii, prin termenul cenzură înțelegându-se de obicei obligativitatea mijloacelor de informare în masă de a coordona cu persoane oficiale, organe ale puterii de stat etc., comunicările și materialele pe care intenționează să le dea publicității.

De altfel, în Hotărârea nr.19/1998 Curtea Constituțională a statuat că dreptul la informație este un drept fundamental al persoanei, deoarece dezvoltarea persoanei în societate, exercitarea libertăților prevăzute de Constituție, inclusiv libertatea gândirii, a opiniei, a creației, a exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil, presupune și posibilitatea de a recepționa informații asupra vieții sociale, politice, economice, științifice, culturale etc.

Art.34 din Constituție dă expresie juridică accesului persoanei la orice informație de interes public. Conținutul acestui drept cuprinde: dreptul persoanei de a fi informat prompt, corect și clar asupra măsurilor preconizate sau luate de autoritățile publice; accesul liber la sursele de informare politică, științifico-tehnică, socială, culturală etc.; posibilitatea de a recepționa personal și în condiții bune emisiunile radiofonice și televizate; obligația autorităților publice de a asigura cadrul juridic necesar pentru difuzarea liberă și amplă a informației de orice natură. Garantând dreptul la informație, Constituția, prin art.34 alin.(2), stabilește și obligații corelative puse în sarcina autorităților publice, care, potrivit competențelor ce le revin, sînt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și problemelor de interes personal, favorizînd pluralismul în mass-media, obligînd mijloacele de informare publică de stat și private să asigure informarea corectă a opiniei publice.

În Hotărârea nr. 19 din 22 iunie 2015 privind interpretarea articolului 34 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova, Înalta Curte a statuat că dreptul la informație este o precondiție pentru exercitarea altor drepturi, și anume a drepturilor politice, economice și sociale; a dreptului la protecția vieții private, a dreptului de a lua parte la treburile publice, a dreptului la un proces echitabil etc. Curtea a reiterat în acest sens cele statuate de către Curtea Europeană în cauza *Társaság a Szabadságjogokért v. Ungaria*, și anume faptul că refuzul accesului la informație poate constitui o violare a dreptului la libertatea de exprimare, garantat de articolul 10 din Convenție.

În Hotărârea nr. 34 din 13 decembrie 2016, Înalta Curte a statuat că mass-media este elementul fundamental al unei societăți democratice. Mass-media este un instrument pentru exercitarea puterii și influențarea opiniei, precum și că funcția principală a presei în societățile democratice constă în reflectarea faptelor și evenimentelor politice în mod obiectiv, imparțial și deschis, promovarea unui număr mare de opinii și puncte de vedere, precum și interpretarea știrilor în așa fel încât publicul să înțeleagă relevanța informațiilor pe care le primește.

Or, exercițiul agitației electorale este realizat în special prin intermediul instrumentelor mass-media.

Cu referire la condițiile de calitate a legii (incidența articolului 23 din Constituție), subliniem faptul că potrivit art.1 alin.(3) din Constituție, Republica Moldova este un stat de drept și democratic, iar în jurisprudența sa constantă Curtea Constituțională reiterează importanța principiului statului de drept pentru o societate democratică.

Totodată, Înalta Curte cu titlu de principiu remarcă faptul că, exigențele statului de drept presupun *inter alia* asigurarea legalității și a certitudinii juridice, opinie similară conținându-se și în Raportul Comisiei de la Veneția privind preeminența dreptului 2011.

Curtea Constituțională a reținut constant că principiul legalității și al certitudinii juridice este esențial pentru garantarea încrederii în statul de drept și constituie protecție împotriva arbitrarului. Or, asigurarea respectivelor principii obligă statul să legisfeze într-o manieră clară și previzibilă normele de drept adoptate.

Așa dar, adoptarea de către legiuitor a actelor legislative accesibile, previzibile și clare se impune prin pisma art.23 alin. (2) din Legea supremă.

În Hotărârea Curții Constituționale nr. 26 din 23 noiembrie 2010, a fost statuat că pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție, care statuează obligația statului de a garanta fiecărui om dreptul de a-și cunoaște drepturile.

Necesitatea examinării calității legii de către autoritățile publice ale Republicii Moldova a fost evidențiată și în jurisprudența CtEDO pe mai multe cauze (Busuioc v. Moldova⁹, Guțu v. Moldova¹⁰). Astfel, în cauza Guțu v. Moldova, §66 (Guțu v. Moldova nr.20289/02, 7 iunie 2007): "...expresia "prevăzută de lege" nu presupune doar corespunderea cu legislația națională, dar, de asemenea, se referă la calitatea acelei legislații (a se vedea Half ord v. the United Kingdom, Reports 1997-III, p.1017, §49). Legislația națională trebuie să indice cu o claritate rezonabilă scopul și modalitatea de exercitare a discreției relevante acordate autorităților publice, pentru a asigura persoanelor nivelul minim de protecție la care cetățenii au dreptul în virtutea principiului preeminenței dreptului într-o societate democratică (a se vedea Domenichini v. Italy, Reports 1996-V, p.1800, §33)"

Totodată, CtEDO în jurisprudența sa a menționat că nu poate fi considerate „lege” decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite individului să-și corecteze conduita. În special, o normă este previzibilă atunci când oferă o anume garanție contra atingerilor arbitrare ale puterii publice (Amman vs. Elveția 2000).

În Hotărârea nr. 26 din 27 septembrie 2016, a fost statuat cu titlu de principiu că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. Astfel, pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure.

Prin urmare, destinatarii trebuie să fie în măsură să prevadă consecințele ce pot decurge dintr-un act determinat doar în baza prevederilor care îl specifică, adică prin aplicarea simplă a regulilor de interpretare lingvistică sau prin aplicarea actelor subordonate acestui act.

De asemenea, textul legislativ trebuie să corespundă principiului unității materiei legislative sau corelației între textele regulatorii, pentru ca persoanele să-și poată adapta comportamentul la reglementările existente, ce exclud interpretările contradictorii sau concurența între normele de drept aplicabile. Astfel, legea trebuie să reglementeze în mod unitar, să asigure o legătură logico-juridică între dispozițiile pe care le conține, iar în cazul unor instituții juridice cu o structură complexă să prevadă elementele ce disting

particularitățile lor.

Curtea reține că previzibilitatea și claritatea constituie elemente sine qua non ale constituționalității unei norme, care în activitatea de legiferare acestea nicidecum nu pot fi omise.

Cadrul normativ pertinent

Constituția Republicii Moldova

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 sînt garantate.

Articolul 4

Drepturile și libertățile omului

(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.

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 7

Constituția, Lege Supremă

Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.

Articolul 16

Egalitatea

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

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.

Articolul 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) Sînt 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 34

Dreptul la informație

- (1) Dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit.
- (2) Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sînt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.
- (3) Dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a cetățenilor sau siguranța națională.
- (4) Mijloacele de informare publică, de stat sau private, sînt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice.
- (5) Mijloacele de informare publică nu sînt supuse cenzurii.

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 vîrsta de 18 ani, împliniți pînă în ziua alegerilor inclusiv, excepție făcînd 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 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 sînt 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 sînt neconstituționale.
- (5) Asociațiile secrete sînt 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.

IV – CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

Urmare celor expuse, în conformitate cu prevederile art.1, 4, 5, 7, 16, 23, 32, 38 și 41 din Constituția Republicii Moldova, art. art.4 și 25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art. art. 4,38,39 din Codul Jurisdicției Constituționale.

Solicit Înaltei Curți:

1. Admiterea spre examinare a prezentei sesizări;
2. Exercițarea controlului constituționalității și declararea drept neconstituționale a Articolelor 40, 52, 70 alin. (4), 70 alin. (13), 73 alin. (4), 103 alin. (9) din Codul Electoral nr.325 din 8 decembrie 2022.

V – DATE SUPLIMENTARE REFERITOARE LA OBIECTUL SESIZĂRII

VI - LISTA DOCUMENTELOR

VII - DECLARAȚIA ȘI SEMNATURA

Declar pe onoare ca informațiile ce figurează în prezentul formular de sesizare sunt exacte.

V.Bolea Bolea Vasile
Erigore Novac