

# **OPINIE SCRISĂ**

a Asociației Promo-LEX  
privind Solicitarea  
Curții Constituționale din  
data de 22 octombrie 2019

**15 noiembrie 2019**

Nr. 250 din 15 noiembrie 2019

*Expediat prin poștă electronică și curier*

## OPINIE SCRISĂ

### a Asociației Promo-LEX

#### privind Solicitarea Curții Constituționale din data de 22 octombrie 2019

#### Context

În data de 16 octombrie 2019 un grup de deputați s-a adresat Curții Constituționale cu o sesizare pentru interpretarea dispozițiilor art. 72 alin. (3) lit. a) din **Constituție** în contextul modificării 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)<sup>1</sup>. Astfel, instanței de contencios constituțional i s-a solicitat 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?”

Subsecvent, la 22 octombrie 2019 Curtea Constituțională s-a adresat cu solicitarea prezentării de către Asociația Promo-LEX a opiniei scrise cu privire la sesizarea menționată.

Prin intermediul prezentei Opinii, Promo-LEX își expune punctul de vedere asupra următoarelor aspecte:

- Atribuția exclusivă a Parlamentului de a decide asupra sistemului electoral.
- Nivelurile normative și stabilitatea dreptului electoral, în contextul standardelor internaționale.
- Stabilitatea dreptului electoral în contextul Legii nr. 113 din 15 august 2019.
- Modificarea versus revigorare sistemului electoral.

Asociația Promo-LEX nu se va expune asupra admisibilității cererii și asupra competenței Curții Constituționale de examinare a sesizării.

#### ***Atribuția Parlamentului de a decide asupra sistemului electoral***

Potrivit art. 72 din Constituția Republicii Moldova Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare, prin lege organică fiind reglementat pe lângă alte aspecte, și sistemul electoral. Potrivit art. 74 alin. (1) din Constituție, legile organice se adoptă cu votul majorității deputaților aleși, după cel puțin două lecturi, iar cele ordinare - cu votul majorității deputaților

<sup>1</sup> Sesizarea nr. 180b din 16.10.2019 privind interpretarea articolului 72 alin. (3) lit. a) din Constituție. Vezi: <https://bit.ly/2XehP1F>

prezenți. Potrivit art. 76, legea se publică în Monitorul Oficial al RM și intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei.

Astfel, Constituantul oferă dreptul poporului ca deținător al suveranității naționale și delegaților poporului, adică Parlamentului în calitate de organ legislativ să aprobe și să modifice sistemul electoral, cu respectarea prevederilor constituționale privind sufragiul universal, egal, direct, secret și liber exprimat, și respectarea procedurilor de votare și publicare.

Alte restricții sau limitări nu sunt prevăzute de Constituție. Mai mult decât atât, prin mai multe hotărâri<sup>2</sup> și decizii, Curtea Constituțională a statuat că Parlamentul este în măsură să **adopte orice tip de scrutin** sau modalitate de atribuire a mandatelor de deputat, și rămâne la discreția organului legislativ să decidă care sistem electoral să fie aplicat: majoritar, proporțional sau mixt. Opțiunea pentru o variantă sau alta și consfințirea ei în legea electorală depinde de situația social-politică din țară, de nivelul de dezvoltare a sistemului politic din societate.

De asemenea prin Decizia din 12.07.2010<sup>3</sup>, Curtea Constituțională a reiterat că **stabilirea pragului electoral, modalitatea de atribuire a mandatului de deputat, cotele de participare a cetățenilor la orice tip de scrutin, condițiile de valabilitate a rezultatelor** acestuia constituie **probleme de oportunitate, care fac resortul exclusiv al Parlamentului**, nereprezentând probleme de constituționalitate.

Contrar jurisprudenței la care am făcut referire, prin Hotărârea din 26 aprilie 2019, examinând sesizarea depusă, Curtea Constituțională a interpretat normele art. 61 și 72 din Constituție<sup>4</sup> și a reținut că „**Parlamentul poate modifica sistemul electoral** în intervale de timp mai mici decât o legislatură completă, **dar că acest sistem nu poate fi implementat în cadrul alegerilor parlamentare anticipate.**” „Modificarea și implementarea sistemului electoral înaintea alegerilor parlamentare anticipate prezintă riscuri de ingerință în exercițiul nestingherit al drepturilor electorale, implicit în așteptarea legitimă a cetățenilor de a vota și în așteptarea legitimă a candidaților la alegerile parlamentare de a-și propune candidaturile într-un anumit mod și în anumite condiții.”

Considerăm că modificarea jurisprudenței Curții Constituționale în materie de limitare sau condiționare a activității Parlamentului pentru schimbarea sistemului electoral, sunt de natură să inducă în eroare și să creeze precedente de interpretare diferențiată a aceluiași norme constituționale. Menționăm că nici prevederile Constituției nu au fost modificate, nici alte împrejurări noi, cu excepția schimbării sistemului electoral, nu au survenit, factori care ar fi putut conduce Înalta Curte la formularea unei hotărâri diferite decât cele anterioare.

Chiar dacă avizele Comisiei de la Veneția au un caracter de recomandare, arătăm că Comisia a statuat în mod constant, în cadrul mai multor opinii că alegerea sau schimbarea sistemului electoral este decizia suverană a statului prin sistemul său politic. Statele au o discreție mare în alegerea sistemului electoral, prevăzut de convențiile și standardele internaționale, garantând în particular respectarea votului universal, egal, liber și secret. Totuși sistemul electoral nu poate fi văzut în izolare, ci trebuie să fie văzut în contextul tradițiilor politice, normelor legale și constituționale ale statului, sistemul de partide și structura teritorială. Respectiv, contextul național specific al Republicii Moldova, au condus Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, atât în 2014 cât și în 2017, să fie critice în privința introducerii sistemului electoral mixt, care a ridicat îngrijorări, inclusiv “în privința implicării excesive a oamenilor de afaceri în procesul electoral.” Îngrijorări similare au fost formulate și de organizații ale

---

<sup>2</sup> Hotărârea 15/1998, Hotărârea 35/2000

<sup>3</sup> Decizia Curții Constituționale nr.1381 din 12.07.2010 pentru respingerea sesizării unui grup de deputați în Parlament privind controlul constituționalității punctelor 65, 67 și 68 art. I din Legea nr.119 din 18 iunie 2010 “Pentru modificarea și completarea Codului electoral nr.1381-XIII din 21 noiembrie 1997” (Monitorul Oficial 129-130/18, 27.07.2010) Vezi: <https://bit.ly/32QwAbW>

<sup>4</sup> Stabilesc faptul că modul de organizare și de desfășurare a alegerilor este stabilit prin lege organică.

societății civile, dar și autorii prezentei opinii.<sup>5</sup> Temerile Asociației Promo-LEX s-au adeverit în contextul observării campaniei electorale a alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019, când potrivit observatorilor, comparativ cu alegerile prezidențiale din 30 octombrie 2016 numărul cazurilor calificate drept utilizare a resurselor administrative a crescut de peste 8 ori (de la 65 la 536), iar a situațiilor de oferire a cadourilor s-a majorat de circa 7 ori (de la 27 la 188)<sup>6</sup>.

### ***Nivelurile normative și stabilitatea dreptului electoral, în contextul standardelor internaționale***

Potrivit Codului bunelor practici în materie electorală<sup>7</sup>, elementele fundamentale ale dreptului electoral, în special, sistemul electoral propriu zis, componența comisiilor electorale și constituirea circumscripțiilor electorale, nu trebuie amendate decât cel puțin cu un an înainte de alegeri, **sau** trebuie înscrise în constituție sau formulate în formă de document cu un statut mai înalt decât cel al unei legi ordinare.

Fiind un element important al credibilității procesului electoral, Comisia de la Veneția a adoptat o declarație interpretativă a principiului stabilității dreptului electoral. Potrivit acesteia, au fost enunțate câteva aspecte ale principiului menționat:

- principiul respectiv nu prevalează asupra altor principii din Codul de bune practici în materie electorală,
- nu trebuie să fie invocat principiul stabilității dreptului electoral pentru a menține situația contrară standardelor patrimoniului electoral european, sau să prevină implementarea recomandărilor organizațiilor internaționale.
- **Acest principiu vizează** doar regulile fundamentale ale dreptului electoral, **când acestea apar în legea ordinară.**
- În particular, următoarele se consideră reguli fundamentale:
  - a) însăși sistemul electoral, de ex. Regulile de transformare a voturilor în mandate;
  - b) regulile privind apartenența la comisiile electorale sau alt organ care organizează votarea;
  - c) constituirea circumscripțiilor electorale și regulile de distribuire a mandatelor între circumscripții.

Totodată Comisia de la Veneția subliniază că în general orice reformă a legislației electorale, aplicabilă în timpul alegerilor trebuie să se întâmple suficient de devreme ca să fie în mod real aplicabilă alegerilor.

Astfel, raportând declarația interpretativă menționată la contextul Republicii Moldova, constatăm că aprobarea prin lege organică a modificării sistemului electoral este conformă standardelor internaționale, frecvența modificării regulilor fundamentale ale dreptului electoral fiind asigurată de condițiile și modul de aprobare a legii organice - Codului electoral (cel puțin două lecturi, cu votul majorității deputaților aleși).

Totuși, Asociația Promo-LEX, în calitate de organizație ce observă alegerile naționale, în rapoartele Misiunilor de Observare, în vederea organizării și desfășurării unui proces electoral transparent, asigurării informării alegătorilor și concurențelor electorale, evidențiază, în mod constant, cazurile în care legislația electorală este modificată cu timp insuficient înainte de alegeri. Prin timp insuficient, se are în vedere timpul în care actele subordonate Codului electoral sunt adaptate sau ajustate Codului electoral, cu respectarea principiului transparenței decizionale. Ajustarea sau adaptarea

---

<sup>5</sup> Declarația Promo-LEX cu referire la modificarea sistemului de alegere a deputaților în Parlament. Vezi: <https://bit.ly/2Qlvu5C>

<sup>6</sup> Raport Final. MO Promo-LEX a alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019. p.54-55. <http://bit.ly/2lEmk0k>

<sup>7</sup> Adoptat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept în cadrul celei de-a 52-a Sesiuni Plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002)

actelor subordonate legii, de obicei, are loc inclusiv în perioada electorală, când regulile de conduită și respectiv de sancționare trebuie să fie clare și previzibile.

Din acest motiv, Promo-LEX a recomandat Parlamentului Republicii Moldova, inclusiv în cadrul scrutinului de alegeri locale, instituirea unei perioade de timp (de exemplu, de la începutul perioadei electorale sau de la data când a fost stabilită data alegerilor) în care să fie interzisă operarea modificărilor la cadrul legal și normativ existent, inclusiv cel subordonat legii.

În mod suplimentar, menționăm, că Comisia de la Veneția a stabilit termenul de un an înainte de alegeri, fără a face vreo diferență între alegeri ordinare sau anticipate. Conform Opiniei<sup>8</sup> Comisiei de la Veneția, în cazul în care, după modificarea sistemului electoral, se organizează **alegeri anticipate**, noul sistem ar trebui să fie aplicat **cel puțin după un an de la adoptarea modificărilor**.

### ***Stabilitatea dreptului electoral în contextul Legii nr. 113 din 15 august 2019***

Atragem atenția asupra dispozițiilor finale ale Legii nr. 113 din 15 august 2019, prin care a fost schimbat sistemul electoral, conform căreia legea a intrat în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova - la 17 august 2019. Totuși, potrivit art. VI, în cazul în care mandatul unui deputat ales într-o circumscripție uninominală se declară vacant cu cel puțin 180 de zile până la expirarea mandatului Parlamentului de legislatura a X-a, se vor organiza alegeri parlamentare parțiale, care se vor desfășura în conformitate cu **legislația în vigoare până la data adoptării prezentei legi**, cu excepția raporturilor juridice privind obligativitatea prezentării certificatelor de integritate, privind agitația electorală și documentele de identificare a alegătorului, care vor fi reglementate de legislația în vigoare, aplicată în mod corespunzător.

Astfel, se atestă o situație de reglementare paralelă a acelorași raporturi juridice, dar care se referă la scrutine diferite. Luând în considerare enumerarea exhaustivă a raporturilor juridice evidențiate în cadrul dispozițiilor tranzitorii, Promo-LEX a identificat un șir de norme modificate, care, însă nu au fost și nu vor fi aplicate în cadrul alegerilor parlamentare noi/alegerilor parțiale. Cele mai importante sunt:

- permisiunea/interdicția finanțării campaniilor electorale de către cetățenii Republicii Moldova din veniturile obținute în afara țării;
- termenul de interdicție de trei ani a finanțării ori susținerii materiale prin orice formă a activității partidelor politice, grupurilor de inițiativă, campaniilor electorale de către persoanele juridice care au desfășurat activități finanțate sau achitate din mijloace (fonduri) publice;
- cuantumul plafoanelor donațiilor pentru campania electorală din partea persoanelor fizice și din partea persoanelor juridice;
- accesibilitatea și corectitudinea datelor din listele electorale, inclusiv pentru reprezentanții concurenților electorali.

*Considerăm că păstrarea în paralel, timp de 3 ani, a normelor generale care reglementează aceleași raporturi juridice dar în cadrul scrutinelor diferite generează existența actelor subordonate legii care la fel, urmează a fi aplicate în paralel, acestea fiind în măsură să dezorienteze alegătorii, concurenții și funcționarii electorali și să aibă impact negativ asupra corectitudinii și a previzibilității procesului electoral.*

În plus, evidențiem că deși legea privind modificarea sistemului electoral a fost aprobată și publicată în august 2019, adică cu 3 ani și jumătate înainte de alegerile parlamentare ordinare din 2023, considerăm că din cauza desfășurării în permanență a alegerilor parlamentare noi/ parțiale (în circumscripțiile uninominale) principiul privind stabilitatea dreptului electoral, nu este în măsură să

---

<sup>8</sup> Opinia comună pentru Republica Moldova cu privire la proiectele de legi pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Sistemul electoral pentru alegerea parlamentului) adoptată de Consiliul pentru alegeri democratice la cea de-a 59-a reuniune (Veneția, 15 iunie 2017) și de Comisia de la Veneția la ce de-a 111-a sesiune plenară (Veneția, 16-17 iunie 2017)

asigure credibilitatea procesului electoral și informarea și educarea electorală cuvenită a alegătorului.

În context, reiterăm că Asociația Promo-LEX a propus Parlamentului să renunțe la organizarea alegerilor parlamentare parțiale și să utilizeze exclusiv scorul obținut de concurenții electorali în cadrul scrutinului din 24 februarie 2019. Astfel, Promo-LEX a propus ca mandatul de deputat a Parlamentului de legislatura a X-a, ales în circumscripția uninominală, dar rămas vacant pe parcursul acestei legislaturi, se fie alocat următorului candidat de pe lista aceluiași partid politic sau blocul electoral. Dacă partidul politic sau blocul electoral nu are candidați supleanți, mandatele de deputat se redistribuie celorlalte partide sau blocuri electorale în modul stabilit la art.96 alin.(5) Cod Electoral, fiind luate în calcul doar voturile obținute în circumscripția națională. Mandatul deputatului independent a Parlamentului de legislatura a X-a rămas vacant pe parcursul acestei legislaturi, se fie alocat în modul stabilit la art.96 alin.(5) Cod Electoral, fiind luate în calcul doar voturile obținute în circumscripția națională<sup>9</sup>.

### ***Modificarea versus revigorare sistemului electoral***

Autorii sesizării argumentează lipsa obligativității respectării termenului de un an de la adoptare până la punerea sa în aplicare, inclusiv prin faptul 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. Revigorarea este argumentată prin similaritatea normelor legale sub aspectul conținutului, la Titlul III „Alegerile parlamentare” sub aspectul conținutului cu cele existente până la adoptarea Legii nr. 154 din 20 iulie 2017, și prin faptul că 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.

Nu putem fi de acord cu o asemenea interpretare, întrucât sistemul electoral mixt a fost pus în aplicare în cadrul alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019, toate actele subordonate legii au fost modificate, iar cetățenii cu drept de vot au fost informați despre schimbarea sistemului electoral și și-au exercitat dreptul de vot conform noului sistem.

De asemenea, evidențiem că nici cadrul legal național nici standardele internaționale nu fac diferență între modificarea sistemului electoral și revenirea la un sistem electoral sau revigorarea sistemului electoral, or orice trecere de la un sistem electoral la altul este o schimbare a sistemului electoral, dacă acesta a fost aplicat cel puțin o dată. Astfel, considerăm că nu poate fi susținut motivul invocat de către autorii sesizării pentru a renege recomandarea de respectare a termenului de un an de la adoptarea unui nou sistem electoral până la alegerile propriu-zise.

Prin comparație, arătăm că la 4 martie 2016 Curtea Constituțională a pronunțat Hotărârea privind controlul constituționalității unor prevederi ale Legii nr. 1115-XIV din 5 iulie 2000 cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova (*modul de alegere a Președintelui*) [Sesizarea nr. 48b/2015], prin care Curtea a declarat neconstituționale prevederile legii de revizuire a Constituției referitoare la modul de alegere a Președintelui Republicii Moldova de către Parlament cu votul a 3/5 din numărul deputaților și a revigorat prevederile privind alegerea Președintelui prin vot direct, secret și liber exprimat, în redacția anterioară modificării neconstituționale<sup>10</sup>. Alegerile Președintelui Republicii Moldova s-au desfășurat la 30 octombrie 2016, adică la distanță de opt luni de la revigorarea prevederilor Constituționale. Precedentul privind revigorarea prevederilor Constituționale cu opt luni înainte de desfășurarea alegerilor pentru Președintele Republicii Moldova, demonstrează că Parlamentul nu poate fi ținut să respecte termenul de un an de la schimbarea sistemului electoral, și cu atât mai mult să implementeze noul sistem electoral doar în cadrul alegerilor ordinare.

<sup>9</sup> Opinia organizațiilor semnatare asupra proiectului de lege nr. 36 din 29.03.2019 cu privire la modificarea și completarea Codului electoral (lectura II), vezi: <https://bit.ly/33Pp8zh>

<sup>10</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr. 7 din 04.03.2016, vezi: <https://bit.ly/2CjUHZY>

**Concluzionând, Asociația Promo-LEX consideră că:**

- Parlamentul are atribuția de a decide asupra sistemului electoral, și implicit asupra termenelor intrare în vigoare și aplicare a acestuia, acestea fiind probleme de oportunitate, nereprezentând probleme de constituționalitate.
- Jurisprudența Curții Constituționale a fost modificată prin Hotărârea din 26 aprilie 2019, care limitează Parlamentul în dreptul său de a schimba sistemul electoral.
- Precedentul privind revigorarea prevederilor Constituționale cu opt luni înainte de desfășurarea alegerilor pentru Președintele Republicii Moldova, demonstrează că Parlamentul nu poate fi ținut să respecte termenul de un an de la schimbarea sistemului electoral, și cu atât mai mult să implementeze noul sistem electoral doar în cadrul alegerilor ordinare.
- Standardele internaționale privind stabilitatea dreptului electoral, inclusiv de respectare a termenului de un an de la adoptarea unui nou sistem electoral, au caracter de recomandare, dar , instituirea unei perioade de timp (de exemplu, de la începutul perioadei electorale sau de la data când a fost stabilită data alegerilor) în care să fie interzisă operarea modificărilor la cadrul legal și normativ existent, inclusiv cel subordonat legii este oportună și necesară asigurării previzibilității și transparenței procesului electoral.
- Principiul privind stabilitatea dreptului electoral nu este în măsură să asigure credibilitatea procesului electoral și informarea și educarea electorală convenită a alegătorilor, în contextul desfășurării în permanență a alegerilor parlamentare noi/parțiale (în circumscripțiile uninominale).

**Cu respect,**

**Pavel POSTICA / \_\_\_\_\_ /**

**Director de Program, Asociația Promo-LEX**