



DECIZIE

de inadmisibilitate a sesizării nr.5a/2019 privind controlul constituționalității
unor prevederi din articolul 58 alin.(3) lit.c) din Codul electoral
(*votarea în afara țării în baza buletinului de identitate
sau a actelor de identitate expirate*)

nr. 5 din 14.01.2019

Monitorul Oficial nr.167-170/86 din 17.05.2019

* * *

Curtea Constituțională, judecând în componența:
dlui Mihai POALELUNGI, *președinte*,
dnei Raisa APOLSCHII,
dlui Aurel BĂIEȘU,
dlui Corneliu GURIN,
dlui Artur REȘETNICOV,
dlui Veaceslav ZAPOROJAN, *judecători*,
cu participarea dlui Dumitru Avornic, *grefier*,
Având în vedere sesizarea depusă pe 10 ianuarie 2019,
Înregistrată la aceeași dată,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând pe 14 ianuarie 2019 în camera de consiliu,
Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională pe 10 ianuarie 2019, în baza articolelor 135 alin.(1) lit.a) din [Constituție](#), 25 lit.i) din [Legea cu privire la Curtea Constituțională](#) și 38 alin.(1) lit.i) din [Codul jurisdicției constituționale](#), de către dl Mihail Cotorobai, Avocat al Poporului (Ombudsman), pentru controlul constituționalității textului „în secțiile de votare constituite peste hotarele Republicii Moldova” conținut de articolul 58 alin.(3) lit.c) din [Codul electoral](#).

A. Motivele sesizării

2. Motivele sesizării, așa cum au fost formulate de către autorul acesteia, pot fi rezumate după cum urmează.

3. Articolul 58 alin.(3) din [Codul electoral](#) enumeră actele de identitate în baza cărora alegătorii se pot legitima în cadrul secțiilor de votare pentru a-și exercita dreptul constituțional la vot. Același Cod prevede că alegătorii care doresc să voteze pe teritoriul Republicii Moldova pot să o facă în baza următoarelor acte de identitate: buletinul de identitate al cetățeanului Republicii Moldova, cu fișa de însoțire care confirmă domiciliul sau reședința alegătorului pe teritoriul secției de votare [articolul 58 alin.(3) lit.a)]; buletinul de identitate provizoriu cu mențiunile privind cetățenia Republicii Moldova, domiciliul titularului [articolul 58 alin.(3) lit.b)]; legitimația de serviciu pentru militarii în termen, livretul eliberat de Centrul Serviciului Civil pentru persoanele care satisfac serviciul civil (de alternativă) [articolul 58 alin.(3) lit.d)]. De asemenea, în cazul alegerilor parlamentare, prezidențiale și al referendumului republican, Codul stabilește că în secțiile de votare constituite peste hotarele Republicii Moldova alegătorul trebuie să voteze în baza pașaportului [articolul 58 alin.(3) lit.c)].

4. Autorul sesizării susține că dispozițiile contestate instituie un tratament diferențiat nejustificat și sunt disproporționate.

B. Legislația pertinentă

5. Prevederile relevante ale [Constituției](#) sunt următoarele:

Articolul 16

Egalitatea

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

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

6. Prevederile relevante ale Codului electoral, adoptat prin [Legea nr.1381 din 21 noiembrie 1997](#), sunt următoarele:

Articolul 58

Efectuarea votării

„(3) Votarea se efectuează în baza următoarelor acte de identitate:

a) buletinul de identitate al cetățeanului Republicii Moldova, cu fișa de însoțire care confirmă domiciliul sau reședința alegătorului pe teritoriul secției de votare;

b) buletinul de identitate provizoriu cu mențiunile privind cetățenia Republicii Moldova, domiciliul titularului;

c) pașaportul pentru intrare – ieșire din țară, livretul de marinar, în cazul alegerilor parlamentare, prezidențiale și referendumului republican, **în secțiile de votare constituite peste hotarele Republicii Moldova;**

d) legitimația de serviciu pentru militarii în termen, livretul eliberat de Centrul Serviciului Civil pentru persoanele care satisfac serviciul civil (de alternativă).”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului sesizării

7. Autorul sesizării consideră, pe de o parte, că dispozițiile contestate instituie un tratament diferențiat nejustificat între cetățenii Republicii Moldova care votează pe teritoriul Republicii Moldova și cei care votează peste hotarele țării, prin faptul că celor din urmă nu li se dă posibilitatea de a vota în baza buletinului de identitate sau a buletinului de identitate provizoriu, ci li se solicită prezentarea pașaportului pentru intrarea sau ieșirea din țară.

8. Pe de altă parte, autorul sesizării menționează că dispozițiile contestate sunt disproporționate, deoarece nu-i permit alegătorului să voteze în baza pașaportului expirat. În acest sens, autorul menționează că cerința cu privire la cetățenie poate fi confirmată atât în baza actelor de identitate expirate, cât și prin utilizarea Registrului de stat al alegătorilor.

9. Potrivit autorului sesizării, textul „în secțiile de votare constituite peste hotarele Republicii Moldova” de la articolul 58 alin.(3) lit.c) din [Codul electoral](#) contravine principiului egalității, garantat de articolul 16 din [Constituție](#), precum și dreptului de a alege, garantat de articolul 38 alin.(2) din [Constituție](#).

B. Aprecierea Curții

10. Examinând admisibilitatea sesizării, Curtea constată următoarele.

11. În conformitate cu articolul 135 alin.(1) lit.a) din [Constituție](#), controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a [Codului electoral](#) al Republicii Moldova, adoptat prin [Legea nr.1381 din 21 noiembrie 1997](#), ține de competența Curții Constituționale.

12. Obiectul sesizării îl constituie textul „în secțiile de votare constituite peste hotarele Republicii Moldova” din articolul 58 alin.(3) lit.c) din [Codul electoral](#), care, potrivit autorului sesizării, ar fi contrar articolelor 16 și 38 alin.(2) din [Constituție](#).

13. Având în vedere problema supusă controlului de constituționalitate, Curtea subliniază că va avea în vedere inclusiv ponderea dreptului de vot în cadrul ordinii publice europene a drepturilor

fundamentale, ordine dictată de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

14. În același timp, Curtea reține că limitările dreptului la vot trebuie examinate prin prisma exercitării acestuia pe teritoriul Republicii Moldova sau peste hotarele ei.

15. În ordinea juridică europeană a drepturilor omului, standardul de protecție al dreptului la vot nu este la fel de stringent ca cel al protecției dreptului la respectarea vieții private și de familie, a libertății de gândire, de conștiință și de religie, a libertății de exprimare și a libertății de întrunire și de asociere (a se vedea *Ždanoka v. Letonia* [MC], 16 martie 2006, §115). Acest drept poate fi limitat în vederea realizării unui scop compatibil cu principiul preeminenței dreptului și cu obiectivele constituționale. Măsurile limitative ale acestui drept nu trebuie să-i afecteze esența și să-l priveze de efectivitate. Ele trebuie să fie prevăzute de lege, trebuie să urmărească un scop legitim și trebuie să nu fie disproporționate (a se vedea *Mathieu-Mohin și Clerfayt v. Belgia*, 2 martie 1987, §52; *Riza și alții v. Bulgaria*, 13 octombrie 2015, §142). Având în vedere ponderea abstractă pe care o acordă Curtea Europeană dreptului la vot, marja de apreciere a autorităților naționale privind limitarea exercițiului acestuia este una mai largă decât în cazul altor drepturi.

16. În opinia Curții Europene a Drepturilor Omului, restricțiile impuse exercițiului dreptului la vot al cetățenilor expatriați în baza criteriului reședinței pot fi justificate prin prisma mai multor factori:

- prezumția că cetățenii nerezidenți sunt mai puțin preocupați, în mod direct sau continuu, de problemele curente ale țării și au mai puține cunoștințe despre acestea;
- influența mai mică a cetățenilor nerezidenți asupra selecției candidaților sau asupra alcătuirii programelor lor electorale;
- legătura strânsă dintre dreptul la vot în cadrul alegerilor parlamentare și faptul de a fi afectat în mod direct de actele organelor politice astfel alese;
- preocuparea legitimă a legislatorului de a limita influența în alegeri a cetățenilor care trăiesc în străinătate, în chestiuni fundamentale care îi afectează în principal pe cei care trăiesc în țară (a se vedea *Sitaropoulos și Giakoumopoulos v. Grecia* [MC], 15 martie 2012, §69).

17. Aceeași Curte Europeană a reținut că exigența reședinței în țară sau a unei reședințe în afara țării care să nu depășească o anumită perioadă nu reprezintă, de principiu, o restricție arbitrară a exercițiului dreptului la vot (*Doyle v. Regatul Unit* (dec.), 6 februarie 2007).

18. În cererile referitoare la o pretinsă încălcare a dreptului la vot, Curtea Europeană a evaluat de fiecare dată dacă este afectată esența acestui drept. Esența dreptului la vot constă în „libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ”. În cazul *Matthews v. Regatul Unit*, 18 februarie 1999, Curtea Europeană s-a confruntat cu o situație în care întreaga populație a Gibraltarului nu a putut participa deloc la alegerile pentru Parlamentul European, din cauza unei interdicții generale aplicabile în cazul cetățenilor din acel teritoriu. După ce a constatat incidența dreptului la vot în cazul alegerilor pentru Parlamentul European, Curtea Europeană a reținut că fusese încălcată însăși esența dreptului reclamantei la vot. Aceeași a fost concluzia Curții Europene în cazul *Aziz v. Cipru*, 22 iunie 2004, în care legislativul cipriot a eșuat să stabilească norme care să-i permită reclamantului și altor membri ai comunității de turci ciprioți care locuiau în partea controlată de către statul cipriot să voteze în cadrul alegerilor parlamentare. Curtea Europeană a menționat că reclamantul „a fost privat în totalitate de orice posibilitate de a-și exprima opinia în alegerea membrilor Camerei reprezentanților a țării al cărei cetățean era și în care locuise dintotdeauna” (§ 29). Acest fapt a echivalat cu o încălcare a însăși esenței dreptului său la vot și cu o discriminare, în înțelesul articolului 14 din [Convenția Europeană a Drepturilor Omului](#). Concluziile Curții Europene privind esența dreptului la vot vor fi avute în vedere de către Curte în prezenta cauză.

19. Curtea observă că legislatorul din Republica Moldova a ales să garanteze un drept de vot al cetățenilor peste hotarele țării, în comparație cu standardul mai modest pe care îl asigură Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Mai mult, această opțiune a legislatorului nu reprezintă o obligație de ordin constituțional. Articolul 38 alin.(1) din [Constituție](#) nu poate fi interpretat ca instituind o obligație a autorităților statale de a organiza alegeri peste hotarele țării. Mai exact, acest articol permite desfășurarea alegerilor peste hotarele țării, dar nu le impune. Totuși, organizarea acestor alegeri este conformă cu articolul 38 din [Constituție](#) și poate fi analizată prin prisma acestui articol. Așadar, exigența

exercitării votului la secțiile de vot de peste hotare doar cu pașaportul poate fi considerată o ingerință în dreptul la vot.

20. Problema pe care trebuie să o abordeze Curtea în prezenta cauză constă în eventuala depășire de către Parlament a puterii sale discreționare permise de [Constituție](#) în materie de limitare a exercițiului dreptului la vot al persoanelor peste hotarele țării, exercitat în baza altor acte decât un pașaport valabil. Curtea trebuie să verifice dacă Parlamentul nu a afectat, prin adoptarea măsurii contestate, însăși esența dreptului la vot. Ea va analiza, așadar, această problemă prin coroborarea celor două articole invocate: 16 și 38 alin.(2) din [Constituție](#). Ea va verifica dacă ingerința este prevăzută de lege, dacă urmărește unul sau mai multe scopuri legitime și dacă nu este disproporționată.

21. Curtea menționează că ingerința este reglementată de articolul 58 alin.(3) lit.c) din [Codul electoral](#). Cum autorul sesizării nu a adus critici referitoare la calitatea acestor prevederi, Curtea va considera că ingerința este prevăzută de lege.

22. În continuare, Curtea trebuie să stabilească dacă această măsură limitativă are la bază unul sau mai multe scopuri legitime.

23. Primul scop legitim care poate fi dedus în mod rezonabil din condiția votării cu prezentarea pașaportului valabil și pe care îl semnaleză și Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) la punctul 32 al raportului său privind votanții care își au reședința *de facto* peste hotarele țării, adoptat la cea de-a 105-a sesiune plenară a sa (Veneția, 18–19 decembrie 2015), constă în prevenirea fraudării votului, prin recunoașterea mai facilă a alegătorului în baza unor acte de identitate cu validitatea mai scurtă, datorită fotografiei mai recente a titularului pe care o conțin acestea. Astfel, articolul 2 alin.(11) din [Legea nr.273 din 9 noiembrie 1994](#) privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte prevede că pașaportul cetățeanului Republicii Moldova le este eliberat persoanelor cu vârsta peste 16 ani pe termen de 10 ani, în categoria acestor persoane intrând și cetățenii cu drept vot. Spre deosebire de perioada de 10 ani de valabilitate a pașapoartelor, buletinele de identitate se eliberează cu următoarele termene de valabilitate, în cazul persoanelor care ar putea vota:

a) de la 16 până la 25 ani;

b) de la 25 până la 45 ani;

c) de la 45 – pe viață [a se vedea articolul 3 alin.(10) din [Legea privind actele de identitate](#) din sistemul național de pașapoarte].

24. Fraudarea votului peste hotarele țării este mai dificilă dacă este impusă votarea cu acte care prezintă elemente suplimentare pentru prevenirea falsificării lor, cum ar fi cazul pașapoartelor biometrice. Spre deosebire de buletinele de identitate, pașapoartele biometrice conțin, de regulă, date ca imaginea facială digitală și amprentele digitale [a se vedea articolul 2 alin.(7) litera r), în comparație cu articolul 3 alin.(5) litera s) din [Legea privind actele de identitate](#) din sistemul național de pașapoarte]. Această observație se regăsește și în punctul 32 al raportului Comisiei de la Veneția privind votanții care își au reședința *de facto* peste hotarele țării. Totodată, Curtea observă că exigența valabilității pașaportului reprezintă o garanție în situațiile în care identificarea persoanei în baza sistemului informațional automatizat de stat „Alegeri” și a Registrului de stat al alegătorilor este imposibilă din cauza unor defecțiuni tehnice. Asemenea deficiențe au fost constatate la alegerile parlamentare din anul 2014 (a se vedea [HCC nr.29 din 9 decembrie 2014](#), § §50 și 77).

25. Un alt scop legitim care decurge din interpretarea prevederilor legale contestate poate fi identificat în consolidarea legăturilor dintre statul Republica Moldova și cetățenii săi, prin încurajarea acestora de a solicita pașaportul statului lor, de a călători și de a se legitima cu el în străinătate, precum și în nevoia de a nu-i stimula pe cetățeni să utilizeze acte expirate. Solicitarea și utilizarea acestui act de către cetățeni pot reprezenta forme ale devotamentului față de țară, în sensul articolului 56 din [Constituție](#). Statul a ales să cultive aceste legături prin condiționarea exercitării dreptului la vot peste hotarele țării de prezentarea unui pașaport valabil. Aceste legături nu trebuie privite doar prin prisma unei legături formale. Pașaportul reprezintă un act cu care cetățenii Republicii Moldova pot călători și se pot identifica în străinătate, sau datorită căruia sunt exonerati de obligația de a deține viză pentru a putea călători în Uniunea Europeană (cu condiția ca pașaportul să fie unul biometric, după cum prevede Regulamentul UE nr.259/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 3 aprilie 2014), spre

deosebire de buletinul de identitate, care, de regulă, nu poate îndeplini aceste funcții, decât sub rezerva unor acorduri internaționale [a se vedea dispozițiile articolului 3 alin.(1) din [Legea nr.273 din 9 noiembrie 1994](#) privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte]. Mai mult, dacă statul însuși i-ar încuraja pe cetățeni să nu solicite sau să nu-și prelungească pașapoartele, pentru că, eventual, pot călători sau se pot identifica cu pașaportul unui alt stat a cărei cetățenie o dețin, ar fi dusă în derizoriu, pe plan internațional, chiar ideea de statalitate. Între altele, potrivit articolului 24 alin.(4) din [Legea nr.1024 din 2 iunie 2000](#) a cetățeniei, în raporturile cu statul Republica Moldova, cetățeanul Republicii Moldova care posedă cetățenia altui stat este recunoscut numai ca cetățean al ei.

26. Măsura aleasă de către legislator prin reglementarea prevederilor contestate reprezintă una dintre modalitățile de realizare a acestor scopuri legitime. Scopurile legitime avute în vedere sunt compatibile cu preeminența dreptului și cu obiectivele constituționale ale alegerilor corecte și devotamentului față de țară. Curtea subliniază că, din perspectiva controlului de proporționalitate, acest aspect este suficient pentru a trece la următoarea etapă impusă de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în analiza sa privind limitările aduse acestui drept: proporționalitatea *stricto sensu*.

27. Autorul sesizării pune în discuție caracterul disproporționat al măsurii adoptate, pentru că aceasta nu le-ar permite cetățenilor Republicii Moldova să voteze (a) în baza pașaportului ori a buletinului de identitate expirat sau (b) a buletinului de identitate valabil în cadrul secțiilor de votare constituite peste hotarele țării. Pentru a se evalua dacă măsurile limitative aplicate în cazul acestui drept sunt proporționale, Curtea trebuie să verifice dacă acestea îi afectează sau nu esența și dacă privează sau nu exercițiul acestui drept de efectivitate.

28. Curtea observă că valabilitatea pașaportului reprezintă singura exigență impusă de către legislator pentru cetățenii Republicii Moldova care doresc să voteze în secțiile de votare constituite peste hotarele țării. Exigența votării cu un pașaport valabil peste hotarele țării este justificată de politicile statale ale evitării fraudării votului, menținerii unei legături dintre stat și cetățeni și încurajării deținerii de acte de identitate valabile.

29. Punând în balanță aceste politici cu dreptul la vot, invocat sub aspectul posibilității cetățenilor Republicii Moldova de a vota peste hotarele țării și cu buletinul de identitate sau cu acte de identitate expirate, Curtea subliniază următoarele. Termenul de valabilitate al pașapoartelor este de 10 ani pentru persoanele care au împlinit vârsta necesară pentru exercitarea dreptului de a alege [articolul 2 alin.(11) din [Legea nr.273 din 9 noiembrie 1994](#)]. Alegerile parlamentare sau prezidențiale au loc, de regulă, o dată la patru ani. În acest sens, ele sunt previzibile. Perioada dintre scrutine este suficient de mare pentru a le permite cetățenilor care vor să voteze să solicite eliberarea unui pașaport valabil. Ei își pot rezolva din timp problemele legate de valabilitatea pașapoartelor lor, chiar fără a fi nevoie să se deplaseze în țară [a se vedea punctul 74 din [Hotărârea nr.368 din 28 martie 2002](#) cu privire la aprobarea Statutului Consular, potrivit căruia funcționarul consular al Republicii Moldova le eliberează cetățenilor Republicii Moldova aflați în străinătate buletine de identitate și pașapoarte, în condițiile legii]. Din acest punct de vedere, nu este afectată esența dreptului la vot al cetățenilor aflați peste hotarele țării.

30. Concluzia lipsei vreunei intruziuni în esența dreptului la vot mai are în vedere și posibilitatea deplasării cetățenilor aflați peste hotare, care nu-și au pașapoartele valabile și care nu le pot obține în timp util de la consulatele Republicii Moldova, în Republica Moldova, pentru a-și exercita dreptul la vot cu buletinele lor de identitate valabile. De altfel, în cauza *Sitaropoulos și Giakoumopoulos v.Grecia*, [MC], 15 martie 2012, §80, Curtea Europeană a menționat că întreruperea vieții familiale, profesionale sau de afaceri a reclamantilor care ar putea avea loc prin nevoia de a călători în țara lor de origine (Grecia) pentru a-și exercita dreptul la vot la alegerile parlamentare nu este disproporționată, în măsura în care ar afecta însăși esența dreptului la vot sau în care ar lipsi exercițiul acestuia de efectivitate.

31. Având în vedere cele menționate *supra*, Curtea consideră că măsura contestată nu instituie un tratament diferențiat disproporționat, că aceasta nu afectează esența dreptului la vot și că legislatorul a acționat în interiorul marjei sale de manevră pe care o permite [Constituția](#). Așadar, prezenta sesizare este nefondată.

Din aceste motive, în baza articolului 26 din [Legea cu privire la Curtea Constituțională](#) și a articolelor 61 alin.(3) și 64 din [Codul jurisdicției constituționale](#), Curtea Constituțională

DECIDE:

1. Se declară *inadmisibilă* sesizarea depusă de către dl Mihail Cotorobai, Avocat al Poporului (Ombudsman), pentru controlul constituționalității textului „în secțiile de votare constituite peste hotarele Republicii Moldova” din articolul 58 alin.(3) lit.c) din [Codul electoral](#).

2. Prezenta decizie este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

PREȘEDINTE

Mihai POALELUNGI

Nr.5. Chișinău, 14 ianuarie 2019.