



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE
PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE
a articolului 13 alin. (1) lit. b) din Codul electoral

(Sesizarea nr. 105g/2018)

CHIȘINĂU

11 octombrie 2018

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE A
ARTICOLULUI 13 ALIN. (1) LIT. B) DIN CODUL ELECTORAL

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, judecând în componența:

dlui Mihai POALELUNGI, *președinte*,
dlui Aurel BĂIEȘU,
dlui Igor DOLEA,
dlui Victor POPA,
dlui Veaceslav ZAPOROJAN, *judecători*,
cu participarea dlui Vasili Oprea, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 17 iulie 2018
și înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în camera de consiliu,
Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află excepția de neconstituționalitate a articolului 13 alin. (1) lit. b) din Codul electoral, ridicată de către dl avocat Alexandru Cebănaș în dosarul nr. 2-2766/2017, aflat pe rolul Judecătoriei Chișinău, sediul Ciocana.

2. Sesizarea a fost trimisă la Curtea Constituțională, pe 17 iulie 2018, de către dl judecător Marcel Gandrabur, de la Judecătoria Chișinău, sediul Ciocana, în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

3. Autorul excepției de neconstituționalitate a pretins că dispozițiile criticate sunt contrare articolelor 1 alin. (3), 4 și 8 din Constituție.

4. Prin decizia Curții Constituționale din 24 iulie 2018, sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a se prejudeca fondul cauzei.

5. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova și Guvernului.

6. La ședința publică a Curții, excepția de neconstituționalitate a fost susținută de către dl avocat Alexandru Cebănaș, autor al sesizării. De asemenea, Curtea a ascultat și opinia dlui Dmitrii Russu, coordonator al Programului de Monitorizare și Raportare în cadrul Institutului pentru Drepturile Omului din Republica Moldova. Parlamentul a fost reprezentat de către dl Valeriu Kuciuk, șef al Serviciului reprezentare la Curtea Constituțională și organele de drept din cadrul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de către dl Eduard Serbenco, secretar de stat în cadrul Ministerului Justiției. Comisia Electorală Centrală a fost reprezentantă de către dl Ruslan Nastas, șef-adjunct al Direcției juridice din cadrul Aparatului Comisiei Electorale Centrale.

CIRCUMSTANȚELE LITIGIULUI PRINCIPAL

7. În cadrul alegerilor prezidențiale din 30 octombrie 2016, 93 de rezidenți ai Internatului psihoneurologic Bădiceni din raionul Soroca și-au exprimat dorința de a-și exercita dreptul de vot. După prezentarea actului de identitate membrului biroului secției de votare, 87 de persoane au fost limitate în exercițiul dreptului lor de vot, în baza prevederilor articolului 13 alin. (1) lit. b) din Codul electoral, de către funcționarul public al organului electoral. Din acest grup de persoane făcea parte și dna Valentina Avdeev, la data faptelor rezidentă a Internatului psihoneurologic Bădiceni din raionul Soroca.

8. Pe 19 octombrie 2017, dna Valentina Avdeev a depus prin intermediul reprezentantului său, dl avocat Alexandru Cebănaș, o cerere de chemare în judecată împotriva Comisiei Electorale Centrale, intervenient accesoriu fiind Ministerul Justiției, prin care a solicitat constatarea discriminării sale în cadrul scrutinului prezidențial din 30 octombrie 2016, pe criteriu de dizabilitate, precum și aplicarea în cauza pendinte a prevederilor Convenției privind drepturile persoanelor cu dizabilități.

9. În cadrul ședinței de judecată din 2 iulie 2018, dl avocat Alexandru Cebănaș, reprezentant al reclamantei, a ridicat excepția de neconstituționalitate a articolului 13 alin. (1) lit. b) din Codul electoral.

10. Prin încheierea din 2 iulie 2018, instanța a admis excepția de neconstituționalitate și a dispus trimiterea sesizării la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

LEGISLAȚIA NAȚIONALĂ PERTINENTĂ

11. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

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 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 vârsta de 18 ani, împliniți până în ziua alegerilor inclusiv, excepție făcând cei puși sub interdicție în modul stabilit de lege.

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE A
ARTICOLULUI 13 ALIN. (1) LIT. B) DIN CODUL ELECTORAL

(3) Dreptul de a fi aleși le este garantat cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot, în condițiile legii.”

12. Prevederile relevante ale Codului electoral, adoptat prin Legea nr. 1381 din 21 noiembrie 1997, sunt următoarele:

Articolul 2
Principiile participării la alegeri

„(1) Cetățeanul Republicii Moldova participă la alegeri prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

(2) Participarea la alegeri este liberă (benevolă). Nimeni nu este în drept să exercite presiuni asupra alegătorului cu scopul de a-l sili să participe sau să nu participe la alegeri, precum și asupra exprimării de către acesta a liberei sale voințe.

(3) Cetățenii Republicii Moldova care domiciliază în afara țării beneficiază de drepturi electorale depline în condițiile prezentului cod. Misiunile diplomatice și oficiile consulare sunt obligate să creeze condiții pentru ca cetățenii să-și exercite liber drepturile lor electorale.”

Articolul 3
Vot universal

„Cetățenii Republicii Moldova pot alege și pot fi aleși fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială.”

Articolul 11
Dreptul de a alege

„Dreptul de a alege îl au cetățenii Republicii Moldova care au împlinit, inclusiv în ziua alegerilor, vârsta de 18 ani, cu excepția celor privați de acest drept în modul stabilit de lege.”

Articolul 13
Restricții

„(1) Nu au dreptul de a alege persoanele:

[...]

b) care sunt recunoscute incapabile prin hotărâre definitivă a instanței de judecată. Despre existența unor astfel de cazuri, Ministerul Justiției informează primarul, iar după implementarea Registrului de stat al alegătorilor – Comisia Electorală Centrală.”

13. Prevederile relevante ale Legii nr. 66 din 13 aprilie 2017 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative sunt următoarele:

„Art. XVII.

[...]

(3) Persoanele fizice majore care, la data intrării în vigoare a prezentei legi, sunt lipsite de capacitate de exercițiu se consideră persoane fizice în privința cărora este instituită măsura de ocrotire judiciară sub forma tutelei, care va fi guvernată de dispozițiile prezentei legi.

(4) Măsurile de ocrotire judiciară sub forma tutelei, prevăzute la alin. (3), vor înceta de plin drept la expirarea termenului de un an de la data intrării în vigoare a prezentei legi, cu excepția cazului când acestea sunt revocate de către instanța de

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE A
ARTICOLULUI 13 ALIN. (1) LIT. B) DIN CODUL ELECTORAL

judecată înainte expirării termenului respectiv, cu sau fără instituirea unei noi măsuri de ocrotire judiciare conform alin. (5).”

14. Prevederile relevante ale Protocolului adițional nr. 1 la Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale (în continuare, Convenția) sunt următoarele:

Articolul 3
Dreptul la alegeri libere

„Înaltele Părți Contractante se angajează să organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere cu vot secret, în condiții care să asigure libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ.”

15. Prevederile relevante ale Convenției Organizației Națiunilor Unite privind Drepturile Persoanelor cu Dizabilități sunt următoarele:

Articolul 1
Scop

„Scopul prezentei Convenții este de a promova, proteja și asigura exercitarea deplină și în condiții de egalitate a tuturor drepturilor și libertăților fundamentale ale omului de către toate persoanele cu dizabilități și de a promova respectul pentru demnitatea lor intrinsecă.

Persoanele cu dizabilități includ acele persoane care au deficiențe fizice, mintale, intelectuale sau senzoriale de durată, deficiențe care, în interacțiune cu diverse bariere, pot îngreuna participarea deplină și efectivă a persoanelor în societate, în condiții de egalitate cu ceilalți.”

Articolul 29
Participarea la viața politică și publică

„Statele Părți vor garanta persoanelor cu dizabilități drepturi politice și posibilitatea de a beneficia de acestea, în condiții de egalitate cu alții, și se angajează:

(a) Să se asigure că persoanele cu dizabilități pot participa efectiv și deplin la viața politică și publică, în condiții de egalitate cu ceilalți, în mod direct sau prin reprezentanți liber aleși, precum și dreptul și oportunitatea de a vota și de a fi alese, printre altele, prin:

(i) Asigurarea de proceduri, facilități și materiale de vot adecvate, accesibile și ușor de înțeles și utilizat;

(ii) Protejarea dreptului persoanelor cu dizabilități de a vota prin vot secret la alegerile și referendumurile publice, fără intimidare, de a candida la alegeri, de a deține efectiv un mandat ales și de a îndeplini orice funcție publică, la orice nivel guvernamental, facilitând utilizarea tehnologiilor noi și de asistare, acolo unde este cazul;

(iii) Garantarea exprimării libere a voinței persoanelor cu dizabilități ca electori și în acest scop, dacă este cazul, la solicitarea acestora, să permită asistarea la vot de către o persoană la alegerea lor;

(b) Să promoveze activ un mediu în care persoanele cu dizabilități pot participa efectiv și pe deplin la administrarea afacerilor publice, fără discriminare și în condiții de egalitate cu ceilalți și să încurajeze participarea lor la afacerile publice, inclusiv:

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE A
ARTICOLULUI 13 ALIN. (1) LIT. B) DIN CODUL ELECTORAL

(i) Să activeze în cadrul organizațiilor neguvernamentale și asociațiilor care se ocupă de viața publică și politică a țării și la activitățile și administrarea partidelor politice;

(ii) Să formeze și să adere la organizații ale persoanelor cu dizabilități pentru a le reprezenta pe acestea din urmă la nivel internațional, național, regional și local.”

16. Prevederile relevante ale Recomandării R (99) 4 a Consiliului Europei către statele membre privind principiile referitoare la protecția juridică a adulților fără capacitate de exercițiu (adoptată pe 23 februarie 1999) sunt următoarele:

Principiul 3 – Menținerea maximă a capacității

„[...] (2) În special, o măsură de protecție nu trebuie să lipsească în mod automat persoana vizată de dreptul de a vota, de a întocmi un testament, de a consimți ori de a refuza o intervenție medicală sau de a lua alte decizii cu caracter personal oricând îi permite capacitatea. ...”

17. Prevederile relevante ale Avizului nr. 190/2002 al Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (*i.e.* Comisia de la Veneția) privind Codul de bune-practici în materie electorală sunt următoarele:

I.1. Sufragiul universal – 1.1. Reguli și excepții

„i. Exercițiul dreptului de vot și a dreptului de a fi ales ale persoanei poate fi limitat, sub rezerva următoarelor condiții cumulative:

ii. Această măsură trebuie să fie prevăzută de lege;

iii. Trebuie respectat principiul proporționalității; condițiile privind limitarea exercițiului dreptului persoanelor de a participa la alegeri pot fi mai puțin stricte decât condițiile privind privarea de acest drept;

iv. Limitarea trebuie să se bazeze pe incapacitatea mintală sau pe existența unei condamnări penale pentru comiterea unei infracțiuni grave.

v. Mai mult, retragerea drepturilor politice sau constatarea incapacității persoanei poate fi impusă printr-o hotărâre a unei instanțe judecătorești. ”

18. Prevederile relevante ale Recomandării R (2006) 5 a Consiliului Europei către statele membre privind Planul de acțiune al Consiliului Europei pentru promovarea drepturilor și participarea deplină a persoanelor cu dizabilități în societate: îmbunătățirea calității vieții persoanelor cu dizabilități în Europa 2006-2015 (adoptată pe 5 aprilie 2006) sunt următoarele:

3.1. Linia de acțiune nr.1: Participarea la viața politică și publică

3.1.3. Acțiuni speciale ale statelor membre

„... iii. să se asigure că nicio persoană cu dizabilități nu este exclusă de la exercitarea dreptului de a alege sau de a fi ales din cauza dizabilității ei ...”

PRACTICA INTERNAȚIONALĂ RELEVANTĂ

19. În anul 2014, Ludvig Beckman, profesor la Universitatea Stockholm, a elaborat un studiu cu privire la statutul dreptului de vot al persoanelor cu dizabilități în 91 de state ale lumii (a se vedea, în acest sens, Ludvig

Beckman, *The Accuracy of Electoral Regulations: The Case of the Right to Vote by People with Cognitive Impairments*, *Social Policy and Society*, vol. 13, nr. 2, 2014, pp. 221-233). Acest cercetător a constatat că în 16 din statele analizate (Austria, Canada, Bolivia, Croația, Ecuador, Finlanda, Irlanda, Israel, Italia, Kenya, Mexic, Olanda, Norvegia, Slovenia, Suedia și Regatul Unit) nu există vreo interdicție privind dreptul de vot. Pe de altă parte, în celelalte 75 de state analizate, în exercitarea dreptului de vot al persoanelor cu dizabilități de ordin mintal se aplică anumite restricții. Astfel, în 73 dintre ele, dreptul de vot este negat prin referire la anumite stări (e.g. retard mintal, incapacitate juridică, tutelă sau plasarea într-o instituție psihiatrică), pe când în celelalte două state, dreptul de vot este negat în baza unui test, în conformitate cu care se apreciază capacitatea individului de a înțelege procesul de vot.

20. Mai există un studiu recent în materia dreptului de vot al persoanelor cu dizabilități de ordin mintal, care a fost elaborat în anul 2016 (a se vedea, în acest sens, Dinesh Bhugra *et al.*, *Mental Illness and the Right to Vote: A Review of Legislation across the World*, *International Review of Psychiatry*, vol. 28, nr. 4, 2016, pp. 395-399). Aici s-a analizat legislația tuturor statelor-membre ale Națiunilor Unite și s-a stabilit că restricționarea dreptului de vot al persoanelor cu dizabilități de ordin mintal are loc în 69 de state-membre. În acest din urmă grup de state, interdicția exercitării dreptului de vot este aplicată fără distincție. În alte 56 de state-membre, interdicția exercitării dreptului de vot în cazul persoanelor cu dizabilități de ordin mintal este aplicată de către tribunalele naționale. În alte nouă state-membre, dreptul de vot este restricționat în baza reglementărilor cu privire la sănătatea mintală, care stabilesc interdicția exercitării dreptului de vot în cazul internării persoanei într-o instituție psihiatrică. Totodată, în același studiu, s-a stabilit că în 21 de state-membre nu există niciun fel de restricții.

21. În Statele Unite ale Americii, fiecare stat își are propriile reglementări în materia dreptului de vot. Astfel, restricții ale exercitării dreptului de vot în cazul persoanelor cu dizabilități există în 25 de state și în cazul districtului Columbia. În acestea, interdicția exercitării dreptului de vot este aplicată de către un tribunal, atunci când se constată că persoana este lipsită de capacitatea de a vota. În alte 10 state, persoanele aflate sub tutelă sunt lipsite de dreptul de vot, iar în alte trei state, exercitiul dreptului de vot este restricționat în cazul persoanei considerate că nu se află în deplinătatea facultăților mintale (*non compos mentis*). O situație specială este înregistrată în statul Montana, unde persoana considerată că nu se află în deplinătatea facultăților mintale este lipsită de dreptul de vot prin hotărâre judecătorească, în afara cazului în care este reabilitată în modul prevăzut de lege. Pe de altă parte, în alte 11 state (Colorado, Idaho, Illinois, Indiana, Kansas, Maine, Michigan, New Hampshire, Carolina de Nord, Pennsylvania și Vermont) nu există niciun fel de interdicții pentru exercitarea dreptului de vot în cazul persoanelor cu dizabilități de ordin mintal.

22. În ciuda existenței sale în legislația mai multor state, interdicția exercitării dreptului de vot al persoanelor cu dizabilități de ordin mintal reprezintă o practică contestată în fața tribunalelor naționale. Jurisprudența

recentă a tribunalelor americane confirmă acest fapt. Astfel, în cauza *Doe v. Rowe*, 156 F. Supp.2d 35 (D. Me. 2001), Curtea Federală a statului Maine a anulat interdicția exercitării dreptului de vot în cazul persoanei plasate sub tutelă. Această Curte Federală a stabilit că, deși autoritățile statului urmăresc interesul asigurării participării la vot a alegătorilor care înțeleg natura și efectele votării, interdicția nu trebuie să aibă un caracter general. Pentru că prevederea în discuție nu distingea între diferitele categorii de persoane plasate sub tutelă și conducea la lipsirea de acest drept a unor persoane în măsură să conștientizeze procesul votării, Curtea Federală a statului Maine a invalidat dispoziția contestată. Soluția Curții Federale s-a bazat pe Clauza Protecției Egale a celui de-al Paisprezecelea Amendament la Constituția Statelor Unite.

23. Cu șase ani mai târziu, în cauza *Mo. Prot. & Advocacy Servs. v. Carnahan*, 499 F.3d 803 (8th Cir. 2007), Curtea de Apel a celui de-al Optulea Circuit Federal al Statelor Unite a examinat apelul declarat împotriva unei hotărâri prin care au fost respinse obiecțiile de neconstituționalitate a unor prevederi din Legea privind protecția alegătorilor din Missouri, care stabilea restricții ale exercițiului dreptului de vot în cazul alegătorilor care suferă de dizabilități de ordin fizic sau mintal și față de care a fost instituită tutela ca măsură de protecție. Această Curte de Apel a reținut că situația care i-a fost dedusă judecării nu contravine Articolului VIII, § 2 din Constituția Statului Missouri, care garantează dreptul de vot, și nici Clauzei Protecției Egale a Amendamentului al Paisprezecelea. De asemenea, ea a menționat că statele au competențe extinse în materie de stabilire a condițiilor de realizare a dreptului de vot. Cu referire la fondul cauzei, Curtea de Apel a celui de-al Optulea Circuit Federal al Statelor Unite a constatat că unul dintre reclamanți, care fusese diagnosticat cu schizofrenie paranoidă și care a fost plasat sub tutelă în anul 1999, se bucura totuși de dreptul de vot. După ce a stabilit că Legea privind protecția alegătorilor din Missouri nu excludea în mod categoric de la vot persoanele plasate sub tutelă, Curtea de Apel a celui de-al Optulea Circuit Federal al Statelor Unite a respins apelul reclamanților.

24. În cazul *Carroll v. Cobb* (N.J. Super. Ct. App. Div. 1976), în care s-a analizat prezumția de incapacitate a persoanei declarate incapabile de a înțelege natura și efectele votării (în cauza examinată, reclamanții sufereau de retard mintal și erau internați, la data faptelor, într-o instituție specializată de învățământ), Curtea Supremă din New Jersey a constatat că tribunalele sunt cele care trebuie să stabilească dacă o persoană plasată sub tutelă are sau nu capacitatea de a vota, iar autoritățile electorale sau funcționarii lor nu sunt competenți să facă astfel de aprecieri. Această Curte a reținut că Constituția Statului New Jersey și legile sale electorale le interzic persoanelor care suferă de debilitate mintală sau de demență să voteze (în anul 2007, Constituția Statului New Jersey a fost amendată, iar Articolul II, Secțiunea 1, § 6, care stabilea această interdicție, are în prezent următorul text: „Persoana care a fost recunoscută de către un tribunal ca lipsită de capacitatea înțelegerii procesului votării nu are drept de vot”). Curtea Supremă din New Jersey a menționat că este evident faptul că un

funcționar al statului nu posedă cunoștințele necesare pentru a aprecia dacă o persoană incapabilă are sau nu capacitatea de a vota. Mai mult, ea a reținut că simpla internare a persoanei într-o instituție specializată nu generează o prezumție de înapoiere mintală. În consecință, cererea reclamanților privind recunoașterea dreptului lor de a vota a fost admisă.

25. Într-o altă cauză, *Boyd v. Board of Registrars of Voters* (334 N.E.2d 629 (Mass. 1975)), Curtea Supremă din Massachusetts a stabilit că textul „sub tutelă” impune respectarea strictă a statutului juridic al acestei instituții. În afacerea *Boyd v. Board of Registrars of Voters*, pacienții unui spital pentru persoane cu retard mintal au contestat în fața unui tribunal decizia de refuz al înregistrării lor la alegeri. La baza deciziei au stat prevederile constituționale și legale care interziceau dreptul de vot pentru persoanele plasate sub tutelă. Această Curte și-a început analiza prin a menționa că există o diferență semnificativă între instituția tutelei și măsurile medicale obligatorii, ultimele fiind o varietate a măsurilor cu caracter medical, a căror esență constă în spitalizare, în acordarea de tratament ambulatoriu forțat sau utilizarea altor proceduri medicale față de persoanele care prezintă simptome de tulburări mintale. Curtea Supremă din Massachusetts a menționat că, de vreme ce tutela presupune aprecierea unui tribunal privind imposibilitatea persoanei de a se îngriji, iar măsurile medicale obligatorii presupun doar un tratament obligatoriu, persoanele care se pot îngriji au dreptul de vot. Astfel, pentru că reclamanții nu erau declarați incapabili și plasați sub tutelă, ci erau simpli pacienți ai unei instituții psihiatrice, care urmau un tratament voluntar privind sănătatea mintală, Curtea Supremă din Massachusetts a constatat că reclamanții beneficiază de dreptul de vot.

26. Curtea consideră relevantă – deși nu ar părea la o primă lectură – și cauza *Carrington v. Rash*, 380 U.S. 89, 93-94 (1965), pronunțată de către Curtea Supremă a Statelor Unite. Această Curte Supremă a invalidat o prevedere din Constituția statului Texas, care le interzicea „membrilor forțelor armate ale Statelor Unite” care își stabileau domiciliul în timpul serviciului lor militar în Texas să voteze în cadrul alegerilor organizate în acest stat, „atât timp cât erau membri activi ai Forțelor Armate”. Curtea Supremă a Statelor Unite a respins argumentele statului Texas, care a pretins că interdicția participării la vot a militarilor urmărește scopul legitim al combaterii votului concertat al personalului militar, a cărui voce colectivă ar putea să se manifeste în mod covârșitor în cadrul unor colectivități mici. În acest sens, Curtea Supremă a Statelor Unite a stabilit că riscul manipulării militarilor nu justifică limitarea dreptului de vot. Mai mult, această Curte a stabilit că dreptul de vot al militarilor nu poate fi restricționat în baza unor presupuse influențe din partea comandantului acestora. Ulterior, aceste considerente au fost reiterate și în alte contexte (a se vedea, de exemplu, opinia concurentă a judecătorului Marshall, J., în cauza *O'Brien v. Skinner*, 414 U.S. 524, 534 (1974) cu privire la dreptul de vot al deținuților).

27. În privința interdicției în discuție există, în general, două opinii opuse. Astfel, cei care sprijină interdicția exercitării dreptului la vot susțin

că antrenarea persoanelor cu dizabilități în procesul electoral constituie o problemă și că alegătorii cu dizabilități de ordin mintal pot fi ușor manipulați pentru a vota într-un mod care ar pune în pericol procesul electoral. La rândul lor, cei care se opun interdicției exercitării dreptului de vot de către aceste persoane susțin că, cu excepția cazurilor clare de incapacitate de a vota, persoanelor cu dizabilități trebuie să li se permită să voteze. De asemenea, aceștia susțin că riscurile asociate participării persoanelor incapabile la vot sunt minore, pe când prejudiciile provocate prin excluderea lor sunt semnificative.

28. La nivel european, recunoașterea deplină a drepturilor omului, inclusiv a dreptului de a alege și de a fi ales, în cazul persoanelor cu dizabilități de ordin mintal a devenit un deziderat al mai multor organizații europene. Acest obiectiv este recunoscut de către Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (*i.e.* Comisia de la Veneția), fiind inclus într-o multitudine de rezoluții, recomandării și avize (a se vedea, de exemplu, Declarația interpretativă a Codului de bune-practici în materie electorală privind participarea persoanelor cu dizabilități la alegeri, adoptată de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 34-a reuniune (Veneția, 14 octombrie 2010) și de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 84-a sesiuni plenare, pe 15-16 octombrie 2010). De asemenea, o clauză expresă în sensul recunoașterii depline a dreptului de a alege și a dreptului de a fi ales ale persoanelor cu dizabilități este conținută și în Convenția Organizației Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu dizabilități, care stabilește la articolul 29 că statele participante le vor asigura persoanelor cu dizabilități drepturile politice și oportunitatea de a beneficia de aceste drepturi în aceeași măsură ca celorlalți cetățeni. Convenția are 172 de părți contractante, iar alte 15 state au semnat Convenția, însă nu au ratificat-o.

ÎN DREPT

A. ADMISIBILITATEA

29. Prin decizia din 24 iulie 2018, Curtea a confirmat respectarea, în prezenta cauză, a condițiilor de admisibilitate a unei excepții de neconstituționalitate, stabilite în jurisprudența sa constantă.

30. Curtea a reținut că obiectul excepției de neconstituționalitate din acest caz îl constituie prevederile articolului 13 alin. (1) lit. b) din Codul electoral, care reglementează interdicția dreptului de vot în cazul persoanelor declarate incapabile prin hotărâre judecătorească.

31. Curtea a menționat că verificarea constituționalității acestui tip de act normativ ține de competența sa *ratione materiae*, potrivit articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție.

32. De asemenea, excepția a fost ridicată de către una din părțile la proces, în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

33. Curtea a observat că prevederile contestate nu au făcut anterior obiectul controlului de constituționalitate.

34. Curtea a reținut că, deși după intrarea în vigoare a Legii nr. 66 din 13 aprilie 2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, instituția incapacității persoanei fizice a devenit inaplicabilă (a se vedea, în acest sens, Art. XVII alin. (3) din Lege), prevederea contestată face obiectul controlului de constituționalitate. Curtea a menționat, în acest sens, că la data faptelor prezentate în litigiul principal, autoritatea competentă în domeniul electoral, *i.e.* Comisia Electorală Centrală, a limitat exercițiul dreptului de vot al reclamantei în cadrul scrutinului prezidențial din data de 30 octombrie 2016, în baza articolului 13 alin. (1) lit. b) din Codul electoral, adică până la modificările operate prin Legea nr. 66 din 13 aprilie 2017.

35. La etapa admisibilității, Curtea a mai avut în vedere prevederile articolului XVII alin. (4) din Legea nr. 66 din 13 aprilie 2017. Potrivit acestui articol, măsurile de ocrotire judiciară sub forma tutelei, prevăzute la alin. (3), vor înceta de plin drept la expirarea termenului de un an de la data intrării în vigoare a prezentei legi (adică pe data de 2 iunie 2017), cu excepția cazului în care acestea sunt revocate de către instanța de judecată înaintea expirării termenului respectiv, cu sau fără instituirea unei noi măsuri de ocrotire judiciare conform alin. (5) din articolul XVII din Legea nr. 66 din 13 aprilie 2017.

36. Cu referire la cele enunțate *supra*, Curtea a menționat că, în situațiile în care prevederea contestată nu mai este în vigoare, ea poate face, totuși, obiect al unei excepții de neconstituționalitate, atunci când prejudiciile care i-au fost aduse persoanei prin efectele sale nu au fost redresate până în prezent (a se vedea, în acest sens, HCC nr. 2 din 9 februarie 2016, § 73; și DCC nr. 57 din 11 iunie 2018, § 16). În acest context, Curtea a subliniat că exercițiul dreptului de vot al reclamantei a fost limitat în baza articolului 13 alin. (1) lit. b) din Codul electoral, până la modificările operate prin Legea nr. 66 din 13 aprilie 2017. Prin urmare, Curtea a reținut că articolul 13 alin. (1) lit. b) din Codul electoral prezintă una din condițiile necesare pentru controlul constituționalității sale, și anume aplicabilitatea sa în litigiul principal.

37. Autorul excepției a susținut că prevederile contestate sunt contrare articolelor 1 alin. (3), 4 și 8 din Constituție. Pentru că este suverană cu privire la competența sa, Curtea nu este constrânsă, la examinarea constituționalității unui text de lege, să analizeze dispozițiile criticate doar prin prisma normelor invocate de către autorul excepției, ci este liberă să le analizeze și în raport cu prevederile constituționale pe care le consideră relevante pentru soluționarea excepției de neconstituționalitate (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 7 din 26 aprilie 2018, § 23; HCC nr. 15 din 22 mai 2018, § 24; și HCC nr. 20 din 4 iulie 2018, § 47). Curtea este competentă să aplice alte articole din Constituție, importante fiind argumentele autorului sesizării cu privire la caracterul viciat al prevederilor contestate.

38. Așadar, pentru că în prezenta cauză criticile autorului sesizării se referă la limitarea exercițiului dreptului de vot, Curtea a considerat că se

impune examinarea acesteia în baza articolului 38 din Constituție, care garantează dreptul de a alege și dreptul de a fi ales. Totodată, Curtea a făcut referire la jurisprudența Curții Europene în materia aplicării prevederilor articolului 3 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenție, care garantează dreptul la alegeri libere. Curtea a menționat că articolul 3 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție stabilește un principiu fundamental al regimului politic democratic și, respectiv, are o importanță primordială în sistemul Convenției (a se vedea, de exemplu, *Mathieu-Mohin și Clerfayt v. Belgia*, 2 martie 1987, § 47). Curtea a menționat că, deși la prima vedere acest articol enunță obligația pe care o au statele-membre de a organiza alegeri în condiții care să asigure libera exprimare a opiniei poporului și nu un anumit drept sau o anumită libertate, interpretarea sa de o manieră sistemică, din perspectiva întregii Convenții, conduce la concluzia că acest articol vizează în egală măsură și drepturi individuale, inclusiv dreptul de a vota și dreptul de a candida la alegeri (a se vedea, în acest sens, *Mathieu-Mohin și Clerfayt*, citată mai sus, § 51).

39. În fine, Curtea a menționat că limitarea exercițiului dreptului de vot instituită prin articolul 13 alin. (1) lit. b) din Codul electoral până la modificările operate prin Legea nr. 66 din 13 aprilie 2017 intră în câmpul de aplicare al articolelor menționate *supra*. Curtea a făcut referire la jurisprudența Curții Europene, care a reținut, în cazul *Alajos Kiss v. Ungaria*, 20 mai 2010, incidența articolului 3 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenție, în cazul limitării exercițiului dreptului de vot al persoanei declarate incapabile.

B. FONDUL CAUZEI

PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 38 DIN CONSTITUȚIE

A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

40. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul susține că prevederile articolului 13 alin. (1) lit. b) din Codul electoral, care lipsesc persoanele declarate incapabile prin hotărâre judecătorească de dreptul de vot, contravin prevederilor articolelor 1 alin. (3), 4 și 8 din Constituție.

41. În acest sens, autorul excepției menționează că statele-părți la Convenția privind Drepturile Persoanelor cu Dizabilități au obligația de a proteja și de a promova drepturile acestor persoane, inclusiv dreptul de vot.

B. Argumentele autorităților

42. În opinia sa prezentată Curții, Președintele Republicii Moldova a menționat că, de vreme ce prevederile articolului 12 alineatele (1) și (2) din Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități afirmă statutul persoanei cu dizabilități de subiect egal în drepturi sub toate aspectele vieții cu celelalte persoane, alineatul (4) al aceluiași articol stabilește posibilitatea statului de a limita exercițiul unora dintre aceste drepturi.

43. Președintele Republicii Moldova a susținut că posibilitatea stabilirii interdicției exercițiului dreptului de vot este prevăzută și de dispozițiile Constituției, care stabilesc la articolul 38 că, în cazurile prevăzute de lege, dreptul de vot poate fi restricționat. Totodată, acesta a menționat că condițiile și modul în care poate fi realizat acest fapt sunt enumerate de dispozițiile articolului 54 din Constituție.

44. În fine, Președintele Republicii Moldova a menționat că garantarea dreptului de vot persoanei cu dizabilități de ordin mintal ar trebui însoțită de declararea neconstituționalității unor prevederi din Codul civil și din Codul penal, care stabilesc nulitatea actului juridic încheiat de o persoană în privința căreia este instituită o măsură de ocrotire judiciară și, respectiv, impunitatea răspunderii penale în cazul persoanei iresponsabile.

45. În opinia adresată Curții, Guvernul a menționat că excepția de neconstituționalitate a articolului 13 alin. (1) lit. b) din Codul electoral este nefondată. Potrivit acestuia, prevederile contestate sunt desuete și devenite inaplicabile odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 66 din 13 aprilie 2017 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative, prin care s-a reformat sistemul de protecție în cazul persoanei cu dizabilități. Astfel, Guvernul a menționat că, începând cu data de 2 iunie 2017, nu mai există noțiunea de persoane incapabile, ci de persoane în privința cărora a fost instituită măsura de ocrotire judiciară sub forma tutelei, iar din 2 iunie 2018, în măsura în care până la această dată nu au fost instituite măsuri de ocrotire judiciară, în conformitate cu prevederile Legii nr. 66 din 13 aprilie 2017, măsura de ocrotire judiciară sub forma tutelei a încetat de drept.

46. Parlamentul nu a prezentat Curții opinia sa asupra sesizării privind excepția de neconstituționalitate a prevederilor articolului 13 alin. (1) lit. b) din Codul electoral. Totuși, în cadrul ședinței de judecată reprezentantul Parlamentului a solicitat Curții respingerea excepției drept neîntemeiată.

47. În ședința publică a Curții, reprezentanții Guvernului, Parlamentului și Comisiei Electorale Centrale au cerut să fie sistată examinarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor articolului 13 alin. (1) lit. b) din Codul electoral, pe motiv că acestea au fost abrogate prin Legea nr. 66 din 13 aprilie 2017, ale cărei prevederi au intrat în vigoare pe data de 2 iunie 2017.

C. Aprecierea Curții

48. Cu privire la solicitarea de sistare a procesului, Curtea menționează că, în jurisprudența sa, a stabilit că obiect al excepției de neconstituționalitate poate fi și un text de lege care nu mai este în vigoare. În acest sens, modificarea sau abrogarea ulterioară a dispoziției contestate nu face să dispară eventuala încălcare a drepturilor și libertăților garantate de Constituție. În acest caz, singura condiție pe care o verifică instanța constituțională este cea privind aplicabilitatea normei contestate în litigiul din fața instanței *a quo* (a se vedea, în acest sens, §§ 34-36 *supra*).

49. Curtea menționează că asigurarea echilibrului diferitelor interese, convingeri și moduri de viață reprezintă o valoare fundamentală a societăților democratice.

50. Pronunțându-se cu privire la importanța dreptului de vot într-o societate democratică, Curtea Europeană a subliniat că în secolul XXI, într-un stat democratic, dreptul de vot nu trebuie să constituie un privilegiu al unor categorii restrânse de persoane, ci un bun al întregii societăți, iar prezumția ar trebui să opereze în favoarea recunoașterii sale în cazul unui număr cât mai mare de persoane (a se vedea, în acest sens, *Mathieu-Mohin și Clerfayt v. Belgia*, 3 martie 1987, § 51; și *Hirst v. Regatul Unit [nr. 2]*, 6 octombrie 2006, § 59). În caz contrar, legitimitatea democratică a corpului legislativ ales astfel și cea a legilor adoptate de către acesta ar fi subminate (a se vedea *Hirst [nr. 2]* citată mai sus, § 62).

51. Cu privire la condițiile de limitare a dreptului de vot, Curtea Europeană a stabilit că standardul aplicat în cazul acestui articol este mai puțin strict decât cel aplicabil în cazul articolelor 8-11 din Convenție (a se vedea, de exemplu, *Ždanoka v. Letonia [MC]*, 16 martie 2006, § 115). Astfel, pentru că articolul 3 din Protocolul adițional nr. 1 nu este limitat de o listă precisă de scopuri legitime, cum sunt cele enumerate în articolele 8-11 din Convenție, statele contractante sunt libere să invoce un scop care nu figurează într-o asemenea listă pentru a justifica o restricție, atât timp cât compatibilitatea acestui scop cu principiul preeminenței dreptului și cu obiectivele generale ale Convenției poate fi demonstrată, în circumstanțele specifice ale cauzei (a se vedea, în acest sens, *Ždanoka*, citată mai sus, § 115).

52. Totuși, Curtea Europeană a stabilit că noțiunea de „limitare implicită”, care decurge din articolul 3 din Protocolul adițional nr. 1, are o importanță deosebită pentru stabilirea caracterului legitim al scopurilor urmărite atunci când se impun restricții în privința drepturilor garantate de acest articol (a se vedea *Mathieu-Mohin și Clerfayt*, citată mai sus, § 52). Condițiile cărora li se subordonează dreptul de vot și cel de a candida la alegeri nu trebuie să limiteze aceste drepturi în măsura în care este afectată însăși esența lor. De asemenea, aceste condiții trebuie să îndeplinească cerințele egalității, iar mijloacele utilizate în vederea realizării scopului legitim nu trebuie să fie disproporționate (a se vedea, de exemplu, *Mathieu-Mohin și Clerfayt*, citată mai sus, § 52).

53. După cum s-a menționat *supra* (a se vedea paragrafele 19-21, 28), problema analizată în prezenta cauză se distinge prin conturarea unui consens cu privire la capacitatea de a vota a persoanei cu dizabilități de ordin mintal. Acest consens presupune existența unui standard în funcție de care se stabilește dacă persoana cu dizabilități de ordin mintal posedă capacitatea înțelegerii naturii și a efectelor votării și, în consecință, posedă capacitatea de a vota. Această capacitate poate include unul sau mai multe din următoarele elemente: (a) persoana înțelege informațiile relevante pentru decizia pe care trebuie să o ia; (b) persoana apreciază implicațiile acestor informații pentru propria ei situație; (c) persoana are capacitatea de a compara opțiunile disponibile; și (d) persoana poate alege opțiunea dorită

din lista acestora. Curtea va aprecia, în cele ce urmează, măsura în care s-a ținut cont de aceste elemente atunci când s-a interzis, de o manieră absolută, exercițiul dreptului de vot în cazul persoanelor cu dizabilități de ordin mintal (declarată „incapabile”), prin dispozițiile legale contestate.

54. Curtea reține că, în cazul declarării incapacității persoanei, rațiunea protecției acesteia de consecințele negative ale propriilor acțiuni era extinsă și la dreptul de vot. Astfel, interdicția dreptului de vot prevăzută de articolul 13 alin. (1) lit. b) din Codul electoral se baza pe simpla supoziție potrivit căreia o persoană incapabilă este inconștientă în materie de exercitare a votului. O asemenea prezumție a fost și este respinsă pe scară largă de către tribunalele naționale și internaționale, care au subliniat că, cu excepția unor cazuri bine delimitate, persoanele cu dizabilități de ordin mintal trebuie să beneficieze de dreptul de vot.

55. În cauza *Alajos Kiss v. Ungaria*, 20 mai 2010, guvernul maghiar a susținut că lipsirea persoanelor plasate sub tutelă de dreptul de vot asigură menținerea încrederii societății în sistemul electoral. Curtea Europeană a confirmat legitimitatea unui asemenea scop (§ 40). Curtea admite că acest scop legitim ar putea fi invocat și în cazul legislației electorale din Republica Moldova.

56. Deși statul are un interes de protecție a integrității scrutinului, presupunerea potrivit căreia persoanele cu dizabilități de ordin mintal sunt, în mod obișnuit, supuse manipulării, are la bază o prejudecată (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Carrington v. Rash*, 380 U.S. 89, 93-94 (1965), § 26). Chiar dacă această prejudecată s-ar adevăra în cazul persoanelor internate în instituții medicale, ea nu este justificată în cazul persoanelor care locuiesc în cadrul comunității. Mai mult, chiar și în cazul celor internați în instituții medicale ar exista mijloace mai puțin drastice decât interzicerea exercițiului dreptului de vot pentru a împiedica manipularea acestora. Cu titlu de exemple, statul ar putea permite accesul liber al persoanelor cu dizabilități la materialele electorale și la sursele de informare, reducând astfel pericolul unor influențe unilaterale, sau ar putea să încurajeze, atunci când este posibil, votarea în comunitate în care persoanele au locuit înainte de instituționalizare.

57. În cauza *Alajos Kiss v. Ungaria*, care constituie pentru Curte o autoritate de lucru interpretat, simpla constatare a caracterului automat și nediferențiat al interdicției dreptului de vot al persoanei incapabile a fost suficientă pentru a-i permite Curții Europene să rețină încălcarea articolului 3 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenție (§ 43). Curtea nu remarcă niciun motiv pentru care s-ar abate de la această constatare.

58. Așadar, de vreme ce interzicerea exercițiului dreptului de vot a fost aplicată în mod automat și nediferențiat în legislația veche, în lipsa unei aprecieri fundamentate a unei instanțe de judecată cu privire la capacitatea de vot a persoanelor cu dizabilități de ordin mintal, prevederea contestată este contrară prevederilor articolului 38 din Constituție, care garantează dreptul de vot și dreptul de a fi ales.

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE A
ARTICOLULUI 13 ALIN. (1) LIT. B) DIN CODUL ELECTORAL

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) și g) și 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. a) și e) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se admite* excepția de neconstituționalitate ridicată de către dl avocat Alexandru Cebănaș, în dosarul nr. 3-694/2018, aflat pe rolul Judecătoriei Chișinău, sediul Ciocana.

2. *Se declară neconstituțional* articolul 13 alineatul (1) litera b) din Codul electoral, adoptat prin Legea nr. 1381 din 21 noiembrie 1997.

3. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*.

Președinte

Mihai POALELUNGI

*Chișinău, 11 octombrie 2018
HCC nr. 25
Dosarul nr. 105g/2018*