Dosarul nr. 3-20/25 (2-25024203-02-3-24022025)

H O T Ă R Â R E
În numele legii

05 martie 2025 mun. Chișinău

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru

Instanţa compusă din:
Preşedintele completului, judecătorul Sîrbu Victoria
Judecătorii Braga Angela și Cașcaval Andrei
Grefier Șeptelici Cristian

examinând, în ședință publică, acțiunea în contencios administrativ înaintată de Vlah Irina către Comisia Electorală Centrală, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea autorității publice să emită actul administrativ solicitat,

C O N S T A T Ă:

Pretențiile reclamantului:

La data de 21 februarie 2025 (conform plicului anexat), Președintele biroului executiv al grupului de inițiativă pentru susținerea inițierii referendumului republican consultativ, Vlah Irina a înaintat către Comisia Electorală Centrală, cerere de chemare în judecată solicitînd instanței:

- admiterea contestației formulate de către Vlah Irina, în numele grupului de inițiativă pentru organizarea referendumului republican consultativ;
- anularea hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr. 3391 din 18.02.2025, ca ilegal și disproporționat;
- obligarea Comisiei Electorale Centrale să înregistreze grupul de inițiativă pentru organizarea referendumului republican consultativ având întrebarea: „Sunteți de acord ca Republica Moldova să obțină recunoașterea internațională a neutralității sale pentru a primi garanții de neimplicare în conflicte armate și de neaderare la alianțe militare?” și să inițieze procedura de organizare a referendumului republican consultativ conform legii.

Potrivit fișei de repartizare a cererii, la data de 24 februarie 2025 cauza a fost repartizată judecătorului Sîrbu Victoria, membrii completului fiind judecătorii Braga Angela și Cașcaval Andrei.

În motivarea acțiunii reclamanta a indicat că, la 02 februarie 2025, grupul de iniţiativă, format din 398 de participanţi, a organizat o adunare pentru iniţierea referendumului republican consultativ, în conformitate cu art. 183 din Codul electoral şi pct. 94 din Regulamentul CEC nr. 1166/2023.

La 03 februarie 2025, cererea de înregistrare a grupului de iniţiativă a fost depusă la CEC, fiind însoţită de toate documentele prevăzute de lege: procesul-verbal al adunării, lista participanţilor (398 persoane), lista membrilor grupului de iniţiativă (396 persoane) şi declaraţiile de consimţământ, în deplină conformitate cu art. 192 din Codul electoral şi Regulamentul CEC nr. 1166/2023.

Precizează că, prin Hotărârea nr. 3391 din 18 februarie 2025, Comisia Electorală Centrală a refuzat înregistrarea grupului de iniţiativă, invocând următoarele motive:

a) Ambiguitatea şi caracterul contradictoriu al întrebării; CEC a considerat că întrebarea referendumului combină trei aspecte distincte (recunoaştere internaţională, garanţii de neimplicare, neaderare la alianţe militare), încălcând principiul „referendumului monotematic" şi prevederile art. 183 alin. (4) şi art. 185 din Codul electoral.

b) Lipsa clarităţii scopului şi efectelor referendumului în procesul-verbal; CEC a motivat că procesul-verbal al adunării nu specifică explicit scopul şi efectele referendumului, contrar art. 183 alin. (4) din Codul electoral.

c) Existenţa unor erori în documentele depuse; CEC a constatat 74 de neconformităţi în lista participanţilor, 80 în lista membrilor şi 79 în declaraţii, invocând nerespectarea art. 197 din Codul electoral şi a Regulamentului CEC nr. 1166/2023. Aceste erori includ: nume incorecte, IDNP şi date de naştere greşite, semnături duble, date incomplete, buletine expirate, declaraţii nesemnate, copii ale buletinelor lipsă şi includerea în lista membrilor a unor persoane absente din lista participanţilor.

Susține că, contestă legalitatea şi proporţionalitatea hotărârii CEC nr. 3391 din 18 februarie 2025, pe care, alături de membrii grupului de iniţiativă, o consideră neîntemeiată şi adoptată cu încălcarea drepturilor fundamentale ale cetăţenilor la iniţiativă populară, garantat de art. 38 din Constituţia Republicii Moldova şi la exprimarea liberă a voinţei poporului, consacrat de art. 2 din Constituţie şi art. 3 Protocol 1 la Convenţia Europeană a Drepturilor Omului (CEDO).

Totodată, potrivit acțiunii face referire reclamanta la art. 2, 11, 39 Constituția Republicii Moldova, art. 91 alin. (5), 181 alin. (1), 182 alin. (4), 183 alin. (4), 185 alin. (2), 191 alin. (1) Codul electoral, art. 29, 189 alin. (1), 224 alin. (1) Codul electoral, pct. 94-102 Regulamentul Comisiei Electorale Centrale nr. 1166/2023, precum și Hotărârea Curții Constituționale nr. 14/2017.

În același context, face reclamanta trimitere la art. 3 Protocol 1 CEDO și pct. III. 1.30, II. 1 lit. a)-b), III. 4 lit. d) ale Codului bunelor practici în materie de referendum (Comisia de la Veneţia, CDL-AD(2007)008), Rezoluţia ONU 50/80 (12 decembrie 1995), Jurisprudența CEDO - Mathieu-Mohin şi Clerfayt v. Belgia (1987); McLean v. Regatul Unit (2013); Sitaropoulos şi Ghilintzis v. Grecia (2012); Garcia Ruiz v. Spania (1999);

Indică că, refuzul bazat pe presupusa ambiguitate a întrebării este ilegal, iar argumentul respectiv este unul neîntemeiat, astfel afirmaţia CEC conform căreia întrebarea referendumului este ambiguă şi contradictorie, deoarece combină trei aspecte, încălcând principiul „referendumului monotematic" (Hotărârea CC nr. 24/2017), este eronată şi lipsită de fundament legal şi factual. Întrebarea referendumului respectă

principiul unităţii tematice, deoarece cele trei elemente menţionate - recunoaştere internaţională, garanţii de neimplicare în conflicte armate şi neaderare la alianţe militare - sunt interconectate intrinsec şi inseparabile în conceptul de neutralitate permanentă, prevăzut de art. 11 din Constituţia Republicii Moldova. Neutralitatea permanentă nu este un concept abstract, ci presupune un statut complex, cu următoarele componente esenţiale:

1. Recunoaşterea internaţională. Neutralitatea permanentă, pentru a li efectivă şi a produce efecte juridice şi politice, necesită recunoaşterea din partea comunităţii internaţionale, în special a marilor puteri şi a organizaţiilor internaţionale relevante. Fără această recunoaştere, neutralitatea rămâne o declaraţie unilaterală, lipsită de forţă şi credibilitate pe plan extern, expunând statul la riscuri şi incertitudini în plan internaţional.

2. Garanţii de neimplicare în conflicte armate. Recunoaşterea internaţională a neutralităţii este indisolubil legată de obţinerea unor garanţii concrete şi eficiente de neimplicare în conflicte armate. Aceste garanţii reprezintă substanţa practică a neutralităţii, asigurând protecţia statului neutru în faţa ameninţărilor externe şi contribuind la menţinerea păcii şi stabilităţii regionale şi internaţionale.

3. Neaderarea la alianţe militare. Statutul de neutralitate permanentă este incompatibil cu participarea la alianţe militare, blocuri militare sau sisteme de securitate colectivă care presupun angajamente militare reciproce. Neaderarea la alianţe militare este un corolar esenţial al neutralităţii permanente, fiind o condiţie *sine qua non* pentru recunoaşterea şi respectarea acestui statut de către alte state şi organizaţii internaţionale.

Consideră că, întrebarea referendumului respectă întru totul unitatea de conţinut stabilită prin Codul Bunelor Practici în materie de referendum al Comisiei de la Veneţia, cele trei aspecte menţionate fiind intim legate şi formând o singură chestiune coerentă: consolidarea statutului de neutralitate permanentă al Republicii Moldova pe plan internaţional.

Relevă că, Hotărârea Curţii Constituţionale nr. 24/2017 nu interzice formularea unor întrebări care abordează aspecte complementare şi interdependente ale aceleiaşi probleme, ci doar interzice includerea în aceeaşi întrebare a unor chestiuni disparate, fără legătură logică, ceea ce nu este cazul în speţă.

Opinează că, refuzul CEC este bazat pe o interpretare excesiv de formalistă a noţiunii de „*referendum monotematic*”.

Indică că, referendumuri complexe, care combină aspecte interdependente, au fost organizate şi validate în diverse state democratice. Exemplul relevant al referendumului Brexit din 2016, care a combinat ieşirea din UE cu implicaţii economice şi externe majore, demonstrează că întrebările complexe sunt perfect valide şi legitime, atâta timp cât au un scop comun şi vizează o chestiune unitară.

Afirmă că, argumentul CEC privind ambiguitatea şi caracterul contradictoriu al întrebării este nefondat. Întrebarea referendumului este unitară, clară, precisă şi perfect inteligibilă, respectând cerinţele legale şi standardele democratice. Refuzul CEC bazat pe acest motiv este nelegal şi nejustificat, încălcând dreptul fundamental la iniţiativă populară (art. 38 Constituţie) şi Art. 3 Protocol 1 CEDO.

Precizează că, afirmaţia CEC conform căreia recunoaşterea internaţională a neutralităţii depăşeşte competenţa referendumului consultativ, fiind o chestiune exclusiv diplomatică, este, deasemenea, neîntemeiată şi denotă o înţelegere restrictivă şi eronată a rolului democraţiei directe şi a suveranităţii populare.

Distincţia esenţială dintre referendum consultativ şi decizional. Este crucial de subliniat că referendumul propus este unul consultativ, conform art. 182 din Codul electoral. Un referendum consultativ, prin natura sa, nu adoptă decizii obligatorii pentru autorităţile statului. Scopul său primordial este de a exprima voinţa poporului cu privire la o chestiune de interes naţional major, oferind un mandat politic clar şi o direcţie orientativă pentru autorităţi, inclusiv în domeniul politicii externe. Referendumul consultativ nu substituie şi nu limitează competenţele constituţionale ale autorităţilor statului, inclusiv cele ale Preşedintelui şi Guvernului în domeniul politicii externe prevăzute de Constituţie. Hotărârea Curţii Constituţionale 14/2017 la pct. 157 confirmă competenţa dată.

Rolul opiniei publice în politica externă în democraţii moderne: în democraţiile contemporane, politica externă nu mai este considerată un domeniu exclusiv al elitelor sau al executivului. Opinia publică şi implicarea cetăţenilor joacă un rol din ce în ce mai important în definirea şi implementarea politicii externe, mai ales în chestiuni care privesc identitatea naţională, securitatea şi statutul internaţional al statului, cum este cazul neutralităţii. Art. 2 din Constituţie consacră suveranitatea naţională aparţinând poporului, iar Art. 38 garantează dreptul cetăţenilor de a participa la conducerea treburilor publice direct.

Iar Codul Bunelor Practici susţine democraţia directă, explicând că referendumurile consultative sunt un instrument esenţial al democraţiei directe, iar utilizarea democraţiei directe nu ar trebui să fie blocată fără motive imperative.

Consideră reclamantul că, în cazul de faţă, motivele invocate de CEC pentru a bloca iniţiativa referendumului sunt departe de a fi imperative şi nu justifică restricţionarea dreptului la democraţie directă.

Practicile democratice moderne confirmă legitimitatea referendumurilor consultative în politica externă. Numeroase state democratice recurg la referendumuri consultative pentru a consulta cetăţenii pe teme de politică externă, demonstrând legitimitatea şi utilitatea acestui instrument democratic.

Declară reclamantul că, argumentul CEC privind lipsa de competenţă a referendumului consultativ de a influenţa politica externă este nefondat. Un referendum consultativ este un instrument democratic legitim şi esenţial pentru a asigura participarea poporului la deciziile privind chestiuni de interes naţional major, inclusiv statutul internaţional al Republicii Moldova. Refuzul CEC bazat pe acest motiv este nelegal şi disproporţionat, încălcând principiul suveranităţii populare şi dreptul la democraţie directă.

Scopul referendumului este clar, dar poate fi explicitat pentru claritate maximă.

Argumentul formalist al CEC, precum că procesul- verbal al adunării grupului de iniţiativă nu specifică explicit scopul referendumului. Claritatea implicită a scopului:

Deşi procesul-verbal iniţial nu detaliază expres scopul, acesta este implicit clar şi uşor de dedus din formularea întrebării referendumului şi din contextul general al dezbaterii publice privind neutralitatea Republicii Moldova, consfinţită în art. 11 din Constituţie. Întrebarea „*Sunteţi de acord ca Republica Moldova să obţină recunoaşterea internaţională a neutralităţii sale pentru a primi garanţii de neimplicare în conflicte armate şi de neciderare la alianţe militare?*" implică în mod evident scopul urmărit - consolidarea statutului de neutralitate permanentă al Republicii Moldova pe plan internaţional, prin obţinerea recunoaşterii internaţionale şi a garanţiilor aferente.

Principiul proporţionalităţii impune o abordare flexibilă. Refuzul integral al înregistrării grupului de iniţiativă pentru un presupus defect de formă minor, cum ar fi lipsa explicitării scopului în procesul-verbal, este disproporţionat în raport cu scopul urmărit şi încalcă art. 29 din Codul administrativ, precum şi dreptul la un proces echitabil, garantat de art. 6 CEDO (cauza Garcia Ruiz v. Spania (1999). CEC avea obligaţia de a solicita clarificări sau completări din partea grupului de iniţiativă, în loc de a respinge iniţiativa.

Consideră reclamantul că, argumentul CEC privind lipsa clarităţii scopului referendumului este nefondat. Scopul este implicit clar şi uşor de dedus din întrebare, iar un eventual defect de formă minor nu poate justifica un refuz integral. Refuzul CEC este disproporţionat, afectând în mod nejustificat accesul la dreptul fundamental de iniţiativă populară.

Relevă că, erorile administrative minore nu justifică refuzul integral al înregistrării.

Argumentul disproporţionat al CEC.

CEC a invocat existenţa unor erori în listele de participanţi şi membri, precum şi în declaraţiile de consimţământ ca motiv pentru invalidarea cererii de înregistrare.

- Natura remediabilă şi minoră a erorilor. Analiza detaliată a erorilor administrative relevă că acestea sunt, în majoritatea cazurilor, de natură tehnică şi formală minoră, cum ar fi greşeli de scriere în nume sau prenume (56 de cazuri), IDNP greşite (6 cazuri), date de naştere eronate (14 cazuri), semnături duble (2 cazuri) în lista participanţilor şi erori similare în lista membrilor şi declaraţii (date incomplete, declaraţii nesemnate formal, copii ale buletinelor lipsă, buletine expirate - cazuri izolate). Numărul membrilor validaţi (316) depăşeşte cu mult minimul legal de 300 prevăzut de art. 191 din Codul electoral.

- Principiul proporţionalităţii în sancţionarea deficienţelor formale; în conformitate cu art. 29 din Codul administrativ, măsurile trebuie să fie proporţionale cu scopul urmărit. În cazul de faţă, refuzul integral al înregistrării grupului de iniţiativă, ca sancţiune pentru erorile administrative minore, este evident disproporţionat şi excesiv de formalist. CEC avea obligaţia legală şi morală de a solicita grupului de iniţiativă corectarea erorilor şi remedierea deficienţelor în termen rezonabil, în loc de a respinge iniţiativa în bloc.

- Standarde internaţionale impun flexibilitate. Standardele internaţionale în materie electorală şi de referendumuri, promovate de organizaţii precum OSCE/ODIHR, recomandă o abordare flexibilă şi proporţională în gestionarea erorilor formale.

Explică în concluzie că, argumentul CEC privind erorile administrative nu justifică refuzul integral al înregistrării grupului de iniţiativă. Erorile sunt de natură minoră şi remediabilă, numărul membrilor validaţi depăşeşte minimul legal, iar principiul proporţionalităţii impunea CEC să solicite corectarea erorilor, nu să respingă iniţiativa. Refuzul CEC este, prin urmare, nelegal şi disproporţionat, constituind o încălcare a dreptului la iniţiativă populară şi a principiilor democratice fundamentale.

Pe motivele sus enunțate, solicită reclamanta admiterea cererii de chemare în judecată.

La data de 27 februarie 2025 Comisia Electorală Centrală a depus referință asupra acțiunii depusă de Vlah Irina.

La data de 04 martie 2025 Vlah Irina, prin intermediul avocatului său, a depus explicații scrise asupra referinței depuse de Comisia Electorală Centrală.

Argumentele părților în ședința de judecată.

În ședința instanței de judecată reprezentantul reclamantei Vlah Irina, avocatul Tarîța Andrei, a susținut cererea de chemare în judecată pe motivele de fapt și de drept invocate, solicitând admiterea acesteia.

Reprezentantul pârâtului Comisia Electorală Centrală, Hamâc Diana, a optat pentru respingerea acțiunii depuse de către Vlah Irina, invocând legalitatea actului administrativ contestat - hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 3391 din 18.02.2025.

Acțiunea este admisibilă.

În privinţa admisibilităţii acţiunii în contenciosul administrativ Completul de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru reține următoarele.

Potrivit art. 2 alin. (2) Cod administrativ, anumite aspecte ce ţin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară şi nu contravine principiilor prezentului cod.

Potrivit art. 3 Cod administrativ, legislaţia administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activităţii administrative şi a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor şi a libertăţilor prevăzute de lege ale persoanelor fizice şi juridice, ţinîndu-se cont de interesul public şi de regulile statului de drept.

Potrivit art. 5 Cod administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale şi normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum şi a operaţiunilor administrative realizate de autorităţile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii şi se aplică nemijlocit legea.

Potrivit art. 17 Cod administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Potrivit art. 20 Cod administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Potrivit art. 39 Cod administrativ, (1) Controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit. (2) Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanţei de judecată competente.

Potrivit art. 189 alin. (1) Cod administrativ, (1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.

Din interpretarea logico-juridică a normelor precitate, rezultă că unul din elementele definitorii ale acţiunii în contencios administrativ, este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative, or, acțiunea în contencios administrativ trebuie să urmărească revendicarea unui drept subiectiv vătămat.

În conținutul acțiunii depuse, Vlah Irina a invocat că, prin activitatea administrativă a Comisiei Electorale Centrale, prin refuzul în înregistrarea grupului de inițiativă, pentru susținerea desfășurării referendumului republican consultativ a fost încălcat dreptul la inițiativă populară garantat de art. 38 al Constituției Republicii Moldova.

Potrivit art. 206 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, (1) O acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare).

La caz, reieșind din obiectul acțiunii se atestă că reclamanta Vlah Irina pretinde a obliga Comisia Electorală Centrală să emită actul administrativ cu privire la înregistrarea grupului de inițiativă pentru organizarea referendumului republican consultativ având întrebarea: „*Sunteți de acord ca Republica Moldova să obțină recunoașterea internațională a neutralității sale pentru a primi garanții de neimplicare în conflicte armate și de neaderare la alianțe militare?*” și să inițieze procedura de organizare a referendumului republican consultativ conform legii.

Potrivit art. 191 alin. (3) Cod administrativ, Curtea de Apel Centru soluţionează în primă instanţă acţiunile în contencios administrativ împotriva actelor emise de Banca Naţională a Moldovei, precum şi acţiunile în contencios administrativ atribuite în competenţa sa prin Codul electoral.

Potrivit art. 98 Cod electoral, (1) În ordinea procedurii contenciosului administrativ, instanţele de judecată competente examinează acţiunile în domeniul electoral după cum urmează: 2) Curtea de Apel Chișinău (Centru) soluţionează în primă instanţă: a) contestaţiile împotriva acţiunilor/inacţiunilor şi a actelor administrative ale Comisiei Electorale Centrale.

Potrivit art. 209 alin. (1) Cod administrativ, acţiunea în contestare şi acţiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel.

Potrivit art. 95 alin. (1) și (8) Codul electoral, (1) În perioada electorală, termenul general de depunere a contestaţiilor este de 3 zile, care se calculează începând cu ziua următoare zilei în care a fost săvârşită acţiunea, a fost identificată inacţiunea sau a fost adoptată hotărârea. (8) Înaintarea acţiunilor în contencios administrativ, precum şi exercitarea căilor de atac împotriva actelor judecătoreşti se efectuează în termenul stabilit la alin.(1).

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Curții de Apel Centru conchide că acțiunea înaintată de Vlah Irina, întrunește condițiile de admisibilitate, or, actele cauzei atestă că Comisia Electorală Centrală a aprobat Hotărârea nr. 3391 din 18 februarie 2025, iar acțiunea a fost depusă la instanța competentă la 21 februarie 2025.

Totodată, se atestă că, reclamanta a prezentat dovada achitării taxei de timbru în sumă de 200 lei în conformitate cu prevederile art. 2 al Legea taxei de stat nr. 213 din 31.07.2023.

Aprecierea instanței ce ține de temeinicia acțiunii:

Completul judiciar notează că, în conformitate cu prevederile art. 224 alin. (1) lit. f) Cod administrativ, examinînd acţiunea în contencios administrativ în fond, instanţa de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri: respinge acţiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sînt îndeplinite condiţiile de adoptare a unei hotărîri prevăzute la lit.a)–e).

Conform art. 225 Cod administrativ, (1) Instanţa de judecată nu este competentă să se pronunţe asupra oportunităţii unui act administrativ. (2) Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreţionar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) şi-a exercitat dreptul discreţionar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreţionar; d) şi-a exercitat dreptul discreţionar conform scopului acordat prin lege.

Conform art. 219 alin. (1) Cod administrativ, instanţa de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declaraţiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanţi.

Conform art. 93 alin. (1) Cod administrativ, fiecare participant probează faptele pe care îşi întemeiază pretenţia.

Potrivit art. 18 Codul electoral, misiunea Comisiei Electorale Centrale este crearea condiţiilor optime pentru exercitarea nestingherită de către cetăţenii Republicii Moldova a dreptului constituţional de a alege şi de a fi aleşi în cadrul unor alegeri libere şi corecte, inclusiv prin asigurarea respectării legislaţiei cu privire la finanţarea partidelor politice şi a campaniilor electorale.

Materialele cauzei atestă că la data de 03 februarie 2025, Vlah Irina a depus către Comisia Electorală Centrală cererea cu nr. CEC-7/18900, prin care a solicitat înregistrarea grupului de inițiativă, în număr de 391 de membri, pentru susținerea desfășurării referendumului republican consultativ, eliberarea legitimațiilor membrilor grupului de inițiativă și a listelor de subscripție.

Întrebarea preconizată a fi supusă referendumului republican consultativ este următoarea:

„Sunteți de acord ca Republica Moldova să obțină recunoașterea internațională a neutralității sale pentru a primi garanții de neimplicare în conflicte armate și de neaderare la alianțe militare?

Согласны ли вы с тем, чтобы Республика Молдова добилась признания своего нейтралитета на международном уровне для получения гарантий невовлечения в вооруженные конфликты и невступления в военные блоки?”.

Comisia Electorală Centrală prin Hotărârea nr. 3391 din 18 februarie 2025, a hotărât următoarele:

„*1. Se respinge cererea nr. CEC-7/18900 din 3 februarie 2025 privind înregistrarea grupului de inițiativă, pentru susținerea desfășurării referendumului republican consultativ, eliberarea legitimațiilor membrilor grupului de inițiativă și a listelor de subscripție.*

2. Se respinge cererea nr. CEC-7/18941 din 7 februarie 2025 privind confirmarea doamnei Liudmila Goncear în calitate de persoană responsabilă de finanțele grupului de inițiativă (trezorier).

3. Hotărârea se remite spre informare participanților la procedura administrativă.

4. Prezenta hotărâre intră în vigoare la data adoptării, se publică pe pagina web oficială a Comisiei Electorale Centrale și poate fi contestată în decurs de 3 zile de la data adoptării, fără respectarea procedurii prealabile, la Curtea de Apel Centru (adresă: str. Teilor, nr. 4, municipiul Chișinău).”

Prin prezenta acțiune, reclamanta Vlah Irina revendică încălcarea dreptului, manifestat prin restrângerea dreptului a iniția un referendum consultativ, care împiedică exercitarea suveranității naționale, contrar art. 2 și 38 Constituția Republicii Moldova.

Potrivit art. 182 alin. (4) Codul electoral, referendumului consultativ sunt supuse probleme de interes naţional deosebit, în scopul consultării opiniei poporului cu privire la aceste probleme.

Potrivit art. 183 Codul electoral, (1) Referendumul republican poate fi iniţiat de:

a) cel puţin 100000 de cetăţeni ai Republicii Moldova cu drept de vot. În cazul referendumului constituţional se aplică prevederile art.141 alin.(1) lit.a) din Constituţia Republicii Moldova;

b) cel puţin o treime din deputaţii în Parlament;

c) Preşedintele Republicii Moldova;

d) Guvern.

(2) Subiecţii menţionaţi la alin.(1) lit.a) pot iniţia referendumuri constituţionale, legislative şi consultative. Subiecţii menţionaţi la alin.(1) lit.b) pot iniţia orice tip de referendum prevăzut la art.182. Subiecţii menţionaţi la alin.(1) lit.c) pot iniţia doar referendumuri consultative, iar cei menţionaţi la alin.(1) lit.d) pot iniţia referendumuri constituţionale şi consultative.

(3) În cazul în care referendumul este iniţiat de subiecţii prevăzuţi la alin.(1) lit.a), la propunerea privind desfăşurarea referendumului se anexează şi listele de subscripţie conform art.197 alin.(1).

(4) *Propunerea privind desfăşurarea referendumului trebuie să includă problemele ce urmează să fie supuse referendumului, expuse clar, excluzându-se interpretarea lor ambiguă, precum şi scopul desfăşurării, data preconizată pentru desfăşurarea lui. Nu pot fi supuse referendumului chestiuni de natură diferită şi probleme care se exclud reciproc*.

Iar art. 185 Codul electoral stabilește că, (1) Referendumului republican pot fi supuse problemele privind:

a) revizuirea Constituţiei;

b) aprobarea legilor constituţionale adoptate de Parlament pentru revizuirea dispoziţiilor privind caracterul suveran, independent şi unitar al statului, precum şi a celor privind neutralitatea permanentă a statului;

c) demiterea Preşedintelui Republicii Moldova;

d) aprobarea legilor de importanţă deosebită pentru societate şi stat;

e) alte probleme importante ale societăţii şi ale statului.

(2) *Textul întrebării la care trebuie să se pronunţe alegătorii în cadrul referendumului republican se redactează într-o manieră neutră, fără ambiguităţi, fără a induce în eroare sau a sugera răspunsul. Nu se admite formularea unor întrebări care se exclud reciproc*.

(3) Organizarea şi desfăşurarea referendumului privind problemele prevăzute la alin.(1) lit.b şi c) sunt obligatorii.

Conform art. 11 Constituția Republicii Moldova, (1) Republica Moldova proclamă neutralitatea sa permanentă.

(2) Republica Moldova nu admite dislocarea de trupe militare ale altor state pe teritoriul său.

În interpretarea dispozițiilor art. 183 alin. (4) Codul electoral, Completul specializat evidențiază asupra faptului că problematica ce urmează a fi supusă referendumului, urmează a fi formulată astfel încât să fie clară, precisă și lipsită de interpretări multiple, nu în ultimul rând urmează a fi elucidat scopul desfășurării plebiscitului pe aspectul dezbătut în vederea implementării corespunzătoare al rezultatelor acestuia.

La rândul său, dispozițiile art. 185 alin. (2) Codul electoral, impun obligația de a formula textul într-o manieră neutră, pentru a evita o anumită interpretare contradictorie și să nu aibă intenția de a sugera o falsă interpretare sau nemijlocit să conțină răspunsul ce urmează a fi acordat, precum și se interzice formularea unor întrebări care se exclud reciproc, adică sunt în contradicție.

Cu referire la circumstanțele particulare ale cauzei, reieșind din întrebarea formulată de către grupul de inițiativă pentru susținerea desfășurării referendumului republican consultativ, Completul consideră că acesta nu se încadrează în prevederile enunțate, reieșind din următoarele motive.

În debut, Completul specializat nu va reține criticile reclamantei Vlah Irina asupra faptului admiterii unor erori la depunerea cererii și la inițierea procedurii administrative, întrucât după cum rezultă din hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 3391/2025 din18.02.2025, aceste circumstanțe nu au servit la neînregistrarea grupului de inițiativă, pentru susținerea desfășurării referendumului republican consultativ.

Totodată, asupra subiectului abordat, Completul specializat consideră că sunt relevante constatările Curții Constituționale din Hotărârea privind interpretarea articolului 11 din Constituție nr. 14 dosarul nr. 37b/2014 din 02 mai 2017.

157. Potrivit MAEIE, în practica internațională există diferite forme de neutralitate a statelor, specificul fiecăreia fiind determinat de contextul istoric și interese politice. Recunoașterea la nivel internațional a neutralității nu este o cerință obligatorie, ci o

opțiune politică, care este promovată de către un stat în cazul în care corespunde intereselor acestuia.

159. Neutralitatea este un concept complex în dreptul internațional și în politică, care înseamnă, în esență, că un astfel de stat nu participă la războaie între alte state.

162. Dreptul neutralității nu impune condiții suplimentare care să limiteze politica externă a statului neutru și nici nu definește poziția pe timp de pace a unui stat neutru permanent. În special, practica și doctrina tradițională nu au împiedicat statele neutre să colaboreze cu autoritățile militare străine pentru a pregăti măsuri comune de apărare. În mod similar, un stat care s-a proclamat permanent neutru nu are obligația de a-și extinde neutralitatea asupra domeniului politic, ideologic sau economic.

164. Drepturile statului neutru se rezumă la următoarele:

- Dreptul la independență, suveranitate și integritate teritorială, pe care și le asigură utilizând mijloacele apropriate, toate acestea fiind în conformitate cu principiile aplicate de către comunitatea internațională.

- Statul permanent neutru exercită drepturile ce decurg din personalitatea sa internațională (dreptul de a fi parte la tratate, de a participa la conferințe internaționale).

- Statul neutru are dreptul să-și protejeze resortisanții pe teritoriul statelor beligerante.

- Statul neutru are dreptul la respectarea bunurilor sale.

- Statul permanent neutru va susține activ eforturile comunității internaționale în sfera dezarmării, fortificării încrederii și cooperării interstatale. În acest sens, statele neutre au dreptul de a participa la activitățile organizațiilor internaționale în vederea asigurării securității colective a statelor. Prin urmare, statul neutru permanent va avea dreptul de a face parte din alianțele defensive, când acesta este atacat. Participarea statului neutru la asemenea alianțe, în anumite condiții, poate deveni o formă a garanției securității sale și a inviolabilității teritoriale. Totodată, statul neutru permanent nu va avea dreptul de a fi membru al organizațiilor internaționale ale căror scopuri și principii contravin statutului său.

- Dreptul la legitima apărare (individuală și colectivă) împotriva unui atac armat îndreptat contra suveranității și integrității teritoriale a statului.

- Statul neutru are dreptul să ia parte la operațiunile de menținere a păcii realizate sub egida organizațiilor internaționale. Practica demonstrează că statele neutre participă activ la acest gen de operațiuni.

178. Din redacția articolului 11 din Constituție pot fi deduse două caracteristici distinctive ale instrumentului neutralității permanente a Republicii Moldova. În primul rând, neutralitatea permanentă înseamnă că Republica Moldova se angajează să rămână neutră în orice conflict din prezent și viitor, indiferent de identitatea beligeranților și de locul și momentul declanșării acestuia. În al doilea rând, neutralitatea Republicii Moldova înseamnă că Republica Moldova nu admite dislocarea de trupe militare ale altor state pe teritoriul său. Aceasta însă nu împiedică Republica Moldova să se folosească de toate mijloacele pe care le are la dispoziție pentru a se apăra în mod militar împotriva oricărui agresor și pentru a preveni orice act incompatibil cu neutralitatea sa, pe care beligeranții îl pot comite pe teritoriul său.

179. *Republica Moldova a înscris în Constituţia sa statutul de neutralitate, fără a fi cerut însă confirmarea lui în cadrul ONU. De fapt, nici un stat nu a recunoscut neutralitatea Republicii Moldova şi nu există garanţii internaţionale ale acestui statut (aşa cum există în cazul Austriei)*. Ocupația militară a unei părți a teritoriului Republicii Moldova în momentul declarării neutralității, precum și lipsa recunoașterii și a garanțiilor internaționale a acestui statut, nu afectează validitatea prevederii constituționale referitoare la neutralitate.

184. Dreptul neutralității nu impune condiții suplimentare care să limiteze politica externă a statului neutru și nici nu definește poziția pe timp de pace a unui stat neutru permanent. Singurul principiu neschimbător inerent neutralității este neparticiparea unui stat în conflictele armate între alte state."

Codul bunelor practici privind referendumurile constituţionale la nivel naţional, cât şi Codul bunelor practici în materie de referendum prevăd că problema care face obiect al referendumului trebuie să respecte:

„- unitatea de formă: aceeaşi întrebare nu trebuie să combine o propunere de amendament, redactată în termeni specifici, cu o propunere formulată generic sau cu o chestiune de principiu;

- unitatea de conţinut: exceptând revizuirea totală a unui text (Constituţie, lege), trebuie să existe un raport intrinsec între diferitele părţi ale fiecărei chestiuni supuse la vot, astfel încât să se garanteze libertatea de vot a alegătorului, care nu trebuie chemat să accepte sau să respingă în bloc dispoziţii fără legătură între ele; revizuirea simultană a mai multor capitole dintr-un text este echivalentă cu o revizuire totală. [...]"

Cu referire la alegațiile reclamantei Vlah Irina cu privire la recunoașterea internațională, Completul specializat observă că însăși reclamanta formulează niște concluzii care se combat reciproc, întrucât pe de o parte aceasta invocă că pentru a produce efecte juridice, neutralitatea urmează a fi recunoscută de către comunitatea internațională, fără de care, neutralitatea rămâne o declarație unilaterală. Astfel, aceasta pe de o parte recunoaște că desfășurarea referendumului consultativ cu subiectul expus spre examinare în sensul solicitat, nu va produce efecte juridice, până la recunoașterea statutului Republicii Moldova de stat neutru de către comunitatea internațională.

La acest aspect, instanța de judecată urmează să evidențieze că Curtea Constituțională prin Hotărârea nr. 14 din 02 mai 2017, a stabilit că statutul de neutralitate, odată stipulat în constituția națională pentru a fi valabil nu necesită recunoașterea și oferirea a careva garanții internaționale.

În acest context, corect a punctat Comisia Electorală Centrală că, o atare întrebare este ambiguă și poate induce în eroare alegătorii, deoarece nu este clar în ce mod ar trebui obținută această recunoaștere internațională, de la ce entități anume, iar Completul va puncta că rezultatele unui referendum pot exprima voința poporului asupra unui principiu sau unei direcții politice, însă nu pot garanta recunoașterea internațională, întrucât aceste aspecte țin de alte state și impun niște elemente ce se referă la politica externă al statelor din comunitatea internațională, astfel se deduce că întrebarea formulată în sensul dat este una vagă, lăsând loc pentru multiple interpretări.

Mai mult, reieșind din constatările Curții Constituționale, neutralitatea nu este un concept care depinde de validarea statelor terțe, ci reprezintă un principiu de drept intern care guvernează politica externă a Republicii Moldova, iar un element definitoriu în acest sens este respectarea statutului dat de către alte state, astfel consolidarea neutralității statului prin recunoașterea la nivel internațional într-un mod oficial reprezintă o problematică ce depășește semnificativ voința exprimată de către poporul unui stat concret, precum și excedează cadrul constituțional și legal aplicabil referendumurilor.

Cu referire la cea de-a doua sintagmă, care se referă la primirea garanțiilor de neimplicare în conflicte armate, Completul specializat urmează să rețină că recunoașterea internațională a neutralității cu obținerea unor „garanții de neimplicare în conflicte armate și de neaderare la alianțe militare", total depășește sfera atribuțiilor unui referendum național, întrucât se va reitera asupra faptului că, Republica Moldova în calitate de subiect al dreptului internațional, nu poate impune, printr-o consultare populară, altor state careva angajamente internaționale sau structuri internaționale, întrucât asemenea garanții sunt subiect de negociere diplomatică și tratate internaționale, și nu pot fi subiect al unei voințe exprimată prin referendum, întrucât aceasta ține în exclusivitatea de politica externă al statelor terțe și angajamentele asumate de către acestea.

Cu referire la cea de-a treia dimensiune, întrebarea adresată, ce ține de neaderarea la alianțe militare, deși la prima vedere aceasta se referă la politica statului în vederea asigurării capacității de apărare al statului și care în principiu în mod obligatoriu urmează a fi supusă unei consultări ai suveranului puterii – poporul, aceste procese sunt imposibil de a fi realizate în lipsa acordului altor state.

În acest context, corect a punctat autoritatea publică că, întrebarea formulată de către grupul de inițiativă pentru organizarea referendumului republican consultativ, este una contradictorie, dat fiind faptul că întrebările formulate se exclud reciproc, întrucât implică prin opțiunea aleasă în cadrul referendumului niște așteptări legate de procesele diplomatice și politice externe, or, recunoașterea internațională este un proces complex, dependent de deciziile altor state și organizații internaționale și nicidecum nu poate fi impusă sau garantată unilateral printr-un plebiscit, la rândul său garanțiile de neimplicare în conflicte armate și neaderarea la alianțe militare sunt produsul respectării acordurilor internaționale multilaterale și care nu pot fi bazate pe careva decizii de ordin intern, ci reies dintr-un context geopolitic în care statele își asumă angajamente comune, fapt ce nu poate fi realizat pe calea unui referendum consultativ, după cum eronat pretinde reclamanta.

Nu în ultimul rând, Colegiul evidențiază asupra faptului că, Comisia Electorală Centrală corect a stabilit că nu a fost indicat în mod clar scopul și efectele desfășurării referendumului consultativ, dat fiind că nu este explicat în mod clar ce efecte va avea votul asupra procesului de implementare a neutralității sau asupra politicii externe a statului, adică cum vor fi puse în aplicare rezultatele referendumului, lăsând loc pentru ambiguități și interpretări diferite privind executarea unei atare măsuri.

Corespunzător, argumentele reclamantului Vlah Irina, cu referire la faptul că prin neînregistrarea grupului de inițiativă pentru organizarea referendumului republican

consultativ au fost încălcate drepturile cu privire la inițiativă populară, iar decizia autorității publice este una disproporționată nu și-au găsit confirmare.

Prin urmare, Completul consideră că, la caz, nu există careva premise cu privire la anularea hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr. 3391 din 18.02.2025, din care motiv cererea de chemare în judecată depusă de Vlah Irina și obligarea Comisiei Electorale Centrale să înregistreze grupul de inițiativă pentru organizarea referendumului republican consultativ și să inițieze procedura de organizare a referendumului republican consultativ conform legii se va respinge.

Reieșind din limitele controlului judecătoresc și norma art. 219 alin. (3) din Codul administrativ potrivit căruia, instanţa de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces, Completul judiciar constată că în cauză nu sunt întrunite temeiurile cu privire la anularea actului administrativ individual.

Potrivit art.224 alin. (2) lit. f) Cod administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanţa de judecată, respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sunt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărîri prevăzute la lit.a)-e).

În conformitate cu prevederile art. 224 alin. (1) lit. f) Cod administrativ, instanţa de judecată,

H O T Ă R Ă Ş T E :

Acțiunea în contencios administrativ înaintată de Vlah Irina către Comisia Electorală Centrală, cu privire la anularea anularea hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr. 3391 din 18.02.2025 și obligarea Comisiei Electorale Centrale să înregistreze grupul de inițiativă pentru organizarea referendumului republican consultativ și să inițieze procedura de organizare a referendumului republican consultativ conform legii, se respinge ca neîntemeiată.

Hotărîrea este cu drept de recurs, la Curtea Supremă de Justiție, în termen de 3 zile.

Președintele completului, Sîrbu Victoria

Judecătorii Braga Angela

Cașcaval Andrei