Dosarul nr. 3a-1213/24; (2-24053401-02-3a-25102024)
Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Râșcani (judecător Jomiru-Niculiță Veronica)

D E C I Z I E

25 martie 2025 mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

în componența:
Președintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorii Bostan Angela și Dașchevici Grigore
Grefier Papuc Daniela

examinând în ședință publică apelul depus de avocatul Pohila Igor, în interesele apelantului Usatîi Renato, împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 18 iulie 2024,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de Usatîi Renato către Comisia Electorală Centrală privind:

- anularea hotărârii CEC nr. 2438 din 09 aprilie 2024 „Cu privire la cererea de înregistrare a grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican consultativ";
- obligarea adoptării hotărârii prin care să fie admisă cererea nr. CEC-7/13198 din 26.03.2024 privind înregistrarea grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican consultativ și cererea nr. CEC-7/13199 din 26.03.2024 privind confirmarea dnei Băleanu Natalia în calitate de persoana responsabilă de finanțele grupului de inițiativă (trezorier);

c o n s t a t ă:

Pretențiile reclamantului:

La 17 mai 2024 Usatîi Renato, în calitate de președinte al biroului executiv al grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican consultativ, a înaintat o cerere de chemare în judecată împotriva Comisiei Electorale Centrală, solicitând anularea hotărârii CEC nr.2438 din 09.04.2024 prin care s-a respins cererea nr.CEC-7/13198 din 26.03.2024 privind înregistrarea grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican consultativ și cererea CEC nr.7/13199 din 26.03.2024 privind confirmarea lui Băleanu Natalia în calitate de persoană responsabilă de finanțare a grupului de inițiativă, cu obligarea adoptării hotărârii prin care să fie admisă cererea nr.CEC-7/13198 din 26.03.2024 și cererea CEC nr.7/13199 din 26.03.2024.

În motivarea acțiunii reclamantul a invocat că, prin notificarea nr.CEC-7/13051 din 12.03.2024 a comunicat Comisiei Electorale Centrale că în ziua de 24.03.2024 în incinta sălii de evenimente Madison Park de pe str. Ghioceilor, nr.12, mun. Chișinău va avea loc adunarea cetățenilor Republicii Moldova la care se va decide asupra oportunității inițierii unui referendum republican consultativ cu privire la necesitatea desfășurării alegerilor parlamentare anticipate, precum și asupra creării grupului de inițiativă pentru colectarea semnăturilor susținătorilor inițierii referendumului.

La adunarea din 24.03.2024, ora 12:00, au participat 369 de cetățeni, iar în cadrul adunării au fost aprobate cu votul unanim al participanților, următoarele chestiuni: alegerea președintelui, secretarului adunării, oportunitatea inițierii referendumului republican consultativ, întrebarea preconizată a fi supusă referendumului și constituirea grupului de inițiativă pentru colectarea

semnăturilor susținătorilor, iar întrebarea preconizată a fi supusă referendumului republican - doriți alegeri parlamentare anticipate cu variantele posibile de răspuns: Da sau Nu.

În cadrul adunării a fost constituit grupul de inițiativă din 123 de membri, din rândul cărora a fost ales biroul executiv, președintele biroului executiv Renato Usatîi, vicepreședinte Gritco Elena și secretarul Ojovan Emilia. Președintele biroului executiv al grupului de inițiativă, cu votul unanim al membrilor, a fost delegat de a desemna persoana responsabilă de finanțele grupului de inițiativă, Băleanu Natalia.

La 26.03.2024 Usatîi Renato, ales președinte al biroului executiv al grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican consultativ, a depus la Comisia Electorală Centrală cerere de înregistrare a grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican consultativ, înregistrată cu nr.CEC-7/13198 din 26.03.2024 și cererea privind confirmarea lui Băleanu Natalia în calitate de persoană responsabilă (trezorier) de finanțele grupului de inițiativă.

Prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr.2438 din 09.04.2024, ambele cereri au fost respinse. Nefiind de acord cu hotărârea nr.2438 din 09.04.2024, grupul de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican consultativ la 18.04.2024 a depus la Comisia Electorală Centrală cererea prealabilă, prin care a solicitat anularea hotărârii menționate și adoptarea unei noi hotărâri privind înregistrarea grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican consultativ.

La 02.05.2024 reclamantul a recepționat răspunsul pârâtei la cererea prealabilă-hotărârea CEC nr.2484 din 30.04.2024 cu privire la cererea prealabilă nr.CEC-7/13542 din 18 aprilie 2024 prin care pârâtul a refuzat în admiterea ei.

Consideră că este în drept să depună acțiune în contencios administrativ privind obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual, deoarece refuzul în admiterea cererii privind înregistrarea grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican consultativ, îl apreciază ca vătămare a drepturilor sau libertăților stabilite de lege.

În ce privește constatările Comisiei Electorale Centrale cu referire la data preconizată pentru desfășurarea referendumului, acest aspect nu este indicat sub nicio formă și nici nu poate fi dedus din documentele prezentate. Prin urmare, este un alt viciu procedural al inițiatorilor care nu permite Comisiei Electorale Centrale să examineze aspectul de eventual termen acordat pentru colectarea semnăturilor având în vedere art.192 alin.(2) Cod electoral, dar și în contextul art.85 alin.(4) din Constituție, care statuează că: ,,Parlamentul nu poate fi dizolvat în ultimele 6 luni ale mandatului Președintelui Republicii Moldova, și nici în timpul stării de urgență, de asediu sau de război". Acest viciu nu oferă nici Parlamentului și Ministerului Finanțelor previzibilitate privind eventuala planificare a resurselor financiare necesare organizării referendumului".

Notează că, grupul de inițiativă nu este subiect al inițierii referendumului republican consultative, iar alegația precum că nu oferă Parlamentului și Ministerului Finanțelor previzibilitate privind eventuala planificare a resurselor financiare necesare organizării referendumului, este una eronată și lipsită de conținut juridic din considerentele că doar Parlamentul este unica autoritate abilitată legal privind stabilirea datei desfășurării referendumului. Subsidiar a indicat că, Parlamentul are la dispoziție 3 luni pentru a fixa data organizării scrutinului electoral, un timp mai mult decât rezonabil pentru a avea „previzibilitate".

Codul Electoral nu prevede temeiurile de respingere a cererii privind înregistrarea grupului de inițiativă, acesta sunt deduse din art.192 alin.(2), adică neîndeplinirea obligației de prezentare a unuia din documentele solicitate către CEC.

Mai mult, practica Comisiei Electorale Centrale și anume hotărârea nr.4316 din 20 noiembrie 2015 „Cu privire la cererea de înregistrare a grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican constituțional”, prin care a fost înregistrat un grup de inițiativă, care a avut ca scop de asemenea inițierea unui referendum republican. La adoptarea hotărârii respective, Comisia a aplicat corect prevederile Codului Electoral la examinarea înregistrării grupului de inițiativă si nu a constatat viciu de procedură lipsa propunerii datei desfășurării referendumului republican la etapa constituirii grupului de inițiativă. A accentuat că sunt aceleași prevederi legale-art.144 alin.(4) Cod Electoral nr.1381/1997, expuse în redacția anului 2015, în raport cu prevederile legale art.183 alin.(4) Cod Electoral nr.325/2022.

La fel, prin hotărârea nr.1114/2023 „Cu privire la cererea de înregistrare a grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican consultative”, Comisia nu a constatat nici un viciu de procedură-lipsa propunerii datei desfășurării referendumului republican consultativ.

Prevederile Codului Electoral cu privire la procedurile ulterioare colectării semnăturilor, nu acordă Comisiei Electorale Centrale dreptul de a respinge propunerea de organizare a referendumului republican și anularea înregistrării grupului de inițiativă, decât în cazul în care nu a fost prezentat numărul necesar de semnături (art. 197 alin.(5)).

Consideră lipsa pretinselor „vicii de procedură” în cererea reclamantului privind înregistrarea grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican consultativ și prin urmare, ilegalitatea refuzului de înregistrare a grupului de inițiativă pe acest motiv.

La fel, Comisia Electorală Centrală a considerat ca eventualul rezultat pozitiv al referendumului va impune dizolvarea Parlamentului și astfel a concluzionat că imposibilitatea efectuării alegerilor anticipate contrar prevederilor art.85 din Constituție duce în mod subsecvent la inadmisibilitatea inițierii unui referendum în problema alegerilor parlamentare anticipate.

Consideră că argumentarea Hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr.2438 derivă din neînțelegerea sau ignorarea deliberată a naturii juridice a referendumului solicitat. Natura juridică a referendumului solicitat este pur consultativă și facultativă în comparație cu referendumul pentru demiterea Președintelui, referendumul legislativ sau referendumul pentru revizuirea Constituției, care au un caracter obligatoriu. În cazul referendumului consultativ, poporul nu are o participare în procesul decizional, ci doar de ocazie de a-și exprima opinia sau opțiunea într-o problema concretă. Voința exprimată de popor cu ocazia referendumului într-o problemă de interes național nu produce niciun efect juridic, aceasta nu creează obligații juridice autorităților statului. Ceea ce exprimă corpul electoral este o poziție, o opinie, o opțiune, iar autoritățile statului pot avea alte opinii, eventual contrare celei exprimate cu ocazia referendumului. În susținerea poziției a menționat și referendumul consultativ din 24.02.2019, unde corpul electoral și-a exprimat opinia referitor la reducerea numărului de deputați și posibilitatea revocării acestora din funcție în cazul când nu-și îndeplinesc corespunzător obligațiile, iar rezultatul căruia nu a avut nici o consecință juridică. Respectiv, un eventual rezultat pozitiv al referendumului solicitat nu impune Președintelui țării dizolvarea Parlamentului sau demisionării în corpore a deputaților.

Alegațiile Comisiei Electorale Centrale precum că alegătorii pot fi manipulați și implicați într-un proces fără o finalitate juridică și fără consecințe, deoarece nu este clar care este autoritatea publică căreia vor fi prezentate rezultatele referendumului și care ar trebui să fie acea hotărâre definitivă care ar urma sa fie adoptată de entitatea responsabilă ca urmare a desfășurării referendumului, ar fi relevante doar în cazul unui referendum decizional. Însă pentru un referendum consultativ o eventuală lipsă de finalitate juridică, lipsa consecințelor este prescrisă

de lege. Rezultatele referendumului consultativ nu sunt executorii, respectiv, nici nu poate exista această „entitate responsabilă” care va fi obligată sa-l execute.

Comisia Electorală Centrală la fel face o interpretare eronată și absurdă a cadrului normativ, în referire la dispozițiile art.186 lit.d) Cod Electoral, care prevede că nu pot fi supuse referendumului probleme ce țin de demiterea persoanelor din funcție care țin de competența Președintelui Republicii Moldova. Astfel, Președintele Republicii Moldova poate dizolva instituția Parlamentului și nu poate demite deputați nici individual și nici colectiv.

La fel este eronată fundamentarea hotărârii CEC nr.2438 din 09.04.2024 cu referire la jurisprudența Curții Constituționale nr.1/2014 din 22.09.2014, deoarece Curtea nu a făcut nici o constatare, citatul utilizat în hotărârea din 22.09.2024 de pârâtă cu referire la avizul Curții, nu este o constatare a ultimei, dar este conținutul art.143 alin.(4) Cod electoral (în vigoare la data emiterii avizului Curții Constituționale și modificat ulterior).

Remarcă că, legislația națională prevede doar două cazuri în care poate fi respinsă cererea privind înregistrarea grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican consultativ: -pct.103 al Capitolului V din Regulamentul privind constituirea și înregistrarea grupurilor de inițiativă, întocmirea, prezentarea și verificarea listelor de subscripție, aprobat prin hotărârea CEC nr.1166/2023, prevede expres în ce cazuri Comisia Electorala Centrală adoptă o hotărâre de refuz, și anume: Comisia Electorala Centrala respinge cererea privind înregistrarea grupului de inițiativă inclusiv dacă după verificarea listei membrilor grupului de inițiativă, se constată că mai puțin de 100 de persoane întrunesc condițiile necesare pentru a fi înregistrate în calitate de membri. De asemenea, drept temei de a refuza înregistrarea grupului de inițiativă servește lipsa sau neconformitatea documentelor prevăzute la pct.99. Nici un temei prevăzut de norma legală menționată supra nu a fost invocat în hotărârea de respingere a cererii privind înregistrarea grupului de inițiative pentru desfășurarea referendumului republican consultativ.

La fel și concluzia Comisiei cu referire la neconstituționalitatea și neautorizarea unui referendum nu este întemeiată, or, constituționalitatea unui referendum se stabilește doar de Curtea Constituțională și doar în cazurile unui referendum de revizuire a Constituției, iar autorizarea referendumului îi aparține Parlamentului care este unica autoritate abilitată cu dreptul de a decide desfășurarea referendumului republican, (art.189-190 Cod Electoral).

Dosarul depus de către grupul de inițiativă a fost examinat de către autoritatea electorală doar prin prisma oportunității politice. Or, aprecierea oportunității politice este sarcina organului eminamente politic-Parlamentul, care este în drept să decidă asupra organizării sau neorganizării referendumului la subiectul propus (în speță, consultativ). Comisia Electorală Centrală nu poate, sub nici o formă, să se expună pe marginea oportunității politice a necesității organizării unui referendum popular, și cu atât mai mult, asupra constituționalității unui asemenea exercițiu.

Considera reclamantul că hotărârea nr.2438 din 09.04.2024, una contrară prevederilor art.21 Cod administrativ, prin ce se impune obligarea acesteia prin adoptarea unei hotărâri prin care cererea nr.CEC-7/13198 din 26.03.2024 privind înregistrarea grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican consultativ și cererea nr.CEC-7/13199 din 26.03.2024 privind confirmarea lui Baleanu Natalia în calitate de persoană responsabilă de finanțele grupului de inițiativă (trezorier), să fie admise.

Poziția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 18 iulie 2024, acțiunea în contencios administrativ înaintată de Usatîi Renato, președintele biroului executiv al grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican consultativ, a fost respinsă ca neîntemeiată.

Solicitarea apelantului:

La 25 iulie 2024 Usatîi Renato, prin intermediul avocatului Pohila Igor, a contestat cu apel hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 18 iulie 2024, solicitând casarea hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea să fie admisă integral.

Argumentele părților:

În motivarea apelului declarat, apelantul invocă erori de drept și de fapt, care constau în interpretarea eronată a normelor aplicabile și preluarea necriticată a motivelor neîntemeiate reținute de Comisia Electorală Centrală în Hotărârea nr. 2438 din 09.04.2024.

În esență, apelantul susține că respingerea cererii de înregistrare a grupului de inițiativă pentru desfășurarea unui referendum republican consultativ, s-a realizat cu încălcarea principiilor de legalitate, proporționalitate și securitate juridică.

Pe plan procedural, se invocă inexistența obligației legale de a indica data preconizată a referendumului la etapa constituirii grupului de inițiativă, întrucât, potrivit art. 190 Cod electoral, această dată se stabilește exclusiv prin hotărârea Parlamentului. Prin urmare, calificarea omisiunii ca viciu procedural este neîntemeiată, cu atât mai mult cu cât practica anterioară a Comisiei denotă o interpretare diferită în cauze similare.

Pe fond, apelantul arată că referendumurile consultative, potrivit reglementărilor legale și doctrinei naționale, nu produc efecte juridice obligatorii, ci servesc exclusiv ca instrument de exprimare a voinței populare în chestiuni de interes național. Astfel, orice temere privind efectele unei eventuale dizolvări a Parlamentului este lipsită de temei legal, întrucât asemenea consecințe decurg doar din voința și competența Parlamentului și Președintelui și nu din rezultatul referendumului propriu-zis.

În concluzie, apelantul susține că atât Comisia Electorală Centrală, cât și instanța de fond, au examinat cauza prin prisma unor considerente de oportunitate politică, în afara limitelor de competență și cu ignorarea caracterului exclusiv consultativ al exercițiului supus înregistrării.

În temeiul acestor considerente, se solicită casarea hotărârii instanței de fond și admiterea integrală a acțiunii în contencios administrativ.

La 21 martie 2025 reprezentantul intimatului Comisia Electorală Centrală a depus referință, solicitând respingerea apelului și menținerea hotărârii primei instanțe.

Poziția participanților la proces în cadrul ședinței de judecată a instanței de apel:

Reprezentantul apelantului Usatîi Renato, avocatul Pohila Igor în ședința de judecată nu s-a prezentat din motive necunoscute instanței, procedura citării legale fiind respectată.

Reprezentantul intimatului Comisia Electorală Centrală, Botnari Galina în ședința de judecată a solicitat respingerea apelului și menținerea hotărârii primei instanțe.

Aprecierea instanței de apel:

Audiind participanții prezenți la proces, studiind materialele dosarului, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru consideră că apelul este admisibil, însă este neîntemeiat și urmează a fi respins, cu menținerea hotărârii primei instanțe din următoarele considerente.

Cu referire la admisibilitatea apelului.

În conformitate cu prevederile art. 236 alin. (1) din Codul administrativ, instanța de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului.

Astfel, în conformitate cu prevederile art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, apelul se depune la instanța de judecată care a emis hotărârea contestată în termen de 30 de zile de la pronunțarea dispozitivului hotărârii, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Din actele cauzei rezultă că hotărârea a fost pronunțată la 18 iulie 2024, apelul fiind depus la 25 iulie 2024, circumstanțe în care instanța de apel constată că cererea de apel întrunește condițiile cu privire la respectarea termenului prevăzut de Legislația în vigoare.

Conform art. 233 alin. (2) din Codul administrativ, cererea de apel se semnează de apelant sau de reprezentantul lui legal ori împuternicit.

La caz, Completul judiciar a stabilit că cererea de apel a fost semnată de avocatul Pohila Igor, care acționează în interesele apelantului Usatîi Renato în baza mandatului avocațial MA nr. 2168851 din 15.05.2024 (f.d. 4), fiind împuternicit inclusiv cu dreptul de a ataca hotărârea judecătorească, iar în aceste împrejurări Completul judiciar concluzionează că apelul trece testul admisibilității, instanța de apel urmând să examineze cauza în fond.

Cu referire la fondul apelului.

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, examinând cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii: respinge apelul […].

Potrivit art. 219 alin. (1)-(4) din Codul administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți.

Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces.

Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

Conform jurisprudenței CtEDO, instanța de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil, pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligația să examineze efectiv problemele esențiale care îi sunt supuse aprecierii și să nu se limiteze doar la însușirea motivelor și concluziilor date de instanța inferioară. (Hirro Balani vs Spania, nr. 18064/91 din 09 decembrie 1994 §27; Georgiadis vs Grecia nr. 21522/93 din 29 mai 1997 §43).

În ședința judiciară a instanței de apel și conform dosarului administrativ s-a constatat că, prin notificarea nr.CEC-7/13051 din 12.03.2024, un grup de cetățeni a comunicat Comisiei Electorale Centrale că la 24.03.2024 în incinta sălii de evenimente-Madison Park va avea loc adunarea cetățenilor Republicii Moldova la care se va decide asupra oportunității inițierii unui referendum republican consultativ cu privire la necesitatea desfășurării alegerilor parlamentare anticipate, precum și asupra creării grupului de inițiativă pentru colectarea semnăturilor susținătorilor inițierii referendumului.

La adunarea din 24.03.2024, ora 12:00, au participat 369 de cetățeni, iar în cadrul adunării a fost constituit grupul de inițiativă din 123 de membri, din rândul cărora a fost ales biroul executiv, președintele biroului executiv Renato Usatîi, vicepreședinte Grițco Elena și secretarul Ojovan Emilia. Președintele biroului executiv al grupului de inițiativă, cu votul unanim al membrilor, a fost delegat de a desemna persoana responsabilă de finanțele grupului de inițiative.

La 26.03.2024, Usatîi Renato, ales președinte al biroului executiv al grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican consultativ, a depus la Comisia Electorală Centrală cerere de înregistrare a grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican consultativ, înregistrată cu nr.CEC-7/13198 din 26.03.2024 și cererea privind confirmarea persoanei responsabile (trezorier) de finanțele grupului de inițiativă.

Prin hotărârea CEC nr.2438 din 09.04.2024, ambele cereri au fost respinse.

Nefiind de acord cu hotărârea nr.2438 din 09.04.2024, grupul de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican consultativ la 18.04.2024 a depus la Comisia Electorală Centrală cerere prealabilă, prin care s-a solicitat anularea hotărârii menționate și adoptarea unei noi hotărâri privind înregistrarea grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican consultativ.

Prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr.2484 din 30.04.2024 cu privire la cererea prealabilă nr.CEC-7/13542 din 18 aprilie 2024, s-a respins ca neîntemeiată cererea prealabilă.

La 17.05.2024, Usatîi Renato, în calitate de președinte al biroului executiv al grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican consultativ, a înaintat cerere de chemare în judecată împotriva Comisiei Electorale Centrale, solicitând: anularea hotărârii CEC nr. 2438 din 09 aprilie 2024 „Cu privire la cererea de înregistrare a grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican consultativ"; obligarea adoptării hotărârii prin care să fie admisă cererea nr. CEC-7/13198 din 26.03.2024 privind înregistrarea grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican consultativ și cererea nr. CEC-7/13199 din 26.03.2024 privind confirmarea dnei Băleanu Natalia în calitate de persoana responsabilă de finanțele grupului de inițiativă (trezorier).

Fiind învestită cu examinarea cauzei în fond, prima instanță s-a pronunțat asupra netemeiniciei acțiunii, dispunând respingerea acesteia.

Analizând materialele dosarului în raport cu normele juridice ce guvernează raportul juridic litigios, Completul judiciar ajunge la concluzia că soluția primei instanțe privind respingerea acțiunii, este justă și legală, aceasta având la bază cumulul dovezilor administrate în cadrul dezbaterilor judiciare, cărora le-a fost dată aprecierea juridică cuvenită.

În contextul pretențiilor deduse judecății, Completul judiciar reține că potrivit art.1 din Codul electoral, Comisia Electorală Centrală reprezintă autoritate publică independentă și apolitică, înființată pentru realizarea politicii electorale, care are misiunea de a asigura organizarea și desfășurarea alegerilor, supravegherea și controlul respectării prevederilor legale privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.

Conform art.18 din Codul electoral, misiunea Comisiei Electorale Centrale este crearea condițiilor optime pentru exercitarea nestingherită de către cetățenii Republicii Moldova a dreptului constituțional de a alege și de a fi aleși în cadrul unor alegeri libere și corecte, inclusiv prin asigurarea respectării legislației cu privire la finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.

Art.32 din Codul electoral stipulează că Comisia Electorală Centrală adoptă hotărâri cu votul majorității absolute a membrilor săi. Hotărârile de modificare și de abrogare a hotărârilor adoptate anterior se adoptă în aceleași condiții. Hotărârile Comisiei Electorale Centrale, adoptate în limitele competenței acesteia, sunt acte administrative cu caracter individual sau normativ, executorii pentru organele electorale ierarhic inferioare, pentru autoritățile publice, întreprinderi, instituții și organizații, indiferent de forma juridică de organizare, pentru persoanele cu funcții de răspundere, partidele politice și organele acestora, concurenții electorali și alți subiecți cărora li se adresează, precum și pentru toți cetățenii. Hotărârile Comisiei Electorale Centrale cu caracter individual intră în vigoare la data adoptării sau la data indicată în textul acesteia, iar hotărârile cu caracter normativ intră în vigoare conform art.56 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative. Hotărârile adoptate se semnează de președintele Comisiei Electorale Centrale, iar în lipsa acestuia de secretar. În cazul lipsei președintelui și a secretarului, hotărârile Comisiei Electorale Centrale se semnează de președintele ședinței.

Conform art.192 alin.(1) Cod Electoral, grupul de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican se înregistrează de către Comisia Electorală Centrală. Pentru înregistrare, comisiei i se prezintă:

a) actele adunării cetățenilor la care a fost constituit grupul de inițiativă;

b) declarația membrilor grupului de inițiativă privind consimțământul de a participa la colectarea de semnături ale susținătorilor referendumului;

c) cererea privind înregistrarea grupului de inițiativă.

Pe parcursul judecării cauzei s-a constatat că, la 26.03.2024, Usatîi Renato, ales președinte al biroului executiv al grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican consultativ, a depus la Comisia Electorală Centrală cerere de înregistrare a grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican consultativ, înregistrată cu nr.CEC-7/13198 din 26.03.2024 și cererea privind confirmarea persoanei responsabile (trezorier) de finanțele grupului de inițiativă.

Art.191 alin.(3) și (5) Codul Electoral indică că, în cadrul adunării grupului de inițiativă se aleg un președinte și un secretar. Ordinea de zi a adunării trebuie să includă discutarea oportunității organizării referendumului republican și formularea întrebărilor la care urmează să se pronunțe alegătorii în cadrul acestuia. La adunare se întocmește un proces-verbal, în care se indică rezultatele votării chestiunilor incluse în ordinea de zi. Președintele și secretarul adunării semnează actele adunării: lista participanților, procesul-verbal, întrebările la care urmează să se pronunțe alegătorii în cadrul referendumului republican, formulate exact și corect, sau, după caz, proiectul de lege, precum și lista membrilor grupului de inițiativă, cu indicarea datelor de identitate ale acestora.

Potrivit procesului-verbal al ședinței adunării de constituire a grupului de inițiativă din 24.03.2024, a fost aprobată cu votul unanim al participanților constituirea grupului de inițiativă pentru colectarea semnăturilor susținătorilor și întrebarea preconizată a fi supusă referendumului ,,doriți alegeri parlamentare anticipate?” cu variantele posibile de răspuns: DA sau NU.

Prin hotărârea CEC nr.2438 din 09.04.2024, ambele cereri au fost respinse (f.d.75-77), iar prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr.2484 din 30.04.2024, cererea prealabilă nr.CEC-7/13542 din 18 aprilie 2024 s-a respins ca neîntemeiată (f.d.83-90).

Prin actul administrativ contestat, Comisia Electorală Centrală a considerat că sub aspect formal enunțarea întrebării respectă rigorile legale, însă redarea nu evită interpretarea ambiguă în sensul scopului declarat de inițiatorii referendumului ori problema supusă votului trebuie să fie clară, iar alegătorii să fie informați cu privire la efectele referendumului. Mai mult, scopul referendumului este provocarea și organizarea alegerilor parlamentare anticipate.

Potrivit pct.87-88 din hotărârea Curții Constituționale nr.24 din 27 iulie 2017, „[...] Totodată, este necesar a se face distincție între întrebările prin care se urmărește un interes public de întrebările prin care se urmărește un interes politic. Întrebările de interes public sunt cele care au în spatele lor o acțiune publică transparentă, de ansamblu, caracterizată printr-un mesaj principal ferm și fără echivoc, aparținând întregii clase politice și îndreptată spre realizarea binelui comun. Întrebările de interes politic sunt cele folosite ca armă politică și urmăresc obținerea de avantaje în lupta politică.

Prin urmare, întrebările adresate poporului care nu reușesc să coordoneze acțiunea politică, pe care liderii politici doresc să o implementeze, cu contextul politic, economic și social din stat devin automat de interes politic și, prin urmare, trebuie evitate pentru a nu adânci și mai mult criza”.

În art.1 Cod electoral se definesc alegerile anticipate –alegeri organizate în cazul dizolvării Parlamentului sau al încetării înainte de termen a mandatului Președintelui Republicii Moldova.

Dizolvarea Parlamentului presupune încetarea înainte de termen in corpore a mandatelor de deputat în Parlament și este prevăzută de art.85 alin.(1) din Constituție care prevede că, în cazul imposibilității formării Guvernului sau al blocării procedurii de adoptare a legilor timp de 3 luni, Președintele Republicii Moldova, după consultarea fracțiunilor parlamentare, poate să dizolve Parlamentul.

Așadar, legea electorală indică despre alegerile anticipate parlamentare în cazul dizolvării, iar Constituția RM prevede expres cazurile cînd este posibilă dizolvarea Parlamentului, fără a lăsa loc de interpretări. Importanța acestei chestiuni nu este lăsată la discreția alegătorului ori de câte ori acesta este nemulțumit, ori acesta și-a expus opinia prin votul său, exprimat la alegerile parlamentare. Fiind o problemă importantă a statului, demiterea sau dizolvarea Parlamentului ține doar de competența Președintelui RM, motiv din care nu poate fi supusă referendumului republican, iar potrivit art.186 Cod electoral, problemele ce nu pot fi supuse referendumului republican sunt:

a) privind impozitul și bugetul;

b) privind amnistierea și grațierea;

c) privind măsurile extraordinare sau de urgență pentru asigurarea ordinii publice, sănătății și securității populației;

d) privind alegerea, numirea, demiterea persoanelor în/din anumite funcții, care țin de competența Parlamentului, a Președintelui Republicii Moldova și a Guvernului;

e) ce țin de competența instanțelor de judecată și a procuraturii.

Mai mult, Codul de bune practici în materie de referendum, adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice și Comisia de la Veneția, indică în capitolul III.1 că a recurge la un referendum implică în mod necesar respectarea ordinii juridice în ansamblu, cu deosebire a regulilor procedurale. În mod special, un referendum nu poate fi organizat dacă nu este prevăzut de Constituție sau de o lege conformă Constituției, de exemplu dacă textul supus referendumului ține de competența exclusivă a Parlamentului.

Raportând cadrul legal citat la circumstanțele speței, Completul judiciar consideră că prima instanța a ajuns la o concluzie corectă despre netemeinicia acțiunii reclamantului, corect concluzionând că întrebarea propusă de grupul de inițiativă se referă la expunerea opiniei alegătorilor despre necesitatea alegerilor parlamentare anticipate, adică despre o eventuală dizolvare a Parlamentului, în alte cazuri decât cele prevăzute de legea supremă.

Prima instanță just a menționat că legiuitorul face distincție între formele referendumului republican în art.182 alin.(1) Cod electoral, care poate fi constituțional, legislativ, privind demiterea Președintelui Republicii Moldova și consultativ, însă art.186 Cod electoral nu delimitează tipul de referendum republican, adică legiuitorul a prevăzut expres pentru toate formele fără excepție problemele care nu pot fi soluționate într-un referendum, inclusiv și cel consultativ, solicitat de grupul de inițiativă în acest caz.

Deși reclamantul indică că desfășurarea acestui referendum nu va avea ca efect dizolvarea Parlamentului în caz de rezultat pozitiv, totuși alegătorii urmează a fi informați, care sunt consecințele referendumului.

Suplimentar se reține în acest sens pct.29 din hotărârea nr.5 din 14.03.2019 a Curții Constituționale și anume: „Sub acest aspect, Curtea a menționat în jurisprudența sa că produc efecte juridice obligatorii doar referendumurile constituționale și cele legislative, nu și cele care au un caracter consultativ. Ca urmare a organizării referendumului consultativ, autoritățile pot

lua cunoștință de opinia poporului cu privire la o problemă de interes național în care a fost consultat, fără a avea însă vreo obligație juridică. Totodată, chiar dacă hotărârile adoptate ca urmare a desfășurării referendumurilor consultative nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic, rezultatele acestora pot servi ca bază pentru decizii politice ulterioare ale autorităților, fiind motivate de aceste rezultate (HCC nr. 24 din 27 iulie 2017, §§ 68, 69)".

Un alt viciu enunțat de Comisia Electorală Centrală, este lipsa datei preconizate pentru desfășurarea referendumului, la care reclamantul indică că grupul de inițiativă nu este subiect al inițierii referendumului or, art.190 Cod Electoral prevede că data referendumului republican se stabilește prin hotărâre a Parlamentului, cu cel puțin 60 de zile înainte de ziua desfășurării lui, la propunerea subiectului cu dreptul de a iniția referendumul.

În acest sens se reține că, legiuitorul a prevăzut în art.184 Cod Electoral-restricțiile privind desfășurarea referendumului republican, iar în alin.(2) se indică că referendumul republican nu poate avea loc cu 60 de zile înainte și cu 60 de zile după ziua desfășurării alegerilor parlamentare, prezidențiale și locale generale, decât dacă se desfășoară în aceeași zi cu alegerile parlamentare sau prezidențiale. În aceeași zi nu pot avea loc două referendumuri republicane. În aceeași zi cu alegerile locale generale nu poate avea loc referendumul republican de orice tip.

Așadar, legiuitorul a prevăzut expres reguli de stabilire a intervalelor pentru asigurarea formării opiniei libere și a evitării confuziei în mintea electoratului, iar restricția din norma citată mai sus urmează a fi privită în relație cu normele conexe și în special cu prevederile art.192 alin.(2) din Codul electoral care stabilesc că termenul pentru colectarea semnăturilor susținătorilor referendumului republican nu poate fi mai mic de 2 luni și mai mare de 3 luni.

O abordare contrară ar denatura esența interdicțiilor stabilite de legiuitor în vederea atingerii interesului public, deoarece aceste interdicții elimină suprapunerea activității în paralel a organelor electorale în intervale de timp distincte, ceea ce ar perturba activitatea eficientă a acestora, de asemenea exclud interferența unei campanii asupra alteia și influențarea reciprocă asupra rezultatelor exercițiilor electorale concomitente.

Suplimentar se atrage atenția reclamantului că problema datei desfășurării referendumului a fost examinată anterior de CEC în hotărârea nr.1114 din 11.07.2023 cu privire la cererea de înregistrare a grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican consultativ.

Prima instanță corect a apreciat critic afirmația reclamantului, reiterată în cererea de apel, precum că Comisia Electorală Centrală urma să se expună doar asupra respectării etapelor legale pentru inițierea unui referendum republican, fără a se expune asupra formulării întrebării. Or, conform art.183 alin.(4) Cod electoral, propunerea privind desfășurarea referendumului trebuie să includă problemele ce urmează să fie supuse referendumului, expuse clar, excluzându-se interpretarea lor ambiguă, precum și scopul desfășurării, data preconizată pentru desfășurarea lui. Nu pot fi supuse referendumului chestiuni de natură diferită și probleme care se exclud reciproc.

Mai mult, potrivit art.185 alin.(2) Cod electoral, textul întrebării la care trebuie să se pronunțe alegătorii în cadrul referendumului republican se redactează într-o manieră neutră, fără ambiguități, fără a induce în eroare sau a sugera răspunsul. Nu se admite formularea unor întrebări care se exclud reciproc.

Totodată, în caz de admitere a înregistrării grupului de inițiativă, membrilor acestuia li se eliberează legitimații și liste de subscripție, conform modelelor stabilite de Comisia Electorală Centrală (art.192 alin.(3) Cod electoral), iar pe fiecare foaie din listele de subscripție se tipărește întrebarea la care trebuie să se pronunțe alegătorii în cadrul referendumului republican. Se interzice colectarea de semnături pe listele ce nu conțin textul întrebărilor (art.195 alin.(1) Cod electoral).

Așadar, respectarea garanțiilor procedurale și formularea textelor supuse referendumului, care este însăși condiția formală în funcție de care ulterior, Curtea Constituțională este îndreptățită, în temeiul art.135 alin.(1) lit. d) din Constituție, să constate validitatea și să confirme rezultatele referendumului, nu este un simplu aspect de ordin tehnic sau procedural, ci este un aspect substanțial, pentru clarificarea căruia este necesară determinarea intenției legiuitorului prin interpretarea sistematică a legislației.

Referitor la argumentul reclamantului privind hotărârile anterioare a Comisiei Electorale Centrale privind referendumurile consultative și constituționale invocate, prima instanță just a reținut că întrebările propuse anterior nu se referă la problemele din art.186 Cod Electoral și nici nu este același subiect cu dreptul de a iniția referendum, motiv din care nu sunt opozabile în prezenta cauză.

În baza art.192 alin.(2) Cod electoral, în termen de 15 zile de la depunerea actelor prevăzute la alin.(1) sau de la recepționarea avizului în condițiile art. 193 alin. (3) și (5), Comisia Electorală Centrală adoptă o hotărâre cu privire la înregistrarea grupului de inițiativă sau cu privire la refuzul de a-l înregistra. În hotărârea cu privire la înregistrarea grupului de inițiativă se indică termenul pentru colectarea semnăturilor susținătorilor referendumului republican, care nu poate fi mai mic de 2 luni și mai mare de 3 luni.

La prima vedere, CEC verifică doar actele prezentate, însă din conținutul acestora se reflectă respectarea cerințelor legale referitoare la procedura de inițiere a referendumului republican de către cetățeni, chestiunile incluse în ordinea de zi a adunării ce urmează a fi puse la vot și dacă acestea nu se referă la restricțiile sau interdicțiile prevăzute de lege. Toate în ansamblu pot fi verificate din conținutul actelor indicate de legiuitor, iar respingerea înregistrării nu este determinată doar de lipsa sau neconformitatea actelor prezentate ori potrivit pct.103 din regulamentul privind constituirea și înregistrarea grupurilor de inițiativă, întocmirea, prezentarea și verificarea listelor de subscripții, aprobat prin Hotărârea CEC nr.1166 din 05.09.2023, Comisia Electorală Centrală respinge cererea privind înregistrarea grupului de inițiativă inclusiv dacă, după verificarea listei membrilor grupului de inițiativă, se constată că mai puțin de 100 de persoane întrunesc condițiile necesare pentru a fi înregistrate în calitate de membri. De asemenea, drept temei de a refuza înregistrarea grupului de inițiativă servește lipsa sau neconformitatea documentelor prevăzute la pct.99. Hotărârea Comisiei Electorale Centrale privind refuzul de a înregistra grupul de inițiativă poate fi contestată în conformitate cu prevederile Capitolului XIII din Codul electoral nr. 325/2022 și ale Regulamentului privind procedura de examinare a contestațiilor în perioada electorală, aprobat prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 1128/2023.

În lumina celor relatate Completul judiciar este de acord cu poziția instanței de fond că temeiurile de refuz a înregistrării grupului de inițiativă nu sunt expres prevăzute de legiuitor în Codul electoral, iar regulamentul nominalizat mai sus prin formulările sale „inclusiv”, „de asemenea” nu limitează Comisia doar la două cazuri în care poate fi respinsă cererea privind înregistrarea grupului de inițiativă, lăsând la discreția Comisiei Electorale Centrale de a le stabili în fiecare caz concret.

De asemenea, reclamantul invocă că este de competența Curții Constituționale de a se expune asupra întrebărilor formulate, însă Completul judiciar consideră că prima instanța corect a apreciat ca neîntemeiat și acest argument al apelantului, or, potrivit art.135 alin.(1) lit. d) din Constituție, confirmarea rezultatelor referendumurilor republicane ține de competența Curții Constituționale.

Instanța reține că potrivit art.207 Cod electoral, Comisia Electorală transmite hotărârea și procesul-verbal privind rezultatele referendumului Curții Constituționale, iar în termen de 10 zile, Curtea Constituțională examinează actele și confirmă sau infirmă, printr-o hotărâre, rezultatele referendumului republican.

Spre deosebire de inițiativele de revizuire a Constituției prin referendum, caz în care, potrivit art.135 alin.(1) lit.c) din Constituție, Curtea Constituțională trebuie să se pronunțe a priori printr-un aviz cu privire la condițiile de validitate a proiectului de modificare a Constituției, în cazul inițierii unui referendum consultativ ea nu dispune de o asemenea competență. De asemenea, nici Constituția, nici prevederile legale nu-i conferă Curții Constituționale competența de a se pronunța în privința întrebărilor supuse referendumului consultativ.

Astfel, din normele legale enunțate rezultă că Curtea Constituțională, având în vedere materialele prezentate de către Comisia Electorală Centrală, verifică dacă referendumul republican consultativ s-a desfășurat în conformitate cu prevederile constituționale și dacă nu au existat încălcări care au influențat rezultatele referendumului, respectiv argumentul contrar al reclamantului-apelant este neîntemeiat și nu poate fi admis de instanța de apel.

Completul specializat respinge ca neîntemeiat argumentul apelantului că hotărârea primei instanțe ar fi una ilegală și neîntemeiată. Or, analizând conținutul hotărârii contestate, Completul judiciar reține că hotărârea primei instanțe este una legală, motivată și bine argumentată, făcând referire la normele de drept material și procedural, dând o apreciere probelor prezentate de către părți, determinând circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzei, apreciind corect caracterul raportului juridic dintre părți, aplicând legea aplicabilă soluționării cauzei și admisibilitatea acțiunii, având o motivație și o analiză clară.

Alte argumente invocate de apelant în susținerea poziției sale, nu pot fi reținute de instanța de apel, deoarece se combat cu cele invocate mai sus și se referă la circumstanțele care au fost constatate și elucidate pe deplin de prima instanță, având la bază cumulul de probe, care au fost administrate și apreciate cu respectarea normelor de drept procedural și susținute de normele de drept material.

În consecință, instanța de apel reține prin prisma jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, și anume cauza Rebait și alții c. Franței, că art. 6 par. 1) al Convenției pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, nu impune motivarea în detaliu a unei decizii prin care o instanță de recurs, întemeindu-se pe dispoziții legale specifice, respinge recursul declarat împotriva sentinței pronunțate de o instanță inferioară, ca fiind lipsit de șanse de succes.

Astfel, dat fiind că argumentele apelantului sunt nefondate și combătute integral prin concluziile relatate supra, în speță lipsind temeiuri legale pentru casarea hotărârii contestate, Colegiul conchide că apelul declarat este integral nefondat și pasibil de a fi respins.

Din considerentele menționate și având în vedere că prima instanță a elucidat deplin circumstanțele cauzei, a aplicat corect normele materiale și a adoptat o hotărâre întemeiată și legală, cu respectarea normelor procedurale, iar cererea de apel este neîntemeiată, Colegiul ajunge la concluzia de a respinge cererea de apel și a menține hotărârea primei instanțe.

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. a) Codul administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

D E C I D E:

Se respinge apelul depus de avocatul Pohila Igor, în interesele apelantului Usatîi Renato.

Se menține hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 18 iulie 2024.

Decizia este executorie din momentul emiterii, însă poate fi atacată la Curtea Supremă de Justiție cu recurs în termen de două luni.

Președintele ședinței, judecător Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Dașchevici Grigore