

***Lipsa unui mecanism clar de anulare a
înregistrării concurenților electorali în cadrul
alegerilor prezidențiale în baza prevederilor
art. 75, alin. (5) din Codul electoral***

Toate drepturile sunt protejate. Conținutul raportului poate fi utilizat și reprodus în scopuri nonprofit și fără acordul prealabil al Asociației Promo-LEX cu condiția indicării sursei de informație. Conținutul raportului poate fi supus revizuirilor redacționale.



Documentul de politici „Lipsa unui mecanism clar de anulare a înregistrării concurenților electorali în cadrul alegerilor prezidențiale în baza prevederilor art. 75, alin. (5) din Codul electoral” a fost elaborat de către Asociația Promo-LEX cu suportul financiar al Departamentului Buna Guvernare al Fundației Soros Moldova prin proiectul „Monitorizarea alegerilor prezidențiale din 1 noiembrie 2020”, precum și al Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) prin Programul „Democrație, Transparență și Responsabilitate”.

Responsabilitatea pentru opiniile exprimate în cadrul acestui document de politici aparține Asociației Promo-LEX și nu reflectă neapărat poziția donatorilor. În cazul în care apar discrepanțe între textul în limba română și traducerea acestuia în altă limbă, prevalează prevederile stabilite de textul în limba română.

Cuprins

| | |
|--|----|
| Introducere | 4 |
| Sanțiunea de anulare a înregistrării concurentului electoral – procedură lipsită de certitudine și previzibilitate | 5 |
| Prezentarea problemei | 5 |
| Sesizarea/autosesizarea organului electoral privind încălcările concurentului electoral care se încadrează în temeiurile prevăzute pentru anularea înregistrării concurentului | 9 |
| Examinarea de către organele electorale a sesizării sau contestației în care se invocă una dintre încălcările stabilite la art. 75, alin. (2) din Codul electoral | 11 |
| Examinarea de către instanța de judecată a solicitării organului electoral de anulare a înregistrării concurentului electoral | 18 |
| Concluzii | 20 |
| Recomandări | 21 |
| Abrevieri | 22 |

Introducere

Existența unui sistem de sancționare a încălcărilor electorale este importantă pentru asigurarea că alegerile sunt libere, corecte și autentice. Totodată, sancțiunile electorale sunt instituite pentru a proteja votul exprimat și constituie un garant al respectării corectitudinii întregului proces electoral.

Datorită efectelor pe care le poate produce, aplicarea sancțiunii de anulare a înregistrării concurentului electoral este o procedură extrem de importantă, dar și solicitată în cadrul fiecărui scrutin. Însă mecanismul prevăzut de lege pentru aplicarea acestei sancțiuni este incert, iar acțiunile subiecților implicați în acest proces sunt adesea lipsite de previzibilitate.

Analiza acestui subiect este esențială, deoarece sancțiunea respectivă poate fi atât un mecanism de restabilire a egalității drepturilor concurenților electorali, în cazul aplicării cu bună-credință a acestei sancțiuni, cât și o metodă de influențare ilicită a rezultatelor alegerilor – în cazul aplicării selective și neîntemeiate a acesteia.

Astfel, prezentul document are drept obiectiv analiza practicii de anulare a înregistrării concurenților electorali din scrutinele anterioare, dar și a contestațiilor din cadrul alegerilor prezidențiale 2020, prin care se solicita anularea înregistrării unor concurenți electorali, identificarea impedimentelor de constatare eficientă a încălcărilor electorale și aplicare a sancțiunii și formularea recomandărilor de remediere a situației.

Sanctiunea de anulare a înregistrării concurentului electoral – procedură lipsită de certitudine și previzibilitate

Prezentarea problemei

Cea mai gravă sancțiune electorală¹ – anularea înregistrării concurentului electoral – se aplică în cazul constatării:

- folosirii de către concurentul electoral a fondurilor financiare și materiale nedeclarate;
- depășirii cheltuielilor peste plafonul mijloacelor din fondul electoral;
- utilizării de către concurentul electoral a mijloacelor financiare din străinătate;
- nesuspendării din funcție de către candidatul care are această obligație;
- implicării, de către concurentul electoral, sub orice formă, a persoanelor care nu sunt cetățeni ai Republicii Moldova în acțiunile de agitație electorală.

Potrivit art. 75, alin. (5)-(6) din Codul electoral, mecanismul de anulare a înregistrării concurentului electoral poate fi încadrat în următoarele etape distincte:

1. Existența sesizării sau contestației/autosesizării organului electoral privind încălcările concurentului electoral care se încadrează în temeiurile prevăzute mai sus.
2. Examinarea sesizării/contestației depuse.
3. Emiterea unei hotărâri de către organul electoral, prin care acesta se adresează instanței de judecată cu cererea de anulare a înregistrării concurentului electoral.
4. Emiterea unei hotărâri de către instanța de judecată, prin care se constată încălcarea invocată și se dispune anularea înregistrării concurentului electoral.
5. Modificarea buletinului de vot sau dispunerea aplicării ștampilei „Retras” de către organul electoral și anularea înregistrării observatorilor din partea concurentului electoral.

Deși, la prima vedere, mecanismul de aplicare a sancțiunii de anulare a înregistrării concurenților electorali pare clar și lipsit de interpretări, de-a lungul mai multor scrutine s-a atestat o aplicare diferențiată a prevederilor legale. Aceasta a rezultat, în principal, din neaducerea în concordanță a modificărilor legislative și normative efectuate de-a lungul timpului și din interpretările neuniforme ale contestațiilor/sesizărilor efectuate de organele electorale și instanțele de judecată.

De la adoptarea Codului electoral (1997) până în prezent, mecanismul de aplicare a sancțiunii a fost modificat nesemnificativ². Însă amendarea Codului electoral în privința contestațiilor și necoordonarea normelor între ele a cauzat deficiența aplicării mecanismului de anulare a înregistrării concurentului electoral. În special, ne referim la:

- Introducerea în Codul electoral în 2015 a normei potrivit căreia examinarea contestațiilor privind finanțarea campaniilor electorale nu se supune termenelor de prescripție instituite. În urma acestei modificări, nu s-a identificat o soluție/un mecanism pentru a asigura aplicarea în timp util a sancțiunii de anulare a înregistrării concurentului electoral, în baza temeiurilor de nedeclarare a mijloacelor financiare sau de utilizare a mijloacelor financiare din străinătate.
- Modificarea modului de contestare a acțiunilor/inacțiunilor concurenților electorali în 2017: de la contestarea la organele electorale a acestor tipuri de acțiuni la contestarea

¹ Articolul 75, alin. (5) Cod electoral.

² Modificările asupra mecanismului de anulare a înregistrării concurentului electoral au avut loc în 2010 și 2015, când a fost extinsă lista de încălcări pentru care poate fi aplicată această sancțiune și începând cu 2010 CSJ, în calitate de instanță care decide asupra anulării înregistrării concurentului electoral, a fost înlocuită cu CAC.

directă în instanța de judecată. Nefiind ajustat mecanismul de anulare a înregistrării concurenților electorali, contestațiile care se referă la acțiunile/inacțiunile concurenților electorali (în baza temeiurilor de la art. 75, alin. (5) Cod electoral) trebuie să fie depuse sau aduse la cunoștința organului electoral, pentru că doar acesta are competența de a solicita anularea înregistrării concurentului electoral.

Neaducerea în concordanță a prevederilor Codului electoral cu Codul administrativ (intrat în vigoare în aprilie 2019), la fel, a cauzat deficiența aplicării mecanismului de anulare a înregistrării concurentului electoral. Deficiența se referă la procedura în care se examinează cererea de anulare a înregistrării concurentului electoral și la părțile litigiului.

Astfel, forma în care este prevăzut acest mecanism, în prezent, comportă riscuri de aplicare selectivă a sancțiunii de anulare a înregistrării concurentului electoral.

Standardele internaționale prevăd că anularea înregistrării ar trebui să fie limitată la cazuri extraordinare și ar trebui să fie prevăzută în mod clar și complet prin lege³.

Nici denumirea sancțiunii nu este proprie conceptului și efectelor prevăzute de legiuitor. În diferite surse (rapoarte/studii de specialitate) se operează atât cu termenul „anulare a înregistrării” concurenților electorali (cancellation of candidate registration/„de-registration)⁴, inclusiv pentru încălcări ale campaniei electorale, cât și cu termenul „descalificare” a unui candidat (disqualification of a candidate)⁵. Totodată, cel puțin alte 12 state au prevăzut în calitate de sancțiune pentru încălcarea finanțării campaniei electorale anularea înregistrării candidatului sau a partidului politic (Afganistan, Armenia, Bangladesh, Bhutan, Brazilia, Canada, Ecuador, Eswatini, Kazahstan, Federația Rusă, Tadjikistan, Tanzania)⁶.

Totuși, prevederile Codului civil al Republicii Moldova reglementează nulitatea ca o sancțiune civilă, îndreptată împotriva efectelor actului juridic civil, care este încheiat cu nerespectarea condițiilor de valabilitate. Prin anularea unui act juridic se consideră, cu efect retroactiv, că acesta nu a produs niciun efect juridic din momentul încheierii⁷. Aplicând prevederile legislației civile în materie de nulitate pentru prevederile electorale, constatăm că anularea înregistrării concurentului electoral poate constitui sancțiune împotriva efectelor înregistrării, care a fost efectuată cu încălcarea normelor electorale. Exemplificăm aici prin cazul Armeniei, care, în Codul său electoral⁸, a prevăzut că declararea nevalidă a înregistrării unui candidat sau a unei liste de candidați are loc în cazul în care după înregistrare apar unele dovezi care demonstrează că documentele prezentate sunt falsificate. Totodată, revocarea înregistrării concurenților electorali are loc în cazul în care a fost depusă o cerere de renunțare; partidul politic a fost dizolvat; activitățile partidului politic au fost suspendate sau interzise; numărul partidelor politice incluse în alianța partidelor politice a scăzut sub 2 etc.

Prin urmare, sancțiunea de anulare a înregistrării concurentului electoral ar fi potrivită pentru cazurile în care înregistrarea a fost afectată de vicii sau în cazul în care concurentul electoral nu mai întrunește condițiile prevăzute de legislație după modificările efectuate (de exemplu, după

³ [Using international Election Standard](#). Council of Europe handbook for civil society organisation. Armenia, 2013, p. 9.

⁴ [Electoral Justice Regulations](#) Around the World, Key findings from International IDEA's global research on electoral dispute resolution systems, p. 44, OSCE/ODIHR [Handbook](#) for the observation of election dispute resolution, p. 42.

⁵ [IDEA International Obligations for Elections](#), Guidelines for Legal Framework, p. 234; [Venice Commission Report](#) on electoral Law and electoral administration in Europe. Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues, 08.10.2020, p. 39-40, [Reserch](#) on electoral dispute resolution in Georgia, p. 60.

⁶ IDEA Electoral Justice [Database](#).

⁷ Conform art. 327, alin. (1) Cod civil, actul juridic este nul dacă nulitatea sancționează încălcarea unei dispoziții legale prin care se ocrotește un interes general (nulitate absolută). Potrivit art. 331, alin. (1) din Codul civil, actul juridic nul se consideră, cu efect retroactiv, că nu a produs niciun efect juridic din momentul încheierii.

⁸ Codul electoral al [Armeniei](#), 2016, art. 88.

modificarea listei de candidați în alegerile locale sau parlamentare, cota minimă de reprezentare a scăzut sub 40%). Iar pentru încălcările prevăzute de art. 75, alin. (5) Cod electoral efectuate de către concurenții electorali ar fi oportună redenumirea sancțiunii de anulare a înregistrării concurentului electoral în sancțiunea de excludere sau descalificare din scrutin.

Totodată, cu referință la efecte, mecanismul deficient de anulare a înregistrării concurenților electorali duce, în primul rând, la nesancționarea efectivă a persoanelor responsabile de încălcarea gravă a normelor electorale, încurajând continuarea comportamentului ilicit. Prin omisiunea aplicării sancțiunii, concurenții electorali care urmează cu exactitate prevederile legale sunt puși în condiții inegale. Iar în final, aceasta poate influența, în mod esențial, rezultatele alegerilor și poate pune în pericol recunoașterea legalității acestora. Efectul indirect și pe termen lung al lipsei mecanismului clar de anulare a înregistrării concurentului electoral este pierderea încrederii atât a alegătorilor, cât și a concurenților față de organele electorale și procesul electoral.

În perioada 2014–2020, în șase scrutine naționale și 10 parțiale, au existat cel puțin **cinci cazuri de anulare a înregistrării concurenților electorali care au ajuns să fie examinate inclusiv de Curtea Supremă de Justiție**. Ponderea contestațiilor și sesizărilor care invocau unul dintre temeiurile prevăzute de art. 75, alin. (5) Cod electoral era înaltă. Doar temeiul privind folosirea fondurilor financiare și materiale nedeclarate sau depășirea cheltuielilor peste plafonul mijloacelor din fondul electoral, potrivit analizelor Promo-LEX, a fost invocat în contestațiile din cadrul ultimelor scrutine naționale în 10-22%⁹ din totalul contestațiilor și sesizărilor depuse.

Tabel privind cazurile de anulare a înregistrării concurenților electorali

| Scrutinul | Concurentul electoral a cărui înregistrare a fost anulată | Subiectul care a sesizat organul electoral | Temeiul anulării înregistrării, conform art. 75, alin. (5) Cod electoral | Detalii |
|---|--|---|---|---|
| Alegeri parlamentare 2014 | Partidul Politic „Patria” | Inspectoratul General al Poliției | 1. Utilizarea fondurilor financiare și materiale nedeclarate. | 1. Nedeclararea cheltuielilor pentru servicii de telefonie mobilă, cumpărarea automobilelor și a combustibilului (8 158 506 lei). |
| | | | 2. Utilizarea în campania electorală a mijloacelor bănești provenite din străinătate. | 2. Renato Usatfi nu a realizat venit pe teritoriul Republicii Moldova, iar organele de stat au avut dovada înregistrării în conturi bancare doar a unei părți din suma introdusă pe teritoriul țării. |
| Alegeri locale generale 2015, Dubăsarii Vechi | Aurel Antoci, candidat independent la funcția de primar și consilier | OT Criuleni a Partidului Democrat din Moldova | Utilizarea fondurilor financiare și materiale nedeclarate. | Nedeclararea cheltuielilor pentru tipărirea pliantelor electorale. |
| Alegeri prezidențiale 2016 | Inna Popenco, Mișcarea Social-Politică „Ravnopravie” | Silvia Radu, candidat independent | Utilizarea fondurilor financiare și materiale nedeclarate. | Nedeclararea cheltuielilor pentru confecționarea cardurilor de reducere la magazinele sociale (proiect inițiat de AO „Pentru Orhei”) – 25 044,60 lei. |
| Alegeri locale noi, Chișinău – mai 2018 | Reghina Apostolova, Partidul Politic „Sor” | Anatolie Șalaru, Partidul Unității Naționale | 1. Utilizarea mijloacelor financiare din străinătate. | 1. Transferul sumei de 200 000 de lei de la o companie rezidentă în Republica Moldova, dar banii proveneau din mijloace financiare din străinătate. |

⁹ Alegeri parlamentare 2019 – 22%; alegeri locale generale 2019 – 14%; alegeri prezidențiale 2020 – 11%.

| | | | | |
|--|---|------------------|---|---|
| | | | 2. Implicarea unor cetățeni străini în agitația electorală. | 2. Desfășurarea agitației electorale de către cetățeni străini – interpreta Jasmin. |
| Alegeri parlamentare noi, CU 38 – martie 2020 | Vitalie Balinschi , Partidul Politic „Șor” | Partidul Liberal | Utilizarea mijloacelor financiare și materiale nedeclarate. | Nedeclararea cheltuielilor pentru tipărirea materialelor electorale (Publicația „Pentru popor”) – 177 450 de lei și pentru excursiile organizate de AO „Pentru Orhei” în beneficiul PP „Șor” – 635 712 lei. |

Cel puțin un caz din tabelul de mai sus a ajuns în atenția Curții Europene a Drepturilor Omului, și anume plângerea PP „Patria” cu privire la anularea înregistrării sale la alegerile parlamentare din 2014¹⁰. La 4 august 2020, CtEDO a pronunțat o hotărâre prin care a constatat că *ingerința în drepturile electorale ale reclamanților nu a respectat standardele impuse de articolul 3 din Protocolul nr. 1. În particular, excluderea partidului din cursa electorală nu s-a bazat pe dovezi suficiente și relevante, procedurile în fața comisiei și a instanțelor judecătorești nu au acordat partidului reclamant suficiente garanții împotriva arbitrarului și deciziile autorităților naționale nu au fost motivate și, respectiv, au fost arbitrare.*

În cadrul alegerilor prezidențiale din 2020, au fost depuse mai multe contestații și sesizări cu privire la anularea înregistrării concurenților electorali. Astfel, prin două contestații și o sesizare a fost solicitată Comisiei constatarea nedeclarării mijloacelor financiare de către concurentul electoral, solicitări care nu au fost admise de către CEC¹¹.

Suplimentar, CEC a înregistrat opt contestații (40% din totalul contestațiilor înregistrate) și opt sesizări/demersuri de anulare a înregistrării unor concurenți electorali. Dintre contestațiile și sesizările/demersurile depuse:

1. șase invocau implicarea în agitația electorală a persoanelor din străinătate drept temei pentru depunerea solicitării de anulare a înregistrării concurentului electoral;
2. șase invocau utilizarea mijloacelor financiare nedeclarate drept temei pentru depunerea solicitării de anulare a înregistrării concurentului electoral;
3. una invoca ambele temeuri indicate mai sus;
4. în cazul altor trei contestații/sesizări nu a fost indicat un temei specific din cele indicate la art. 75, alin. (5) Cod electoral.

Niciuna dintre aceste contestații sau sesizări/demersuri nu a fost examinată în ședință publică a CEC și nicio solicitare nu a fost satisfăcută. Cu toate acestea, CEC a răspuns:

1. în cazul a patru demersuri – că acestea nu conțin probe suficiente și concludente ca cele imputate concurentului electoral să fie examinate prin prisma art. 75, alin. (5) Cod electoral;
2. în cazul a două demersuri – că nu au fost constatate încălcările invocate;
3. în cazul a șase contestații – că acestea nu întrunesc condițiile de admisibilitate, în special, din cauza că nu s-a reclamat vătămarea unui drept personal al contestatarului¹².

Alte patru contestații și sesizări nu au fost examinate sau au fost remise spre examinare conform competenței altor organe (IGP, Procuratura Generală).

¹⁰ [Cauza Partidul Politic „Patria” și alții vs Republica Moldova](#) (nr. 5113/15, pronunțată la 4.08.2020, rămasă definitivă la 4.11.2020).

¹¹ În cazul contestațiilor CEC a menționat că contestația nu corespunde cerințelor de formă și conținut (lipsește declarația pe proprie răspundere și materialele anexate în calitate de probă nu au fost autentificate în mod corespunzător, Comisiei nefiindu-i prezentate originalele). În cazul sesizării Comisia a menționat că nu au fost constatate cele sesizate.

¹² Prin contestatar se are în vedere persoana care a depus o contestație, o sesizare sau un demers prin care invocă o încălcare a Codului electoral.

Sesizarea/autosesizarea organului electoral privind încălcările concurentului electoral care se încadrează în temeiurile prevăzute pentru anularea înregistrării concurentului

Anularea înregistrării se aplică la solicitarea Comisiei Electorale Centrale (CEC), iar în cazul alegerilor locale – și la solicitarea consiliului electoral de circumscripție (CECE). Interpretând norma legală, conchidem că există două situații ipotetice:

- când CEC/CECE se autosesizează din informațiile disponibile și înaintează solicitarea de anulare a înregistrării unui concurent electoral;
- când CEC/CECE, în baza sesizării/contestației depuse de un concurent electoral sau un alegător, ori în baza sesizării organelor de drept sau a instituțiilor publice, depune cerere de anulare a înregistrării concurentului electoral.

A. Cazuri în care **CEC/CECE s-au autosesizat** din informațiile disponibile și au înaintat solicitare de anulare a înregistrării unui concurent electoral nu au fost constatate până în prezent. CEC are competența de a supraveghea și a controla respectarea prevederilor legale privind finanțarea campaniilor electorale. În acest proces, ar putea identifica temeuri rezonabile pentru declanșarea procedurii de aplicare a sancțiunii de anulare a înregistrării concurentului electoral. De exemplu, în procesul de examinare a rapoartelor financiare prezentate de concurenți, CEC poate identifica încălcări de folosire a fondurilor financiare și materiale nedeclarate; de depășire a cheltuielilor peste plafonul mijloacelor din fondul electoral și de utilizare de către concurentul electoral a mijloacelor financiare din străinătate.

Este concludent exemplul când, după verificarea rapoartelor financiare depuse de grupurile de inițiativă înregistrate pentru alegerile parlamentare noi din martie 2020, CEC a constatat nereflectarea tuturor cheltuielilor pentru activitatea grupului de inițiativă și depășirea plafonului stabilit. Pentru încălcarea art. 41, alin. (2), lit. d), alin. (4) Cod electoral, CEC a aplicat două avertizări PP „Șor” și a dispus lipsirea acestuia de alocații de la bugetul de stat până la finele anului 2020¹³.

Diferit de cazul alegerilor parlamentare noi, în cadrul alegerilor prezidențiale, CEC a constatat mai multe încălcări ale prevederilor Codului electoral legate de finanțarea grupurilor de inițiativă¹⁴ și a campaniei electorale¹⁵ (art. 41 Cod electoral). Totuși, Comisia doar a atenționat grupurile de inițiativă și concurenții electorali referitor la necesitatea respectării întocmai a prevederilor legale, fără a aplica vreo sancțiune.

Considerăm că organele electorale dispun de suficiente instrumente și mecanisme pentru a se autosesiza în privința încălcărilor prevederilor electorale, inclusiv pentru a declanșa procedura de anulare a înregistrării, dacă există temeuri rezonabile.

B. Sesizarea organului electoral. Sesizarea organului electoral privind încălcările concurenților electorali poate fi efectuată atât de ceilalți competitori și de alegători, cât și de

¹³ [Hotărârea](#) CEC nr. 3779 din 04.03.2020.

¹⁴ Printre alte încălcări constatate, Comisia a constatat încălcarea art. 41, alin. (1) din Codul electoral, prin acceptarea de către grupul de inițiativă a donațiilor provenite din alte surse decât din activitatea de salariat, întreprinzător, științific sau de creație, și anume din pensii și indemnizații, încălcarea art. 41, alin. (2), lit. i), și anume utilizarea mijloacelor financiare din contul „Destinat grupului de inițiativă” înainte de declararea lor în scris la CEC, și încălcarea art. 41, alin. (2), lit. e) prin depășirea plafonului prevăzut de lege pentru persoane juridice de către partidele politice care au creat grupurile de inițiativă, în același timp, nu au depășit plafonul general stabilit prin hotărârea CEC.

¹⁵ Printre alte încălcări, Comisia a constatat încălcarea art. 41, alin. (1) din Codul electoral, prin acceptarea donațiilor provenite din alte surse decât din activitatea de salariat, întreprinzător, științific sau de creație, și anume din pensii și indemnizații, și a constatat faptul că unii donatori persoane fizice ai concurenților electorali nu au avut nicio sursă de venit declarată la Serviciul Fiscal de Stat sau au avut un venit declarat mai mic decât suma donată.

instituțiile de stat sau organele de drept. În cazul depunerii contestațiilor și sesizărilor din partea concurenților electorali și a alegătorilor, toți actorii, fiind părți ale procesului electoral, sunt pe picior de egalitate. Însă, dacă contestația este depusă de instituții de stat sau organe de drept, atunci ar putea exista bănuiala rezonabilă de implicare a acestora în alegeri sau de favorizare/defavorizare a unui concurent electoral. Din această cauză, relevăm că sesizarea fiecărui caz potențial de încălcare a normelor electorale, păstrând o abordare egală și echidistantă, ar duce la sancționarea eficientă a abaterilor electorale. De exemplu, în cazul anulării înregistrării concurentului electoral PP „Patria” de la alegerile parlamentare 2014¹⁶, Inspectoratul General al Poliției a sesizat Comisia despre încălcarea prevederilor legale, iar concurentul electoral a invocat urmărirea selectivă a acestuia. În acest caz, CtEDO a constatat că „Poliția nu a prezentat nicio dovadă a utilizării de numerar aparținând domnului Usatii pentru nevoile părții reclamante și niciuna nu a fost solicitată de CEC și instanțele naționale. Curtea a obținut o copie completă a dosarului cauzei interne și acesta nu pare să conțină nimic în acest sens”.

Considerăm că sesizarea depusă de instituțiile de stat și organele de drept în privința concurenților electorali trebuie să respecte principiul legalității și egalității tuturor concurenților electorali în fața legii. Astfel, în cazurile în care instituțiile publice și organele de drept dispun de informații pertinente, acestea ar trebui să sesizeze organele electorale, însă pentru a înlătura dubiile de justiție selectivă, acestea trebuie să menționeze cauza în cadrul căreia au fost efectuate verificările respective. Detaliile legate de data inițierii acestora și alte aspecte de transparență a procedurilor trebuie să fie confirmate inclusiv de operarea verificărilor similare și în privința altor concurenți electorali.

¹⁶ Potrivit [Raportului](#) final al misiunii de observare a alegerilor parlamentare din 30.11.2014, OSCE/BIDDO, după alegeri, reprezentanții partidului „Patria” au lansat alegerii de urmărire selectivă a activiștilor lor, inclusiv percheziții la domiciliu și urmăriri penale. La 4 decembrie, un membru al partidului „Patria” a fost arestat în baza acuzațiilor de amenințare cu moartea pe rețelele de socializare a unui membru al Procuraturii Generale.

Examinarea de către organele electorale a sesizării sau contestației în care se invocă una dintre încălcările stabilite la art. 75, alin. (2) din Codul electoral

Etapele care prezintă cele mai multe riscuri de interpretare neuniformă este cea de examinare a contestației de către organul electoral. Previzibilitatea acțiunilor organului electoral este fundamentală pentru securitatea juridică și credibilitatea sistemului electoral. Orice modificare în aprecierea aceluiași circumstanțe declanșează cu ușurință suspiciuni de părtinire politică. Astfel, este esențial ca aspectele prezentate mai jos să fie elucidate.

a. Locul și modul de contestare a acțiunilor/inacțiunilor concurenților electorali

Potrivit art. 71, alin. (1) și 72, alin. (2) Cod electoral, acțiunile/inacțiunile concurenților electorali se contestă direct în instanța de judecată, fără a fi necesară contestarea prealabilă în organul electoral.

Totodată, conform art. 71, alin. (6) Cod electoral, contestațiile privind finanțarea campaniilor electorale se adresează CEC, în cazul alegerilor parlamentare și prezidențiale, sau CECE în cazul candidaților independenți în alegerile locale. Confruntând prevederile de mai sus cu prevederile art. 75, alin. (5) și (6), care stabilesc că organul electoral se adresează în instanța de judecată cu solicitarea de constatare a încălcării și aplicare a sancțiunii, se constată o incertitudine juridică atât pentru contestatari, cât și pentru organele electorale. Respectiv, nu este clar la care organ ar trebui să fie contestată nesuspendarea din funcție a concurentului electoral și eventual implicarea, de către concurentul electoral, a persoanelor care nu sunt cetățeni ai Republicii Moldova în acțiunile de agitație electorală.

Fiind stabilită o procedură specială pentru anularea înregistrării concurentului electoral, art. 75, alin. (5) și (6), ar putea fi tratate ca norme speciale în raport cu cele de la art. 71 și 72, însă considerăm că această incertitudine trebuie soluționată prin modificarea Codului electoral. *Nesoluționarea acestei incertitudini ar putea cauza conflicte de competență între organele electorale și instanțele de judecată sau ar putea fi distorsionat mecanismul de aplicare a sancțiunii de anulare a înregistrării concurentului electoral.*

Menționăm că în cadrul alegerilor prezidențiale din 2020 implicarea persoanelor străine în agitația electorală a fost contestată atât în organele electorale, cât și în instanța de judecată. Totuși, fiind depuse contestațiile înainte și după campania electorală, sancțiunea de anulare a înregistrării concurentului electoral era inaplicabilă.

b. Admisibilitatea contestației/sesizării prin care se solicită anularea înregistrării concurentului electoral

Potrivit art. 71, alin. (5) Cod electoral, contestația va conține descrierea faptelor invocate ca presupuse încălcări, probele, temeiul legal, cerințele contestatarului, semnătura și datele de identitate ale persoanei care o depune. Cerințe speciale pentru contestarea acțiunilor care ar putea duce la anularea înregistrării concurenților electorali nu sunt instituite prin lege. Respectiv, dacă sunt întrunite elementele generale pe care trebuie să le conțină contestația, organul electoral ar trebui să examineze temeinicia încălcărilor invocate și a solicitărilor înaintate.

În cadrul alegerilor prezidențiale din 2020, contestatarii prin 10 contestații și trei sesizări au solicitat CEC înaintarea cererilor de anulare a înregistrării unor concurenți electorali și/sau constatarea nedeclarării mijloacelor financiare de către concurentul electoral. Deși contestațiile depuse se pare că respectau condițiile stabilite de art. 71, alin. (5) Cod electoral, în cazul a șase contestații CEC a răspuns contestatarilor că acestea nu întrunesc condițiile de admisibilitate, în special din cauza că nu s-a reclamat vătămarea unui drept personal al contestatarului – condiție

prevăzută de Codul administrativ. Totodată, în cazul altor două contestații Comisia a menționat că acestea nu corespund cerințelor de formă și conținut, și anume din cauza că nu a fost anexată declarația pe proprie răspundere și materialele anexate în calitate de probă nu au fost autentificate în mod corespunzător.

Considerăm că organele electorale trebuie să evite cazurile în care refuză examinarea contestației din cauza unor condiții de formă, excesive sau care nu sunt prevăzute de Codul electoral, în special în cazul încălcărilor care ar putea duce la anularea înregistrării concurentului electoral. Totodată, contestațiile depuse cu încălcarea condițiilor de formă pot servi, cel puțin, în calitate de declanșator al procedurii de autosesizare. Refuzul examinării contestației în aceste condiții ar putea să se echivaleze cu consimțirea conduitei ilicite a concurentului electoral, și astfel cu încurajarea concurenților să continue un astfel de comportament.

Legislația electorală nu prevede condițiile pe care trebuie să le întrunească o sesizare prin care se invocă încălcarea care ar putea duce la anularea înregistrării concurentului electoral. Considerăm că, în acest caz, trebuie să fie respectate condițiile minime care ar permite înțelegerea esenței problemei sesizate, identificarea probelor și individualizarea persoanei care depune această sesizare.

În cadrul alegerilor prezidențiale, au fost identificate cel puțin două cazuri în care CEC a sugerat că forma actului depus, prin care se solicită anularea înregistrării concurentului electoral, trebuie să fie alta. Exemplificăm aici situația sesizării depuse de reprezentantul candidatei Maia Sandu privind nedeclararea cheltuielilor financiare de către candidatul Igor Dodon. În acest caz, CEC a exclus examinarea sesizării din ordinea de zi a ședinței din motivul că sesizarea depusă are forma și conținutul unei contestații, fiindu-i expediată reprezentantului cu drept de vot consultativ o înștiințare de remediere a deficiențelor prevăzute de Codul electoral¹⁷. Totodată, în cazul contestației depuse de un alt candidat – Renato Usatfi, care la fel invoca nedeclararea cheltuielilor financiare de către candidatul Igor Dodon, CEC a sugerat, în privința unor capete ale contestației, că acesta este în drept să formuleze pretențiile în formă de sesizare, pentru a fi examinate prin prisma raportării financiare¹⁸.

Considerăm că indiferent de numele și tipul actului depus, organul electoral trebuie să aibă un rol activ în examinarea și soluționarea încălcărilor electorale, în special a celor care ar putea duce la anularea înregistrării concurenților electorali și să evite cazurile de instituire a condițiilor excesive pentru depunătorii de contestații sau sesizări.

c. Competența și rolul organului electoral și ale altor instituții publice în anularea înregistrării concurentului electoral

Cadrul legal în vigoare prevede competența exclusivă a organului electoral de a solicita instanței anularea înregistrării concurentului electoral, însă acesta nu prevede condițiile care stau la baza deciziei despre adresarea sau nu în instanța de judecată. Astfel, această etapă de anulare a înregistrării concurentului electoral a fost lăsată de fiecare dată la discreția organului electoral, nefiind stabilită o ordine a acțiunilor organelor electorale pentru examinarea acestor solicitări sau criteriile specifice pe care se bazează organul electoral pentru a decide dacă se adresează sau nu în instanța de judecată.

Considerăm că **criteriile respective trebuie să fie clare și lipsite de interpretări**, iar hotărârea organului electoral trebuie argumentată. Altfel, excluderea unui concurent electoral

¹⁷ [Proces-verbal](#) nr. 312 al ședinței ordinare a CEC din 13.11.2020.

¹⁸ [Scrisoarea](#) nr. CEC-8/3440 din 20.11.2020.

poate provoca îngrijorări referitor la aplicarea selectivă a sistemului justiției, efectul deciziilor asupra opțiunilor disponibile alegătorilor și lipsa de remedii juridice pentru concurenții afectați.

În sensul normelor stabilite de Codul electoral privind anularea înregistrării concurentului electoral, deducem că *competența organului electoral ar fi:*

- cea de a verifica circumstanțele invocate de contestatar;
- după caz, de a solicita concursul altor organe (poliție, Serviciul Fiscal de Stat) pentru confirmarea sau infirmarea celor invocate, inclusiv cu administrarea probelor;
- în cazul existenței temeiurilor rezonabile privind încălcarea prevederilor Codului electoral, organul electoral ar urma să se adreseze instanței de judecată cu solicitarea de anulare a înregistrării concurenților electorali, prin emiterea unei hotărâri.

Menționăm că organul electoral trebuie să aibă un rol activ în administrarea probelor suplimentare, care vin să confirme sau să infirme încălcarea concurentului electoral. Aceasta este importantă pentru a nu fi admisă sancționarea pe nedrept a concurentului electoral sau nesancționarea concurentului electoral care a admis încălcarea, deși organul electoral a fost sesizat. Evidențiem că în cazul PP „Patria”, CtEDO a considerat că acuzațiile aduse împotriva partidului reclamant cu privire la utilizarea în campania electorală a mijloacelor bănești din străinătate nu aveau niciun suport probatoriu, în dosarul național lipsind orice fel de probe în acest sens. Atragem atenția că sesizarea a fost depusă de organul poliției, care, prin definiție, nu ar putea înainta învinuiri fără suport probatoriu.

Evidențiem că, potrivit art. 75, alin. (5) și (6) Cod electoral, organului electoral nu i se atribuie competența de constatare a încălcărilor prevăzute pentru anularea înregistrării concurenților electorali. Această atribuție este dată instanței de judecată. Totuși, CEC, în calitate de organ de supraveghere și control al finanțelor campaniilor electorale și organ care înregistrează concurenții electorali, nu ar putea să se abțină de la constatarea depășirii cheltuielilor peste plafonul mijloacelor fondului electoral – art. 75, alin. (5), lit. a). În aceste cazuri, s-ar atesta o situație în care încălcarea este constatată atât de organul electoral, cât și de instanța de judecată.

În cel puțin trei cazuri de anulare a înregistrării concurenților electorali din perioada 2014–2018, organele electorale nu constatau încălcarea imputată concurentului electoral, deoarece nu ar avea atribuții jurisdicționale și nu ar avea competența de a califica în vreun fel sau altul probele acumulate. În schimb, organele electorale concluzionau, în baza probelor și înscrisurilor, asupra existenței temeiului rezonabil de declanșare a procedurii de solicitare a anulării înregistrării. Prin urmare, solicitau instanței de judecată, în cazul constatării încălcării, anularea înregistrării concurentului electoral. Totuși în 2020, în cadrul alegerilor parlamentare noi, CEC a constatat încălcarea de folosire a fondurilor financiare și materiale nedeclarate, solicitând instanței doar anularea înregistrării concurentului electoral¹⁹.

Luând în considerare cele evidențiate supra, considerăm că atribuțiile organului electoral și ale instanței de judecată în materie de constatare a încălcării, în baza art. 75, alin. (5) Cod electoral, trebuie revizuite și armonizate cu celelalte prevederi existente.

În privința competențelor organelor de drept, evidențiem că, în urma analizei hotărârilor organelor electorale și ale instanțelor de judecată de anulare a înregistrării concurenților electorali, în cel puțin patru cazuri Poliția a avut un rol important, începând de la sesizarea organului electoral despre încălcarea prevederilor legale (PP „Patria” – 2014²⁰) până la acumularea probelor și punerea la dispoziția organului electoral a materialelor referitoare la

¹⁹ [Hotărârea](#) CEC nr. 3791 din 04.03.2020.

²⁰ [Hotărârea](#) CEC nr. 2069 din 26.11.2014 cu privire la sesizarea Comisiei Electorale Centrale de către Inspectoratul General al Poliției, înregistrată cu nr. CEC-7/10006 din 26 noiembrie 2014

cazul sesizat (Ina Popenco, MSP „Ravnopravie” – 2016²¹, Reghina Apostolova, PP „Șor” – 2018²², Vitalie Balinschi, PP „Șor” – 2020²³). Din acest motiv, pentru prevenirea oricăror abuzuri, considerăm că atribuțiile organelor de drept în procesul de anulare a înregistrării concurenților electorali trebuie prescrise în mod clar, acestea limitându-se la:

- *aducerea la cunoștința organului electoral a circumstanțelor și faptelor în posesia cărora au intrat;*
- *prezentarea probelor pe care le dețin în legătură cu cauza sesizată;*
- *acordarea suportului necesar organului electoral în vederea elucidării circumstanțelor relevante pentru caz.*

Totodată, organele de drept și instituțiile publice trebuie să se abțină de la efectuarea constatărilor pe marginea art. 75, alin. (5) Cod electoral, or, aceasta este dată în competența exclusivă a instanței de judecată.

Relevăm că în cadrul alegerilor prezidențiale din 2020, a existat cel puțin un caz în care contestația privind anularea înregistrării concurentului electoral a fost remisă pentru examinare organelor de drept, deoarece pretensele încălcări imputate de contestatar necesitau activitatea de investigații²⁴. Considerăm că în acest caz CEC, pe lângă faptul că a sesizat organele de drept pentru investigarea sub aspect penal a contestației, trebuia să solicite și răspuns, dacă din materialele deținute de organele respective ar rezulta dubii rezonabile în privința încălcării prevăzute de art. 75, alin. (5) Cod electoral. Or, anume la această solicitare, doar CEC ar trebui să ofere un răspuns. În caz contrar, solicitarea depusă de contestatar rămâne neexaminată.

d. Procedura de examinare a solicitărilor de anulare a înregistrării concurenților electorali

În timp ce procedura de examinare a contestațiilor este prevăzută de Regulamentul CEC privind procedura de examinare și soluționare a contestațiilor de către organele electorale în perioada electorală, procedura de examinare a sesizărilor în perioada electorală nu este reglementată. În ce privește modul de examinare a încălcărilor prevăzute de art. 75, alin. (5) Cod electoral, considerăm că organul electoral trebuie să respecte procedura de examinare și soluționare a contestațiilor stabilită prin regulamentul CEC și să asigure transparența procesului, astfel încât să nu apară dubii privind imparțialitatea organului electoral. În special, organul electoral trebuie:

- *Să asigure respectarea dreptului la egalitatea armelor al concurentului electoral a cărui anulare a înregistrării se solicită, acordându-i un termen rezonabil pentru prezentarea poziției sale. Evidențiem că în cazul PP „Patria”, CtEDO a constatat că partidului reclamant nu îi fuseseră oferite garanții procedurale suficiente împotriva arbitrarului, notând că acesta fusese luat prin surprindere în legătură cu examinarea cauzei sale de către CEC și, astfel, nu fusese pregătit pentru ședința respectivă.*
- *Să examineze contestația/sesizarea respectivă în ședință publică. Asigurarea transparenței examinării acestui subiect, inclusiv în cazurile în care faptele imputate nu se adeveresc sau solicitarea de anulare a înregistrării este neîntemeiată, ar duce la creșterea încrederii în organele electorale și la previzibilitatea procesului electoral.*
- *Să publice pe pagina web, la compartimentul contestații, materialele dosarului, inclusiv toate demersurile efectuate de organele electorale pe adresa instituțiilor publice și a organelor de*

²¹ Hotărârea CEC nr. 435 din 20.10.2016 cu privire la contestația nr. CEC-10/27 din 18 octombrie 2016 depusă de candidatul la funcția de Președinte al Republicii Moldova, dna Silvia Radu

²² [Hotărâre](#) CECE Chișinău nr 37 din 10.05.2018 cu privire la contestația nr. 119 și sesizarea nr. 125 din 8 mai 2018, depuse de către președintele executiv al PUN, dl Anatolie Șalaru

²³ [Hotărârea](#) CEC nr. 3791 din 04.03.2020 cu privire la sesizarea nr. CEC-7/ 6985 din 3 februarie 2020 a Partidului Liberal

²⁴ [Răspunsul](#) CEC nr. CEC-8/3304 din 8 noiembrie 2020

drept pentru elucidarea faptelor imputate și răspunsurile acestora. Anume aceste materiale stau, de obicei, la baza luării deciziei de înaintare a adresării de anulare a înregistrării concurentului electoral sau nu. În plus, accesul public la aceste materiale, concluzii sau constatări ar putea înlătura cazurile în care instituțiile publice sau organele de drept ar fi părtinitoare în raport cu anumiți concurenți electorali.

e. Termenul de examinare a contestațiilor/sesizărilor care invocă încălcări ce pot duce la anularea înregistrării concurentului electoral

Cadrul legal nu prevede un termen special pentru examinarea solicitării de anulare a înregistrării concurentului electoral de către organul electoral, fiind aplicabile prevederile privind examinarea contestațiilor de către organele electorale. Potrivit art. 73, alin. (2) Cod electoral, contestațiile privind acțiunile/inacțiunile concurenților electorali se examinează în termen de **5 zile calendaristice** de la depunere, dar nu mai târziu de ziua alegerilor. La examinarea contestațiilor și litigiilor, organele electorale/instanțele de judecată vor acorda prioritate celor care se referă la înregistrarea concurenților electorali și la corectitudinea întocmirii listelor electorale.

Considerăm că prioritatea pentru contestațiile referitoare la înregistrarea concurenților electorali se atribuie și pentru anularea înregistrării concurenților electorali, astfel încât organul electoral să examineze solicitarea depusă în termen rezonabil, ca și instanțele de judecată să reușească să se pronunțe asupra acesteia.

O problemă aparte reprezintă contestațiile care invocă încălcarea prevederilor legale ce țin de finanțarea campaniei electorale – temeurile de la art. 75, alin. (5), lit. a), b)²⁵. Examinarea contestațiilor privind finanțarea campaniilor electorale ale partidelor politice nu se supune termenelor de prescripție prevăzute la art. 72-74 Cod electoral. Astfel, dispunând de această prevedere, CEC poate examina încălcările legate de finanțarea campaniei electorale în termene extinse, iar aplicarea sancțiunii privind anularea înregistrării concurentului electoral devine inutilă după ziua alegerilor. Procedurile administrative extrem de lungi, care determină răspunderea și impun sancțiunea numai după ce au avut loc alegerile și persoana care a comis infracțiunea a obținut beneficiile necorespunzătoare, pot fi, de asemenea, o invitație la încălcarea legii²⁶.

În cadrul alegerilor prezidențiale, CEC s-a pronunțat asupra a două contestații, în care era invocată nedeclararea mijloacelor financiare și se solicita anularea înregistrării concurentului electoral în termene de opt și, respectiv, nouă zile²⁷. Mai mult, contestațiile au fost depuse cu patru și, respectiv, două zile înainte de ziua alegerilor, însă CEC s-a pronunțat asupra acestora cu cinci zile după ziua alegerilor.

În acest sens, considerăm că contestațiile care se referă la anularea înregistrării concurenților electorali, inclusiv pentru temeurile de la art. 75, alin. (5), lit. a), b), trebuie să fie examinate în termene rezonabile – de până la 5 zile, dar nu mai târziu de ziua alegerilor.

f. Gravitatea încălcărilor și proporționalitatea sancțiunii aplicate

Articolul 75 prevede o gamă de sancțiuni aplicabile pentru încălcarea legislației electorale: avertisment, anularea înregistrării grupului de inițiativă, intentarea procesului contravențional, lipsirea de alocații de la bugetul de stat, solicitarea anulării înregistrării concurentului electoral.

²⁵ Folosirea de către concurentul electoral a fondurilor financiare și materiale nedeclarate sau depășirea cheltuielilor peste plafonul mijloacelor din fondul electoral; utilizarea de către concurentul electoral a mijloacelor financiare din străinătate.

²⁶ [Electoral Justice](#), The International IDEA Handbook, pct. 123.

²⁷ Contestația CEC-10APr/14 din 11 noiembrie 2020; Contestația CEC-10APr/15 din 12 noiembrie 2020.

Dacă în privința majorității încălcărilor organul electoral trebuie să aprecieze gravitatea încălcării și să aplice corespunzător sancțiuni proporționale, în cazul anulării înregistrării concurentului electoral, legiuitorul a prevăzut expres lista încălcărilor pentru care se aplică sancțiunea.

Cu alte cuvinte, dreptul discreționar la aprecierea încălcărilor și alegerea sancțiunii proporționale al organului electoral se referă la alte încălcări decât cele stabilite la art. 75, alin. (5) Cod electoral. Iar pentru încălcările stabilite la art. 75, alin. (5) Cod electoral, organul electoral are obligația pozitivă să formuleze o cerere către instanța de judecată, dacă din probele și materialele acumulate rezultă în mod rezonabil că încălcarea imputată de contestatar a avut loc.

Menționăm că Misiunea Promo-LEX de observare a alegerilor locale din 2019 a identificat două cazuri în care organele electorale constatau nesuspendarea din funcție a concurenților electorali – temeii prevăzut de art. 75, alin. (5), lit. c), însă aplicau sancțiunea avertismentului, motivând că acțiunile desfășurate nu conțin tentă politică și nu influențează campania electorală²⁸. Prin astfel de acțiuni de fapt organele electorale și-au arogat competențe improprii, limitând astfel competența instanței de judecată în examinarea cererii de anulare a înregistrării concurenților electorali.

În privința proporționalității răspunderii, CEC a conchis, în cadrul alegerilor locale generale din 2019, că art. 75, alin. (5) Cod electoral nu face distincție între răspunderea individuală și cea colectivă a concurenților electorali, ceea ce înseamnă că la aplicarea ei urmează a se ține cont de gradul de proporționalitate a răspunderii raportată la faptele imputate. Cu alte cuvinte, în cazul existenței temeiurilor rezonabile privind încălcarea efectuată de către un partid politic (de exemplu, privind neraportarea cheltuielilor financiare), ar urma să fie anulată înregistrarea concurenților electorali desemnați de acest partid (consilieri, primari). Or, având în vedere că dreptul de a fi ales este un drept individual, persoanei care îl exercită nu îi poate fi imputată răspunderea solidară pentru acțiunile partidului sau ale altor candidați desemnați de acesta²⁹.

Pornind de la situația evidențiată supra, considerăm că normele legale privind anularea înregistrării concurentului electoral trebuie să fie detaliate, inclusiv în privința subiecților asupra cărora pot fi aplicate sancțiunile, luând în considerare tipul alegerilor. Pentru a crește gradul de responsabilitate, este recomandabil ca legislația electorală să prevadă ca sancțiunile impuse partidelor politice să fie independente de responsabilitatea la care pot fi atrași liderii, membrii, candidații sau susținătorii acestora³⁰. Aprecierea proporționalității, în acest caz, nu trebuie să rămână la discreția organului electoral.

În plus, proporționalitatea sancțiunii aplicate a fost elementul-cheie în cazul respingerii de către CAC, și în cazul admiterii de către CSJ a cererii de anulare a înregistrării lui Vitalie Balinschi în cadrul alegerilor parlamentare noi din martie 2020. Astfel, CAC a constatat că anularea înregistrării concurentului electoral pentru nedeclararea mijloacelor și depășirea plafonului de cheltuieli pentru grupul de inițiativă reprezintă o sancțiune disproporționată³¹. Iar CSJ a conchis că scopul măsurii este unul legitim, iar măsura de anulare a înregistrării concurentului electoral este autorizată de legislația în vigoare³². Astfel, scopul sancțiunii prevăzute de art. 75, alin. (5), lit. a) din Codul electoral este de a descuraja obținerea mandatului cu încălcarea legislației

²⁸ [Raport](#) final. Misiunea de observare a alegerilor locale generale și parlamentare noi din 20 octombrie (3 noiembrie) 2019, p. 35-36.

²⁹ [Hotărârea](#) CEC nr. 2820 din 15.10.2019.

³⁰ [Electoral Justice](#), The International IDEA Handbook, pct. 122.

³¹ [Hotărârea](#) Curții de Apel Chișinău din 10.03.2020, în cauza CEC împotriva CECEU nr. 38 Hâncești, privind anularea înregistrării concurentului Vitalie Balinschi, desemnat de PPȘ.

³² [Decizia](#) Curții Supreme de Justiție din 13.03.2020, în cauza CEC împotriva CECEU nr. 38 Hâncești, privind anularea înregistrării concurentului Vitalie Balinschi, desemnat de PPȘ.

electorale, desfășurarea unei campanii electorale netransparente, în special prin folosirea de fonduri financiare și materiale nedeclarate. Totodată, Curtea Supremă de Justiție a notat că lipsa de reacție la faptele constatate de organul electoral și limitarea la faptul constatării acestora constituie în sine o cauză generatoare a încălcărilor legislației electorale și un factor descurajator pentru concurenții electorali care sunt implicați și acționează legal în cursa electorală pentru a fi aleși în funcția de deputat al Parlamentului Republicii Moldova.

Evidențiem că sancțiunea de anulare a înregistrării concurentului electoral trebuie să specifice, în funcție de tipul de alegeri, și subiecții pasibili de această răspundere.

Examinarea de către instanța de judecată a solicitării organului electoral de anulare a înregistrării concurentului electoral

Conform art. 74, alin. (1) Cod electoral, instanța de judecată adoptă și pronunță hotărârea în conformitate cu prevederile Codului de procedură civilă și ale Codului administrativ. Prin acțiunea în contencios administrativ se poate revendica un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, încălcat printr-o activitate administrativă. Totodată, potrivit Hotărârii explicative a CSJ din 2016³³, toate litigiile cu caracter electoral urmează a fi examinate în ordinea contenciosului administrativ, deoarece cerințele înaintate în instanța de judecată în apărarea drepturilor electorale sunt cerințe care rezultă din raporturi administrative. În același timp, în cauzele electorale în care se contestă acțiunile concurentului electoral sau se solicită anularea înregistrării concurentului electoral, acțiunea se înaintează și împotriva candidatului înregistrat sau a partidului, ale cărui liste de candidați au fost înregistrate în ordinea stabilită de lege.

Merită atenție și practica Curții de Apel Chișinău, care, după ce a intrat în vigoare Codul administrativ, a interpretat prevederile Codului electoral și ale Codului administrativ și a emis hotărâri corespunzătoare în cadrul mai multor cauze în alegerile locale din 2019³⁴. Astfel, CAC a decis că sancțiunea de anulare a înregistrării concurentului electoral trebuia aplicată de CECE și nu de instanța de fond, și doar în cazul contestării sancțiunii aplicate de CECE, urma să se pronunțe instanța. Motivul principal al acestei interpretări este că în procedura contenciosului administrativ, calitatea de pârât nu o poate avea persoana fizică sau juridică, ci doar autoritatea publică, iar reglementarea de la art. 75, alin. (5) Cod electoral contravine principiilor Codului administrativ. Astfel, prin jurisprudența CAC, practic este schimbat mecanismul de anulare a înregistrării concurentului electoral, instituit de Codul electoral.

Totodată, după ce a intrat în vigoare Codul administrativ, anularea înregistrării concurentului electoral a avut loc doar în cadrul alegerilor parlamentare noi din martie 2020, când ultima dată a fost anulată înregistrarea unui concurent electoral³⁵. În acest caz, CEC a formulat o acțiune față de CECEU nr. 38 (organul care a înregistrat concurentul electoral), calificând-o drept o acțiune în obligare atipică, conform dispozițiilor art. 206, alin. (1), lit. b) Cod administrativ, dispoziții ce trebuie aplicate sistemic cu prevederile art. 2, alin. (2) Cod administrativ și cu dispozițiile art. 75, alin. (5) și (6) Cod electoral. Dacă transpunem procedura aplicată în 2020 pentru cazul alegerilor parlamentare în sistem proporțional și pentru cazul alegerilor prezidențiale, CEC ar trebui să se adreseze Curții de Apel cu solicitarea de obligare să își anuleze propria hotărâre de înregistrare a concurentului electoral, ceea ce ar fi contrar scopului legislației administrative. Astfel, lipsa reglementării clare a procedurii de examinare de către instanțe a cererii de anulare a înregistrării concurenților electorali poate duce la interpretări neuniforme din partea instanței de judecată.

Menționăm că, analogic practicii Curții de Apel Chișinău din 2019 și prin proiectul de lege nr. 263 din 19.06.2020³⁶, se propune modificarea mecanismului de anulare a înregistrării concurentului electoral prin atribuirea competenței integrale de aplicare a sancțiunii organului electoral care a înregistrat concurentul. Totuși, Comisia de la Veneția și ODIHR în opinia asupra proiectului de lege nr. 263³⁷, au exprimat îngrijorarea că legea permite anularea înregistrării

³³ [Hotărârea](#) CSJ nr. 4 din 26.09.2016 cu privire la aplicarea de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale legislației electorale.

³⁴ [Decizia](#) Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al CAC din 19.10.2019, în cauza CECE nr. 4 Anenii Noi vs Serbov Tudor (CI), [Decizia](#) Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al CAC din 19.10.2019, în cauza CECE nr. 25/16 Jora de Mijloc vs Serghei Labliuc (PP „Șor”).

³⁵ [Hotărârea](#) Curții de Apel Chișinău din 10.03.2020, în cauza CEC împotriva CECEU nr. 38 Hâncești, privind anularea înregistrării concurentului Vitalie Balinschi, desemnat de PP „Șor”.

³⁶ [Proiectul](#) de lege nr. 263 din 19.06.2020.

³⁷ [Urgent Joint Opinion](#) of Venice Commission and ODIHR on draft law no. 263 amending the electoral code, the contravention code and the code of audiovisual media services, p. 66-67.

concurrentului electoral de către organul electoral, reamintind că anularea înregistrării în mod efectiv privează o persoană eligibilă de dreptul de a candida în alegeri. Dacă anularea înregistrării a fost decisă înainte de ziua alegerilor, este puțin probabil ca o decizie de apel să aibă loc la timp pentru ca candidatul/partidul să fie în măsură să concureze corect. O astfel de interferență severă cu drepturile de vot ar trebui să fie măsura de ultimă instanță, aplicată în mod egal tuturor concurenților, numai pentru cele mai grave încălcări și supusă unei supravegheri judiciare eficiente, în conformitate cu standardele internaționale și cu bunele practici. Se recomandă, cel puțin, să se prevadă că orice recurs împotriva unei astfel de decizii o suspendă automat.

Împărtășim îngrijorările și opinia exprimată de Comisia de la Veneția și ODIHR în raport cu atribuirea competenței integrale de anulare a înregistrării concurrentului electoral organului electoral. În același timp, este cert că în condițiile legislației actuale, aplicarea sancțiunii de anulare a înregistrării concurrentului electoral este practic imposibilă, din cauza coliziunii normelor Codului electoral și Codului administrativ.

Astfel, considerăm că atât examinarea contestațiilor privind acțiunile/inacțiunile concurrentului electoral, cât și examinarea cererii de anulare a înregistrării concurrentului electoral trebuie să se desfășoare în altă procedură decât cea a contenciosului administrativ. Motivele din care optăm pentru păstrarea competenței instanței de judecată de constatare a încălcării și anulare a înregistrării concurenților electorali, în defavoarea atribuirii competenței integrale de anulare a înregistrării organului electoral, sunt următoarele:

- **Deciziile organelor electorale ar putea fi motivate de interesul politic** – 8 din 9 membri ai CEC sunt desemnați de partidele parlamentare, iar 6 membri nu activează permanent; 70%-80% din membrii organelor electorale inferioare sunt propuși de către partidele parlamentare.
- **Organele electorale inferioare ar putea să nu aibă experiența și calificarea corespunzătoare** – consiliile electorale nu sunt permanente, iar membrii acestora nu sunt întotdeauna suficient de instruiți în modul de gestionare a litigiilor electorale, în special în privința anulării înregistrării concurenților electorali.
- **Ar putea fi dificil de a ajunge la un consens decizional** – deciziile de anulare a înregistrării concurrentului electoral ar urma să fie luate de organe colegiale, membrii acestora având inclusiv posibilitatea de a se abține de la vot.
- **Părțile litigiului de anulare a înregistrării concurrentului electoral sunt diferite.** În condițiile în care anularea înregistrării concurrentului electoral este solicitată de un alt concurrent electoral, există un litigiu originar dintre doi concurenți electorali. Iar în urma pronunțării unei decizii a organului electoral, acest litigiu se transformă într-un litigiu dintre un concurrent electoral și organul electoral. Considerăm că părțile litigiului trebuie să rămână aceleași, acestea având posibilitate să-și prezinte argumentele în fața fiecărei instanțe.
- **Procedura de contencios administrativ instituită în Codul administrativ este una complexă** și presupune respectarea unor condiții de formă care sunt corespunzătoare termenelor generale instituite³⁸, însă sunt excesive în raport cu litigiile electorale. Însă în condițiile în care litigiile electorale se soluționează în termene de 3-5 zile, considerăm că și procedura de soluționare a contestațiilor electorale trebuie să fie simplă. Potrivit Codului de bune practici în materie electorală, pentru a evita decizii de inadmisibilitate, în special în cazurile delicate din punct de vedere politic, trebuie eliminat orice formalism.

Luând în considerare cele menționate, atragem atenția că este imperios necesară instituirea în Codul electoral a normelor speciale privind procedura de examinare de către instanțele de judecată a cauzelor electorale în care se solicită anularea înregistrării concurrentului electoral.

³⁸ Termenele generale prevăzute de Codul administrativ: 30 de zile – depunerea cererii prealabile, 30+15 zile – finalizarea procedurii administrative de către autoritatea administrativă, 30 de zile pentru contestare etc.

Concluzii

Anularea înregistrării concurenților este cea mai gravă sancțiune electorală a competitorilor și din acest motiv trebuie aplicată doar în cazuri excepționale.

Aceasta înseamnă că legislația trebuie să conțină prevederi clare și previzibile, iar organele împuternicite cu dreptul de aplicare a acestei sancțiuni nu trebuie să evite de fiecare dată constatarea încălcărilor și anularea înregistrării concurentului electoral. Lipsa de reacție la încălcările efectuate de concurenții electorali reprezintă un factor descurajator pentru ceilalți competitori care sunt implicați și acționează legal în cursa electorală.

Reiterăm că anularea înregistrării concurenților electorali este vulnerabilă la abuz, în special din partea organelor care dispun de atribuții de depunere a cererii de anulare a înregistrării concurentului electoral, de colectare și prezentare a probelor care vin să confirme sau să infirme încălcarea, de constatare a încălcărilor prevăzute de art. 75, alin. (5) Cod electoral și de anulare a înregistrării concurenților electorali.

Astfel, pentru ca sancțiunea să fie doar un mecanism de restabilire a egalității drepturilor concurenților electorali și de asigurare a libertății de formare a opiniei alegătorilor, atât legiuitorul, CEC, cât și instanțele de judecată trebuie să depună eforturi pentru ca sancțiunea să fie aplicată proporțional încălcării, într-o procedură clară, transparentă, previzibilă și în timp util.

Mecanismul de anulare a înregistrării concurenților electorali este unul complex și în prezent, iar prescrierea în cadrul legal a circumstanțelor, condițiilor, criteriilor care vor detalia modul de aplicare a sancțiunii nu neapărat va facilita procesul de constatare a încălcărilor sau de decizie asupra aplicării sau nu a sancțiunii. În schimb, includerea prevederilor exacte va asigura previzibilitatea procesului electoral, va descuraja concurenții electorali să folosească metode interzise de legislație pentru obținerea scorului electoral și, cel mai important, va asigura respectarea preeminenței dreptului și protecția funcționării corespunzătoare a democrației.

Recomandări

- Modificarea noțiunii de contestație de la art. 1 Cod electoral după cum urmează: „orice cerere sau sesizare prin care se invocă încălcarea prevederilor electorale”.
- Completarea art. 71 Cod electoral cu un nou alineat (1¹) cu următorul text: „Contestațiile care invocă una dintre încălcările prevăzute la art. 75, alin. (5) se depun la organul electoral care a înregistrat concurentul electoral”.
- Modificarea art. 71, alin. (6) Cod electoral prin înlocuirea propoziției a doua cu următorul text: „Examinarea contestațiilor sau sesizărilor privind finanțarea campaniilor electorale, depuse în afara perioadei electorale, nu se supune termenelor de prescripție prevăzute la art. 72-74”.
- Modificarea art. 75, alin. (2), lit. e); alin. (5), alin. (6) prin înlocuirea sintagmei „anularea înregistrării” cu textul „excluderea din scrutinul electoral” la toate formele gramaticale.
- Modificarea prevederilor art. 75, alin. (5), prin includerea la lit. a) și b) la final a următorului text: „În cazul alegerilor locale, sancțiunea de excludere din scrutinul electoral se aplică candidatului care a admis încălcarea”.
- Includerea în Codul electoral a prevederilor privind procedura de examinare de către instanțele de judecată a cauzelor electorale în care se solicită excluderea concurentului electoral din scrutinul electoral.
- Modificarea Regulamentului privind procedura de examinare și soluționare a contestațiilor de către organele electorale în perioada electorală prin includerea expresă a atribuțiilor organului electoral în cazul contestațiilor sau sesizărilor care invocă temeiurile art. 75, alin. (5) Cod electoral, și anume atribuția de verificare a circumstanțelor invocate de contestatar, de solicitare, la necesitate, a concursului altor organe (poliție, Serviciul Fiscal de Stat, procuratura etc.) pentru confirmarea sau infirmarea celor invocate, inclusiv cu administrarea probelor pertinente, și adresarea în instanța de judecată doar în cazul constatării existenței temeiurilor rezonabile privind încălcarea normelor corespunzătoare ale Codului electoral.

Abrevieri

CAC – Curtea de Apel Chișinău

CEC – Comisia Electorală Centrală

CECE – consiliul electoral de circumscripție electorală

CPC – Codul de procedură civilă

CSJ – Curtea Supremă de Justiție

CtEDO – Curtea Europeană pentru Drepturile Omului

OT – organizația teritorială

PP „Patria” – Partidul Politic „Patria”

PP „Șor” – Partidul Politic „Șor”