



конституционно-правовой и политической ответственности. В: Теоретико-методологические и конституционные основы развития системы права Республики Беларусь: сборник статей. Серия «Гуманитарные науки». Белорусский государственный университет. Минск: Право и Экономика, 2011.

10. Колосова Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности. В: Государство и Право, № 2, 1997.

11. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. Москва: Городец, 2000.

12. Колосова Н.М. Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура. Диссертация доктора юридических наук: 12.00.02. Москва, 2006.

13. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. Москва: Юнити-Дана, 2002.

14. Савин В.Н. Ответственность государственной власти перед обществом. В: Государство и Право, 2000, nr. 12.

15. Серебрянников В.В. Ответственность власти. В: Представительная власть: мониторинг, анализ, информация, 1996, nr. 8 (15). [http://niiss.ru/mag11\\_otvets\\_vlas.shtml](http://niiss.ru/mag11_otvets_vlas.shtml).

#### INFORMAȚIE DESPRE AUTOR:

Victor DONOS,  
doctorand, Institutul de Cercetări  
Juridice, Politice și Sociologice,  
Programist Consilier, Compania 121  
Research Ltd. / Switzerland  
e-mail: donosvictor@gmail.com

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR:

Victor DONOS,  
PhD student, Institute for Legal,  
Political and Sociological Research,  
IT Advisor, 121 Research Ltd. /  
Switzerland  
e-mail: donosvictor@gmail.com

CZU: 342.565.2:342.8(478)

## CONTRIBUȚII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE LA ASIGURAREA CONSTITUȚIONALITĂȚII ÎN DOMENIUL ELECTORAL

**Petru RAILEAN,**

doctor în drept, lector universitar

Articolul cuprinde o trecere în revistă a celor mai relevante momente accentuate de către Curtea Constituțională în procesul de confirmare a rezultatelor alegerii Parlamentului și a Președintelui Republicii Moldova și validării mandatele deputaților și al Președintelui Republicii Moldova, prin care a contribuit substanțial la interpretarea legislației electorale și asigurarea constituționalității în domeniul electoral.

**Cuvinte-cheie:** justiție constituțională, jurisdicție constituțională, curte constituțională, legislație electorală, scrutin, constituționalitate, fraudă electorală, anularea alegerilor, validarea alegerilor, validarea mandatului.

### CONTRIBUTIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT TO ASSURING CONSTITUTIONALITY IN THE ELECTORAL FIELD

**Petru RAILEAN,**

Doctor of Law, Associate Professor

The article includes an overview of the most relevant moments emphasized by the Constitutional Court in the process of confirming the results of the election of the Parliament and the President of the Republic of Moldova and validating the mandates of the deputies and the President of the Republic, by which he substantially contributed to the interpretation of electoral legislation and ensuring constitutionality in the electoral field.

**Keywords:** constitutional justice, constitutional jurisdiction, constitutional court, electoral legislation, polls, constitutionality, electoral fraud, election void, validation of elections, validation of the mandate.

**Introducere.** Potrivit legislației în vigoare, Curtea Constituțională a Republicii Moldova dispune de importante prerogative în domeniul electoral, dintre care: „confirmă rezultatele alegerii Parlamentului și a Președintelui Republicii Moldova, validează mandatele deputaților și al Președintelui Republicii Moldova”.

Sediul juridic al acestor prerogative este constituit în principal din:

- normele constituționale (art. 62 și art. 79 din *Constituția Republicii Moldova* [4]);
- normele Legilor-cadru (art. 4 alin. (1) lit. e) din *Legea cu privire la Curtea Constituțională* [7] și art. 4 alin. (1) lit. e) și art. 38 alin. (3) din *Codul jurisdicției constituționale* [2]);
- normele legislației electorale (art. 60 alin. (3), art. 89 alin. (1)-(2), art. 111-112, art. 115 din *Codul Electoral* [1]).

Ampla sa jurisprudență denotă modul în care Curtea Constituțională și-a exercitat aceste prerogative, dar și contribuția sa inedită la interpretarea legislației electorale și asigurarea constituționalității acesteia.

**Scopul studiului.** Pornind de la cele enunțate, în cele ce urmează ne propunem să trecem în revistă cele mai relevante momente accentuate de către Curtea Constituțională în procesul de confirmare a rezultatelor alegerii Parlamentului și a Președintelui Republicii Moldova și validării mandatelor deputaților și al Președintelui Republicii Moldova, prin care a contribuit substanțial la interpretarea legislației electorale și asigurarea constituționalității în domeniul electoral.

**Rezultate obținute și discuții.** Cu referire la alegeri în general, Curtea Constituțională a reținut că „[a]legeri-



le reprezintă un element al exercitării drepturilor fundamentale ale omului și mai ales a drepturilor civile și politice. Alegerile echitabile reprezintă o competiție politică, care are loc într-un mediu caracterizat prin încredere, transparență și răspundere și care permite alegătorilor să facă o alegere conștientă între alternativele politice distincte. Un proces electoral echitabil și democratic presupune respectarea libertății de exprimare și a libertății presei, a libertății de asociere, de întrunire și de circulație, aderarea la principiul supremației legii, dreptul de a înființa partide politice și de a candida la funcții publice, principiul nediscriminării și asigurării drepturilor egale pentru toți cetățenii, dreptul de a nu fi victima acțiunilor de intimidare, precum și o serie de alte drepturi fundamentale ale omului și libertăți, pe care statul este obligat să le apere și să le promoveze” [5, §59; 6, §78].

Alegerile democratice sunt decisive pentru garantarea respectării voinței poporului la formarea corpului legislativ sau a guvernării la toate nivelurile, dar și a faptului că organele alese sunt alcătuite din reprezentanți eficienți [5, §60; 6, §79].

Din prevederile legale rezultă că organele electorale dispun de competență, în special, cu privire la asigurarea dreptului la vot al cetățenilor, modul de întocmire a listelor electorale, înregistrarea concurenților electorali, asigurarea egalității tuturor concurenților electorali, monitorizarea adecvată a respectării regulilor de desfășurare a campaniei electorale și a rezultatelor scrutinului. În același timp, monitorizarea modului de reflectare a alegerilor de către radiodifuzori, prin asigurarea principiilor de echitate, responsabilitate, echilibru și imparțialitate, ține de competența Consiliului Coordonator al Audiovizualului [6, §87].

Deciziile organelor electorale și ale altor organe cu competențe în materie pot fi contestate în instanțele de judecată în procedura contenciosului administrativ. Respectiv, legalitatea actelor emise de aceste organe poate fi supusă controlului judecătoresc la solicitarea părților interesate [6, §88].

În acest context, potrivit alegerilor jurisprudențiale expuse în Hotărârea nr. 34/2016 [6, §89] și Hotărârea nr. 29/2014 [5, §69], „obiectivul

fundamental al misiunii Curții Constituționale de confirmare a rezultatelor alegerilor parlamentare și a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova este acela de a evalua măsura în care procesul electoral s-a desfășurat în conformitate cu legislația națională și cu alte principii universale pentru alegeri democratice” [3, p. 260].

În același timp, Curtea a atras atenția că „competența instanței de contencios constituțional nu exclude competența și, în același timp, obligativitatea autorităților publice de a asigura corectitudinea scrutinelor parlamentare, iar orice hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă expusă în privința legalității actelor emise de aceste autorități dispune de puterea lucrului judecat și implică respectul pentru principiul *res judicata*. Astfel, Curtea nu poate să se pronunțe asupra temeiniciei probelor administrate în procesele judiciare, care au avut ca obiect examinarea legalității actelor organelor electorale. A proceda altfel ar însemna substituirea de către Curtea Constituțională a autorităților statului, a căror competență este stabilită prin lege” [5, §70; 6, §19].

Pe de altă parte, Curtea a subliniat importanța soluționării prompte a demersurilor și contestațiilor electorale pentru asigurarea unor reguli de joc clare și previzibile și a unui exercițiu electoral corect [5, §95]. Sublinierea este una importantă, întrucât în practică s-a constatat o înțelegere lacunară de către însăși actorii interesați ai procesului de soluționare a disputelor electorale, fapt confirmat și de concluziile observatorilor internaționali [6, §97], ceea ce a dus la imposibilitatea expunerii sale asupra legalității procesului electoral.

În concret, este vorba despre instanțele de drept comun (Curtea de Apel Chișinău și Curtea Supremă de Justiție), care și-au declinat competența pornind de la prevederile art. 67 alin. (3) din *Codul electoral* (potrivit cărora „contestațiile depuse la instanțele de judecată în ziua alegerilor se examinează în aceeași zi”) și în baza faptului că *Codul electoral* nu prevede expres că după ziua alegerilor Parlamentului și Președintelui Republicii Moldova instanțele de judecată sunt competente să examineze contestațiile persoanelor

cu drept de vot sau ale concurenților electorali [6, §95].

Prin urmare, în viziunea instanțelor de drept comun, verificarea legalității alegerilor Parlamentului și Președintelui Republicii Moldova este competența exclusivă a Curții Constituționale în cadrul procedurii de confirmare a rezultatelor alegerilor și de validare a mandatelor, iar instanța de contencios administrativ nu este competentă de a se pronunța în privința aspectelor de ilegalitate [6, §96].

Ca rezultat, neexaminarea de către autoritățile competente a contestațiilor electorale a pus Curtea Constituțională în imposibilitatea de a le lua în considerare. În acest sens, Curtea a argumentat că în conformitate cu articolul 4 alin. (3) din *Codul jurisdicției constituționale*, Curtea Constituțională examinează în exclusivitate chestiuni de drept, nu circumstanțe de fapt. Curtea nu deține instrumentarul legal necesar pentru administrarea probelor, pentru audierea martorilor etc. Aceste posibilități legale există doar în instanțele de drept comun. Din prevederile legale în vigoare rezultă explicit că toate contestațiile privind încălcările electorale urmează a fi soluționate exclusiv de către instanțele de judecată, acestea nefiind de competența Curții Constituționale [6, §98].

În acest context, Curtea reamintește că o normă trebuie interpretată în sensul în care permite aplicarea ei, și nu în sensul în care se exclude aplicarea ei. Mai mult, curtea subliniază că domeniul său de competență este stabilit de *Constituție* și *Legea cu privire la Curtea Constituțională* și nu poate fi modificat prin jurisprudența instanțelor de drept comun [6, §99].

Prin urmare, regulile inerente unui atare exercițiu, în lipsa unor reglementări exprese, urmează a fi deduse tot din textul legii, prin aplicarea principiului „efectului util minim”. În acest sens, atât organele electorale, cât și instanțele de judecată urmau nu să-și decline competența, ci să examineze încălcările semnalate în ziua alegerilor. Or, dacă sunt competente să examineze încălcările electorale din cadrul campaniei electorale, *a fortiori* ele sunt competente să examineze încălcările din ziua votării. Anume această categorie de încălcări se poate dovedi a fi deosebit de pertinentă în procesul



de confirmare/infirmare a rezultatelor scrutinului.

Pentru motivele enunțate, Curtea reține că, datorită aplicării deficitare a legislației de către instanțele de drept comun, actorii electorali au fost, în fapt, lipsiți de un control judiciar eficient, iar Curtea Constituțională a fost pusă în imposibilitatea de a opera cu acte de constatare a încălcărilor. Drept consecință, Curtea a considerat necesar să prezinte o Adresă Parlamentului, în vederea clarificării legislației în partea ce ține de examinarea contestațiilor privind organizarea și desfășurarea alegerilor. În particular, Curtea a recomandat Parlamentului reglementarea separată și explicită a procedurilor de examinare a contestațiilor pentru diverse tipuri de scrutine. În aceeași ordine de idei, Curtea a solicitat Parlamentului să reglementeze diferențiat procedurile de examinare a contestațiilor în eventualitatea existenței a două tururi de scrutin, inclusiv a contestațiilor formulate în ziua alegerilor [6, §100-102].

Dincolo de aceste divergențe pe marginea competenței instanțelor de drept comun și a Curții Constituționale în cadrul scrutinelor, important este de precizat că „[i]nstanța de contencios constituțional dispune de competența de a anula alegerile în cazul constatării unor încălcări, comise în timpul alegerilor, care au fost de natură să influențeze rezultatele alegerilor” [§70]. În acest sens, Curtea a atenționat că „... în cursul unei campanii electorale sunt posibile anumite neregularități, dar valabilitatea alegerilor depinde de dimensiunile și de amploarea acestora constatate de autoritățile statului” [5, §71]. Respectiv, Curtea a precizat că [5, §73; 6, §22]:

- anularea alegerilor poate să intervină numai în cazul în care votarea și stabilirea rezultatelor au avut loc **prin fraudă**;

- nu orice fraudă din procesul electoral este echivalentă cu fraudarea alegerilor, ci numai fraudă care este de natură să **influențeze rezultatul alegerilor/modifice atribuirea mandatelor**;

- cererea de anulare a alegerilor **trebuie motivată și însoțită de dovezi pe care se întemeiază**.

În contextul aprecierii unor pretinse fraude invocate pentru anularea

alegerilor parlamentare/prezidențiale, Curtea Constituțională a subliniat următoarele momente importante:

a) *Admiterea utilizării unor simboluri electorale similare* – Curtea a atras atenția asupra importanței evitării situațiilor care ar putea crea confuzii în percepția publicului neinițiat între elementele de identificare ale concurenților electorali, nu numai prin identitate, dar și prin similitudine [5, §101]. De asemenea, Curtea a reținut că funcția simbolurilor partidelor este de identificare a acestora. Prin însăși natura sa simbolul unui partid este un semn susceptibil de reprezentare grafică, servind la deosebirea acestuia de alte partide politice. Prin urmare, simbolul trebuie să fie astfel conceput încât să permită și să asigure alegătorului posibilitatea de a identifica partidul. De asemenea, simbolurile pot fi înregistrate doar dacă sunt suficient de diferite de simbolurile anterior înregistrate, excluzându-se riscul de confuzie (inclusiv riscul de asociere) pentru public. Riscul de confuzie trebuie apreciat global, luând în considerare toți factorii relevanți. Modul cel mai frecvent pentru crearea confuziei în rândul cetățenilor este utilizarea unor semne identice sau similare cu simboluri care beneficiază de protecție (simboluri înregistrate sau simboluri notorii). Astfel, încercarea de a induce în eroare cetățenii este cea mai răspândită formă de concurență neloială [5, §102].

b) *Participarea reprezentanților mai multor partide politice pe liste electorale comune (blocuri electorale camuflate)* – Curtea a reținut că, în vederea asigurării condițiilor echitabile tuturor concurenților electorali în următoarele scrutine, este necesar ca autoritățile competente în materie electorală să excludă din start situațiile de camuflare a blocurilor electorale într-un singur partid politic [5, §99].

c) *Suprimarea dreptului la vot al cetățenilor domiciliați peste hotarele țării, prin lipsa buletinelor de vot și organizarea deficitară a procesului de votare de către autoritățile publice* – Curtea a reținut următoarele momente importante [6, §108-141]:

- „dreptul la vot este un drept relativ, și nu absolut. Prin urmare, exercițiul dreptului de vot poate fi supus unor limitări implicite, statele având o marjă largă de discreție

în acest domeniu. Astfel, exercitarea dreptului de vot urmează a fi exercitat în condițiile legii”;

- „egalitatea votului nu presupune obligativitatea exercitării acestuia în condiții identice atât în țară, cât și peste hotare, or, cetățenii din țară și din afara ei se află în situații juridice diferite”;

- „legislația Republicii Moldova permite votarea în străinătate. În același timp, aceasta nu se poate desfășura în orice condiții, ci cu respectarea prevederilor legale”;

- „stabilirea numărului secțiilor de votare în străinătate este o problemă care ține de atribuția autorităților competente în organizarea alegerilor, acestea fiind mai bine plasate pentru aprecierea posibilităților și necesităților practice de organizare a votului în străinătate”;

În Hotărârea nr. 15 din 16 iunie 2015 pentru controlul constituționalității unor prevederi ale art. 29<sup>1</sup> alin. (3) din *Codul electoral*, Curtea a menționat:

„61. [...] modul de organizare în străinătate a secțiilor de votare, suplimentare celor organizate pe lângă misiunile diplomatice, constituie un drept exclusiv al statului. Astfel, statul își poate stabili anumite criterii determinante, în baza cărora aceste secții urmează a fi deschise, criterii care se impun datorită rațiunilor de ordin tehnic pentru autoritățile responsabile de organizarea procesului electoral.

62. [...] prin stabilirea condiției de înregistrare prealabilă a cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot aflați în străinătate statul urmărește mai multe obiective legitime, cum ar fi: stabilirea numărului estimativ al alegătorilor aflați peste hotare în vederea constituirii secțiilor de votare suplimentare în străinătate; întocmirea listei electorale a cetățenilor care vor vota în raza secției de votare respective, precum și stabilirea numărului estimativ al buletinelor de vot ce vor fi distribuite secțiilor de votare respective.

65. [...] prin prevederile contestate, care acordă dreptul de a organiza secții de votare suplimentare la cele existente care funcționează pe lângă misiunile diplomatice, legiuitorul a instituit facilități suplimentare în exercitarea dreptului de vot pentru cetățenii Republicii Moldova aflați în străinătate.

În fine, Curtea a apreciat că această



condiție nu aduce atingere substanței drepturilor electorale, nu încalcă dreptul de vot al persoanei, nu anihilează libera exprimare a voinței poporului în alegerea corpului legislativ sau la referendumuri.”

Având în vedere cele expuse, Curtea a constatat că nu ține nici de rolul, nici de competența sa de a aprecia dacă trebuia organizat un număr mai mic sau mai mare de secții de votare, dacă acestea trebuiau să aibă o altă distribuție teritorială sau dacă trebuiau luate și alte măsuri organizatorice. Această competență și apreciere revine Guvernului, prin Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Curtea Constituțională având competența numai de a constata dacă prin modul de organizare a fost sau nu atinsă substanța dreptului de vot sau a celui de a fi ales, aspect care nu se constată în cauză.

Totuși, având în vedere faptul că un număr mare de cetățeni aflați peste hotare nu au reușit să voteze, Curtea a considerat necesar să adopte o Adresă Parlamentului, în vederea modificării mecanismului de votare în străinătate, precum și a introducerii unor criterii suplimentare în vederea calculării numărului și a distribuirii geografice a secțiilor de votare peste hotare (cu o cantitate de rezervă de buletine de vot) [6, §125-126].

d) *Transportarea organizată și coruperea alegătorilor cu domiciliul în stânga Nistrului* – Curtea a reținut că transportarea organizată în sine nu este o încălcare electorală, decât dacă se dovedește că au fost exercitate presiuni necuvenite pentru a influența opțiunea electorală. De altfel, transportarea organizată a fost atestată și în diasporă, fără ca aceasta să implice acuzații de “turism electoral”.

Curtea reiterează că nu își poate fundamenta concluziile pe documente sau probe video, în absența unor acte de constatare a încălcărilor. Afirmațiile în cauză, care nu se fundamentează pe concluziile unei autorități publice având competențe stabilite de lege în administrarea și verificarea datelor în cauză, pune Curtea Constituțională în imposibilitatea de a le lua în considerare. A decide altfel ar însemna substituirea de către Curtea Constituțională a autorităților statului, a căror competență este stabilită prin lege.

În acest sens, capitolul 12 din *Codul electoral* reglementează examinarea contestațiilor și răspunderea pentru încălcarea legislației electorale, inclusiv în ceea ce privește autoritățile competente. De altfel, în cazurile în care sunt semnalate ilegalități, urmează a fi sesizate autoritățile publice în vederea aplicării sancțiunilor prevăzute de lege.

În același timp, Curtea a reținut că corupția electorală, în care liderii politici folosesc beneficiile obținute abuziv pentru a influența alegerile, este o formă a corupției politice. Coruperea alegătorilor constituie oferirea sau darea de bani, bunuri, servicii ori de alte foloase în scopul determinării alegătorului să își exercite drepturile electorale într-un anumit mod în cadrul alegerilor. În acest sens, art. 38 alin. (5) din *Codul electoral* interzice concurenților electorali să propună alegătorilor bani, cadouri, să distribuie fără plată bunuri materiale, inclusiv din ajutoarele umanitare sau din alte acțiuni de binefacere. Pe de altă parte, Curtea constată lipsa incriminării în *Codul penal* a coruperii alegătorilor în cadrul alegerilor prezidențiale, similar incriminării oferirii sau dării de bani, bunuri, servicii ori de alte foloase în scopul determinării alegătorului să își exercite drepturile sale electorale într-un anumit mod în cadrul alegerilor parlamentare, locale ori în cadrul referendumului (art. 181/1). Pentru acest motiv, Curtea a considerat necesar să adopte o Adresă pentru a semnală Parlamentului necesitatea eliminării acestor lacune legislative.

În cele din urmă, Curtea a reținut că coruperea alegătorilor trebuie privită ca o gravă încălcare a principiilor alegerilor libere și democratice, inclusiv a procesului echitabil și transparent al alegerilor. Asemenea încălcări creează precondiții pentru a pune la îndoială legalitatea și legitimitatea alegerilor și pot influența considerabil rezultatele alegerilor [6, §156-157].

Generalizând asupra celor expuse, atragem atenția la faptul că în opinia corectă a Curții, anularea alegerilor poate să intervină numai în cazul în care votarea și stabilirea rezultatelor au avut loc prin fraudă, iar aceasta este de natură să modifice rezultatele scrutinului. Prin urmare, cererea de anulare a alegerilor trebuie motivată și

însoțită de dovezile pe care se întemeiază, fraudă electorală neputând fi stabilită doar pe bază de presupuneri, prin diverse informații din mass-media, deducții, calcule probabilistice, bazate pe simple aprecieri ale autorului cererii. Simplele aprecieri ale acestuia, nu constituie dovezi de încălcare a legislației electorale.

### Bibliografie

1. *Codul Electoral al Republicii Moldova* nr. 1381 din 21.11.1997. În: Monitorul Oficial nr. 81 din 08.09.1997 (cu modificări și completări ulterioare pînă la 21.07.2016).
2. *Codul jurisdicției constituționale*, nr. 502-XIII din 16.06.1995. În: Monitorul Oficial, nr. 53-54, din 28.09.1995 (cu modificări și completări ulterioare pînă la 01.11.2018).
3. *Compendiu al jurisprudenței Curții Constituționale a Republicii Moldova (1995-2017)*. / Al. Tănase, R. Secrieru, L. Rusu, M. Strulea, N. Vilcu-Bajurean. București: Wolters Kluwer, 2017.
4. *Constituția Republicii Moldova* adoptată la 29 iulie 1994. Republicată în: Monitorul Oficial nr. 78 din 29.03.2016 (cu modificări și completări ulterioare aduse prin Legea nr. 256 din 25.11.2016 și Legea nr. 70 din 13.04.2017).
5. *Hotărârea Curții Constituționale nr. 29 din 09.12.2014 privind confirmarea rezultatelor alegerilor pentru Parlamentul Republicii Moldova din 30 noiembrie 2014 și validarea mandatelor deputaților aleși* (Sesizarea nr. 61e/2014). În: Monitorul Oficial Nr. 1-10 din 16.01.2015.
6. *Hotărârea Curții Constituționale nr. 34 din 13.12.2016 privind confirmarea rezultatelor alegerilor și validarea mandatului de Președinte al Republicii Moldova* (sesizarea nr. 139e/2016). În: Monitorul Oficial Nr. 2-8 din 06.01.2017.
7. *Legea cu privire la Curtea Constituțională*, nr. 317-XIII din 13.12.1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 8, din 07.02.1995 (cu modificări și completări ulterioare pînă la 23.11.2018).

DESPRE AUTOR /  
ABOUT AUTHOR

Petru RAILEAN,  
doctor în drept,  
conferențiar universitar,  
Universitatea de Studii Europene  
din Moldova

Doctor of Law, Associate Professor,  
University of European Studies  
of Moldova  
e-mail: railean.petru48@mail.ru