

SOLUȚIONAREA LITIGIILOR ELECTORALE - ELEMENT DE REALIZARE A GARANȚIILOR CONSTITUȚIONALE ALE DREPTURILOR ELECTORALE ALE CETĂȚENILOR

SOLVING ELECTORAL LITIGATION - ELEMENT FOR THE CONSTITUTIONAL GUARANTEES OF THE CITIZENS' ELECTORAL RIGHTS

CZU: 342.842

Ion GUCEAC,
academician, profesor universitar

SUMMARY

The present scientific article focuses on the principle of national sovereignty consecrated in the Constitution of the Republic of Moldova (art. 2), which ensures the realization of the fundamental human and citizen rights to elect and be elected. These rights are realized within elections, which must take place in such conditions that their exercise would provide the best possible representation capable of delegating the best governance. The good organization of elections also depends on how the stages of the electoral process take place, including the actions related to the requests solving made by the subjects of the electoral process against the irregularities in the course of the electoral process. All these require a scientific approach to electoral litigations, whose resolution depends the quality on the representatives elected by the people. Finally, the author proposes the creation of specialized courts for the examination of electoral litigations.

Keywords: National sovereignty, elections, electoral law, electoral process, electoral frauds, electoral litigations, electoral complaints and appeals, electoral rights, electoral bodies, electoral justice, administrative contentious, electoral contentious, law courts.

REZUMAT

Prezentul articol științific pornește de la principiul suveranității naționale consacrat în Constituția Republicii Moldova (art. 2), care asigură realizarea drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului de a alege și de a fi aleși. Aceste drepturi se realizează în cadrul alegerilor, care trebuie să se desfășoare în condiții care să permită exercitarea lor, capabilă să delege cea mai bună guvernare. Organizarea bună a alegerilor depinde și de modul în care au loc etapele procesului electoral, inclusiv acțiunile legate de soluționarea cererilor formulate de subiecții procesului electoral împotriva neregulilor în cursul procesului electoral. Toate acestea necesită o abordare științifică a litigiilor electorale, a căror soluționare depinde de calitatea reprezentanților aleși ai poporului. În cele din urmă, autorul propune crearea unor instanțe specializate pentru examinarea litigiilor electorale.

Cuvinte-cheie: suveranitate națională, alegeri, lege electorală, proces electoral, fraude electorale, litigii electorale, plângeri electorale și apeluri, drepturi electorale, organe electorale, justiție electorală, contencios administrativ, contencios electoral, instanțe judecătorești.

Importanța și necesitatea abordării

Constituția Republicii Moldova din 1994 a legalizat trecerea de la un regim totalitar la un nou regim constituțional și, proclamând statul de drept, a consfințit următoarele: suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova (art. 2, alin. (1); poporul exercită suveranitatea în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție (art. 2, alin. (1); nicio persoană particulară, nicio parte din popor, niciun grup social, niciun partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu, iar uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului (art. 2, alin. (2); cele mai importante probleme ale societății și ale statului sunt supuse referendumului, iar hotărârile adoptate potrivit rezultatelor referendumului republican au putere juridică supremă (art. 75).

În virtutea celor menționate, Constituția Republicii Moldova din 1994 poate fi considerată o expresie a etapei de tranziție spre societatea civilă și statul de drept și un punct de reper al constituționalismului contemporan. Principiile consacrate în Constituție sunt determinante pentru forțele politice care pledează pentru democratizarea și modernizarea societății. Realizarea consecventă a dispozițiilor Constituției menționate contribuie la crearea unui fundament veritabil de conciliere a forțelor politice din țară, la edificarea societății civile și consolidarea mecanismului de stat.

Noțiunea de „suveranitate națională” consacrată în articolul 2 din Constituție poate fi identificată cu suveranitatea de stat și suveranitatea poporului, națiunea fiind privită ca o noțiune care cuprinde toți cetățenii statului, indiferent de apartenența lor națională și care în context evoluează în calitate de concetățeni ai națiunii indigene. În această ordine de idei, suveranitatea națională este considerată „o noțiune politico-juridică, care evocă esența politică a feno-

menului statal, faptul că puterea aparține națiunii ce reprezintă elementul personal al statului...” [12, p. 146].

Istoriceste, acest principiu fundamental a fost formulat în Declarația franceză a drepturilor omului și cetățeanului, care proclama: „Națiunea este sursa esențială a principiului oricărei suveranități, nicio grupare, niciun individ nu pot exercita vreo autoritate care să nu pornească de la ea” [13, p. 96].

Drept rezultat, acest principiu asigură realizarea unuia dintre drepturile fundamentale ale omului și cetățeanului consacrat în art. 21 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, în conformitate cu care voința poporului este baza puterii de stat. Această voință trebuie să fie exprimată prin alegeri oneste care trebuie să aibă loc periodic, prin sufragiu universal, egal și prin vot secret sau după o procedură echivalentă care să asigure libertatea votului [9, p. 18].

Principiul suveranității naționale consideră poporul ca un subiect de drept constituțional având o existență proprie, deosebită de viețile indivizilor care îl constituie la un moment dat. Această ființă cu existență proprie are voința sa care întruchipează produsul instinctului națiunii, al evoluției istorice, al tradițiilor, moravurilor, culturii, voință generală căreia voințele individuale trebuie neapărat să se supună, la nevoie chiar prin constrângere, în interesul societății. Dar această prezență, nefiind o persoană fizică, nu-și poate manifesta prin ea însăși voința. Echivalentul acestei voințe nu se poate regăsi decât în voințele concordate ale unui anumit număr de indivizi luați din corpul națiunii, ale majorității cetățenilor. Rezultanta voturilor lor va fi considerată ca expresie a voinței naționale.

Procedura de formare a organelor reprezentative, realizată prin intermediul votului, poartă denumirea de alegeri [10, p. 19]. Alegerile libere, corecte și nefalsificate, organizate la anumite intervale de timp prestabilite, devin un atribut obligatoriu al sta-

talității contemporane, ceea ce contribuie obiectiv la sporirea rolului și importanței dreptului electoral care constituie fundamentul normativ al procesului de constituire și funcționare a tuturor instituțiilor democrației reprezentative. Pentru a da rezultate bune, alegerile trebuie să poarte un caracter organizat, adică să aibă loc în asemenea condiții încât exercițiul lor să decurgă cât mai armonios și mai folositor, pentru a avea cea mai bună reprezentare cu putință, capabilă de a elabora cea mai bună legislație și cea mai bună guvernare. Or, „nu există guvernanți legitimi, înzestrați cu puterea de a comanda, decât cei proveniți din alegeri libere și democratice” [18, p. 6]. În opinia Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), alegerile cu adevărat democratice pot fi desfășurate numai dacă sunt satisfăcute anumite condiții fundamentale ale unui stat democratic bazat pe preeminența dreptului: drepturile fundamentale, stabilitatea legislației electorale și garanțiile procedurale efective [5].

Alegerile fac parte din obiectul de reglementare a dreptului electoral [10, p. 14-18], care reprezintă evenimentele și acțiunile ce țin de organizarea, desfășurarea și constatarea rezultatelor alegerilor [10, p. 131-132]. Atât în teoria, cât și în practica formării organelor reprezentative, procesul electoral este legat fără echivoc de procesul de organizare și desfășurare a alegerilor. În această ordine de idei, procesul electoral reprezintă un sistem de relații organizaționale, interdependente care se derulează într-o consecutivitate anumită și care intermediază organizarea și desfășurarea alegerilor. În acest fel, procesul electoral evoluează în calitate de condiție firească întru realizarea de către subiecții raporturilor de drept electoral a dreptu-

rilor cu care sunt investiți și care asigură corespunderea aspectelor procedurii de organizare și desfășurare a alegerilor scopului și sarcinilor unui mecanism democratic și echitabil de formare a autorităților reprezentative.

Aspecte terminologice

Procesul electoral are o structură internă destul de complicată. În literatura de specialitate din Republica Moldova acest aspect nu este, deocamdată, supus unei analize și dezbateri științifice speciale. De regulă, subiectul discuțiilor legate de procesul electoral se limitează, în exclusivitate, la etapele campaniei electorale. Suntem de acord că procesul electoral formează una dintre cele mai importante etape din cadrul infrastructurii procesului electoral, asigurând nemijlocit dinamismul raporturilor electorale.

Trebuie să recunoaștem că buna organizare și desfășurare a procesului electoral depinde în cea mai mare măsură și de modul în care sunt reglementate și se desfășoară toate etapele procesului electoral. În cadrul acestora trebuie luate în considerație și acțiunile legate de soluționarea cererilor formulate de subiecții procesului electoral interesați împotriva neregulilor fixate și constatate în desfășurarea procesului electoral. În lipsa unor prevederi legale destinate soluționării unor nereguli, procesul electoral nu ar mai asigura atingerea scopului legitim. O asemenea stare de fapt conduce inevitabil la fraude electorale,¹ puterea publică fiind supusă pericolului de a-și pierde legitimitatea. În această ordine de idei suntem de acord cu autorii care sunt de părere că în lipsa unei soluționări a cererilor împotriva neregularităților apărute în perioada desfășurării procesului electoral, se consideră că procesul electoral „ar rămâne neterminat... și nu s-ar mai atinge scopul

¹ Prin fraudă electorală se înțelege orice acțiune ilegală care are loc, în timpul sau după încheierea votării ori în timpul numărării voturilor și încheierii proceselor-verbale și care are ca rezultat denaturarea voinței alegătorilor și crearea de avantaje concretizate prin voturi și mandate în plus pentru un partid, o alianță electorală sau un candidat independent.

legitim – desemnarea reprezentanților de către popor” [11, p. 269].

În general, este inevitabil ca în procesul electoral să apară o serie de neregularități, numite litigii electorale, care urmează să fie mai întâi enunțate de subiecții de drept interesați și îndrituiți, prin intermediul unor cereri formulate în modul prevăzut de lege și mai apoi examinate de organele abilitate. În acest scop, trebuie să fie reglementate prin lege procedurile de soluționare a acestor cereri, dar și autoritățile publice în competența cărora este pusă sarcina rezolvării acestor cereri. În acest context Avocatul Poporului a accentuat că „nu este suficient ca procesul electoral stricto sensu să conțină reguli adecvate patrimoniului electoral european: trebuie să fie garantată credibilitatea procesului electoral. Mai mult decât atât, alegătorul are dreptul la o evaluare corectă a rezultatelor scrutinului, iar statul este obligat să penalizeze orice fraudă electorală” [19, p. 43].

Pentru doctrina juridică națională litigiile electorale reprezintă o problemă extrem de actuală. Această situație este determinată de faptul că anume în conținutul litigiilor electorale se reflectă majoritatea divergențelor ce țin de realizarea drepturilor electorale de către cetățenii Republicii Moldova, iar examinarea și soluționarea lor reprezintă unul dintre mijloacele principale de protecție a drepturilor exclusiv politice de a alege și de a fi ales.

Orice litigiu electoral într-o formă sau alta afectează drepturile electorale ale cetățenilor și altor subiecți de drept electoral. Reglementarea normativă a procedurii de examinare a acestor litigii prin intermediul instituției contenciosului în dreptul electoral pare a fi nu numai admisibil, dar și pe deplin justificat.

Codul electoral al Republicii Moldova rezervă contestațiilor electorale un compartiment separat (Capitolul 12 (Procedurile judiciare), Secțiunea 1 (Contestațiile privind

organizarea și desfășurarea alegerilor). Normele cuprinse în compartimentul respectiv, pe lângă faptul că urmăresc scopul creării unui mecanism de protecție juridică a drepturilor electorale ale cetățenilor Republicii Moldova, atenuează, în același timp, acuitatea problemelor ce țin de soluționarea litigiilor electorale ca fiind o categorie deosebită de litigii și acțiuni procesuale.

Perfectarea normativă, practic autonomă, a instituției contestației, ca mijloc universal de protecție a drepturilor electorale ale cetățenilor, răspunde necesităților creării unei secțiuni colizionale a dreptului electoral care să reglementeze conflictele legate de organizarea și desfășurarea alegerilor.

Din acest punct de vedere, o asigurare normativă convenită a procedurii de contestare a acțiunilor (inacțiunilor) și hotărârilor care violează drepturile electorale ale cetățenilor Republicii Moldova poate fi stabilită atât prin garanțiile de realizare a normelor și principiilor democratice ale legislației electorale, cât și prin instituirea unor măsuri de rezistență eficiente pentru combaterea diferitelor tentative și forme de „patologii” electorale generate de ambiții politice, considerații de conjunctură și de alte priorități aparținând diferiților participanți la procesul electoral.

Deși sunt nedorite, litigiile electorale sunt inevitabile pentru orice campanie electorală, deoarece alegerile reprezintă unica formă a procesului de acordare de către alegători a atribuțiilor de putere cu caracter reprezentativ aleșilor săi.

Noțiunea de litigii electorale este strâns legată de noțiunea de drepturi electorale. Acest lucru poate fi explicat, în mare parte, datorită faptului că litigiile electorale sunt abordate în contextul disensiunilor apărute între părți în raport cu drepturile și interesele garantate de lege.

Încălcarea drepturilor electorale ale cetățenilor, altor participanți la procesul electoral creează, în mod inevitabil, conflicte

electorale, în rezultatul cărora participanții la procesul electoral se adresează în instanțele judecătorești ca organe electorale cu cereri de restabilire a drepturilor încălcate.

Divergențele dintre părți, deseori, se soldează cu un anumit litigiu electoral, adică a conflictului dintre câteva părți, asociate cu încălcarea (reală sau imaginară) a drepturilor electorale ale subiecților procesului electoral, având o dimensiune normativă și care implică o procedură de soluționare a conflictului respectiv în perioada campaniei electorale, fie la finalizarea acesteia.

Noțiunea de „litigiu electoral nu numai că nu are o definiție științifică general acceptată, dar nu este interpretată nici în Codul electoral, deși în conținutul acestuia noțiunea de „litigiu” se regăsește în câteva cazuri: „litigiile cu caracter electoral” (art. 15, (1); art. 35, (7); „examinarea contestațiilor și litigiilor” (art. 73 (2). În același timp, Codul operează cu noțiunile „cereri și contestații”: „...cererile și contestațiile asupra hotărârilor și acțiunilor consiliilor electorale de circumscriptie...” (art. 26); „... cererile și contestațiile asupra hotărârilor și acțiunilor birourilor electorale ale secțiilor de votare...”; cereri și contestații „privitoare la acțiunile biroului electoral al secției de votare și a hotărârilor adoptate de birou în baza acestora”, art. 63; „Dreptul la replică se acordă în termen de 3 zile calendaristice de la depunerea cererii/ contestației” (art. 69); „Depunerea cererii în instanța de judecată” (art. 71) (Codul electoral, art. 26, 29, 33, 69, 71) [6].

În activitatea practică a organelor electorale și a instanțelor de judecată, aceste noțiuni sunt folosite adesea ca și identice, litigiul electoral fiind interpretat ca „un conflict care are la bază motive electorale și constituie obiectul unui proces judiciar”. În aceeași opinie se menționează că prin litigii electorale se are în vedere nu doar „conflictele ce țin de competența instanțelor de judecată, ci orice conflict apărut în cadrul organizării sau desfășurării alegerilor,

referendumului și care poate fi examinat, în limitele competenței sale, și de organele electorale” [14]. Litigiile electorale sunt definite și ca „situații de conflict între participanții la relațiile de drept electoral” [4, p. 52-59]. În unele surse, litigiile electorale sunt interpretate într-un sens mai larg, considerate „proceduri referitoare la aplicarea legislației electorale legate de desemnarea, pregătirea, desfășurarea alegerilor pentru organele puterii de stat și organele auto-administrării locale și stabilirea rezultatelor acestora, inclusiv, în intervalele dintre alegeri când litigiile sunt examinate de organele electorale” [21, p. 33].

În viziunea noastră, litigiile electorale reprezintă divergențele care iau naștere între subiecții procesului electoral, în procesul de fixare, organizare, desfășurare și stabilire a rezultatelor alegerilor autorităților reprezentative centrale și locale și care sunt soluționate de organele electorale sau instanțele judecătorești.

În opinia Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, apariția litigiilor electorale este condiționată de „existența unei presupuse încălcări a legislației electorale care, în opinia persoanelor ce se consideră lezate în anumite drepturi sau libertăți, pot influența rezultatele alegerilor sau desfășurării alegerilor, referendumului și care poate fi examinat, în limitele competenței sale, și de organele electorale” [14]. După părerea noastră, condițiile tipice care, de obicei, generează litigii electorale trebuie privite într-un aspect mai larg, după cum urmează:

- încălcarea drepturilor electorale ale cetățenilor;

- caracterul contradictoriu și nedeterminat al legislației electorale, situație soldată cu numeroase coliziuni și lacune legate de anumite acțiuni și proceduri electorale care conduc la lipsa unei practici uniforme la diferiți actori ai procesului electoral, începând cu candidații, partidele și organele electorale;

- nivelul scăzut de cultură politică și juridică a organizatorilor alegerilor și altor subiecți ai procesului electoral, insuficiența cunoștințelor și abilităților în aplicarea legislației electorale;

- executarea necorespunzătoare de către membrii organelor electorale și ceilalți participanți la procesul electoral a îndatoririlor ce le revin în cadrul raporturilor juridice electorale;

- interesele egoiste ale subiecților procesului electoral, inclusiv tendința de a folosi orice ocazie pentru a crea situații conflictuale în scopul atragerii atenției mass-media și a alegătorilor, precum și să implice organele electorale în examinarea unor sesizări, ca în cazul pierderii alegerilor să facă uz de aceste situații, pentru a contesta rezultatele alegerilor;

- ambiția și birocratismul organelor electorale, care detaliază până la absurditate procedurile de realizare a drepturilor electorale ale cetățenilor;

- încălcarea legislației electorale de către autoritățile legislative și executive;

- nerespectarea normelor legislației electorale de către instanțele judecătorești (practica judiciară neunitară în soluționarea unor litigii electorale similare);

- încălcarea legislației electorale de către mass-media, alegători, precum și de către observatori, și nu în cele din urmă, încălcările legislației de către candidați și reprezentanții acestora;

- utilizarea tehnologiilor politice în perioada procesului electoral;

- conflictele dintre concurenții electorali pe durata campaniei electorale.

Acest lucru este caracteristic, mai ales, pentru societățile care se confruntă cu disensiuni sociale, confruntări de lungă durată între diferite partide politice.

Litigiile electorale se manifestă sub cele mai diverse forme determinate de tipul de alegeri, obiectul divergențelor, părțile aflate în conflict etc. [10, p. 189-190]

Unul dintre criteriile de bază în conformitate cu care are loc clasificarea litigiilor electorale este considerată natura legislației electorale. Acest criteriu reflectă tipurile litigiilor electorale și multitudinea raporturilor juridice care apar la diferite etape ale procesului electoral. În funcție de acest criteriu sunt identificate:

1. Litigiile electorale care apar la etapa identificării participanților și organizatorilor alegerilor. Această categorie de litigii electorale include litigiile legate de fixarea alegerilor, litigiile care apar atunci când are loc formarea circumscripțiilor electorale, litigiile privind înregistrarea și evidența alegătorilor, litigiile ce țin de întocmirea listelor de alegători.

Litigiile electorale legate de fixarea alegerilor. Litigiile electorale din această categorie se referă, în primul rând, la examinarea legalității prelungirii mandatului unui sau altui organ (de obicei, litigiile de acest gen apar în cadrul alegerilor locale), când, de exemplu, alegerile sunt amânate pentru o dată mai târzie. O altă cauză a acestor litigii electorale poate fi o decizie privind legalitatea schimbării zilei alegerilor în legătură cu numărul insuficient de candidați înregistrați pentru alegeri. În anul 2007, Partidul Comuniștilor din Republica Moldova a contestat hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 1272 din 16 octombrie 2007 cu privire la stabilirea datei alegerilor noi pentru alegerea consilierilor în consiliul sătesc și primul satului Buțeni, raionul Hîncești. [15]

Litigiile electorale legate de formarea circumscripțiilor sau secțiilor electorale. Cea mai mare parte din litigiile de acest gen apar în cadrul scrutinului uninominal, când în rezultatul formării incorecte a circumscripțiilor electorale, candidații au șanse diferite, ceea ce împiedică realizarea deplină a dreptului electoral pasiv.

Litigiile electorale privind întocmirea listelor de alegători sau Registrul de stat al alegătorilor. Majoritatea litigiilor din această

categorie este generată de faptul că, uneori, reședința și locul de trai ale unor alegători nu coincid. Sunt frecvente și cazurile când alegătorii își schimbă locul de trai și nu sunt incluși în listă la locul nou de trai. O trăsătură specifică a acestei categorii de litigii electorale este determinată de faptul că, în cele mai dese cazuri, cetățenii observă lipsa numelui în lista alegătorilor chiar în ziua votării, iar conform legislației, contestațiile depuse la instanțele de judecată în ziua alegerilor se examinează în aceeași zi (Codul electoral, art. 73, (4)).

2. Litigiile electorale privind modul de formare și competența organelor electorale, precum și atribuțiile membrilor organelor electorale. Această categorie de litigii cuprinde cazurile care apar în procesul de formare a comisiilor electorale, cazurile care apar atunci când este contestat statutul de membru al unui anumit organ electoral, drepturile și îndatoririle acestora, precum și în cazurile desființării unor organe electorale. Deseori litigiile electorale de acest gen sunt generate de intervenția autorităților publice în realizarea de către partidele politice a dreptului de a decide referitor la candidaturile pe care urmează să le desemneze în componența organelor electorale.

3. Litigiile electorale legate de propunerea și înregistrarea candidaților (listelor de candidați). Litigiile de acest gen se referă la soluționarea disensiunilor care apar în procesul de propunere a candidaților, înregistrarea sau refuzul de înregistrare a acestora. Exemplu de astfel de litigiu servește contestația dlui Valeriu Munteanu, candidat la funcția de primar general al mun. Chișinău din partea Partidului Liberal, care printre alte cereri, solicita Comisiei Electorale Centrale adoptarea unei hotărâri privind constatarea ca fiind neîntemeiată hotărârea nr. 21 din 24 aprilie 2018 a Consiliului Electoral de circumscripție Chișinău „Cu privire la înregistrarea candidatului independent la funcția de primar general al mun. Chiși-

nău, dnei Silvia Radu, la alegerile locale noi din 20 mai 2018 [1]. Un exemplu mai recent este contestația depusă de dl Terguță Ion (concurrent electoral) în Consiliul Electoral de circumscripție uninominală nr. 17, or. Nisporeni, cu privire la anularea Hotărârii Consiliului respectiv cu privire la înregistrarea în calitate de candidat la funcția de deputat în Parlament, pentru circumscripția electorală uninominală Nisporeni nr. 17 a dlui V. Plahotniuc. [3]

4. Litigii electorale privind înregistrarea simbolurilor electorale.

5. Litigiile electorale care decurg din raporturile juridice, care au loc în perioada campaniei electorale, și care includ o gamă largă de litigii electorale pe diferite probleme care pot fi divizate convențional în mai multe grupuri: litigii electorale legate de obținerea timpului de antenă gratuit și spațiului de difuzare a afișajului electoral, de dreptul de utilizare a imaginii unor persoane fizice în afișajul electoral, de distingerea între informația electorală și agitația electorală, de asemenea, legate de abuzul dreptului de a desfășura agitație electorală.

6. Litigiile electorale legate de finanțarea alegerilor. În perioada alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019, Blocul electoral „Acum. Platforma DA și PAS” a adresat Comisiei Electorale Centrale o contestație în care solicita sancționarea Partidului Socialiștilor pentru folosirea „fondurilor financiare și materiale nedeclarate...” [2]

7. Litigiile electorale apărute în procesul votării, de numărare a voturilor, stabilirea rezultatelor alegerilor și publicarea lor.

Cel mai mare interes reprezintă clasificarea litigiilor electorale în funcție de modul de contestare a cazurilor de încălcare a drepturilor electorale ale cetățenilor, deoarece examinarea și soluționarea obiectivă și oportună a litigiilor electorale depind în mare măsură de executarea calitativă a legislației care reglementează instituția contestațiilor acțiunilor (inacțiunilor) care vio-

lează drepturile electorale ale cetățenilor.

În conformitate cu articolul 71 din Codul electoral, obiectul contestației reprezintă acțiunile²/inațiunile³ și hotărârile consiliilor și birourilor electorale și acțiunile/inațiunile concurenților electorali. Dreptul de contestare este acordat alegătorilor și concurenților electorali.

Actualmente, în diversele sisteme constituționale există, și au existat, mai multe categorii de autorități care trebuie să rezolve aceste contestații (cereri) și, respectiv, mai multe proceduri de soluționare, diferite în funcție de structura statală care le utilizează. Astfel, în sistemele constituționale contemporane, cererile formulate în legătură cu litigiile apărute în cadrul procesului electoral sunt soluționate de diverse autorități publice, care sunt clasificate în patru categorii:

1) instanțele judecătorești (Marea Britanie, S.U.A., Irlanda, Japonia, Germania, Italia, Venezuela, Portugalia, Elveția, Jamaica);

2) consilii, curți sau tribunale constituționale (Austria, Franța, Benin);

3) organe de stat, altele decât cele din primele două categorii (Spania, Suedia și în țările scandinave);

4) organele de stat, împreună cu organele judecătorești, ultimele soluționând căile de atac împotriva deciziilor emise de primele (România, Australia, Argentina, Canada, Federația Rusă) [11, p. 271-279].

La o analiză sumară a fiecărei categorii de organe de stat, deja menționate, se poate constata că justiția electorală se înfăptuiește de instanțele judecătorești sau de jurisdicții electorale speciale.

Cât privește procedurile utilizate, de regulă, acestea sunt cele corespunzătoare naturii organului de stat, care soluționează

plângerile în domeniul electoral. De exemplu, dacă plângerile sunt soluționate de instanțele judecătorești, de curți, tribunale sau consilii constituționale, ori de tribunale electorale, firește procedura este cea judiciară.

Justiția electorală în Republica Moldova

Legislația electorală din Republica Moldova prevede două modalități de examinare a litigiilor electorale: contencios administrativ (prin organele electorale ierarhice superioare) și în instanțele de judecată.

Examinarea litigiilor electorale în ordinea contenciosului administrativ. Codul electoral (art. 71), alegătorii și concurenții electorali pot contesta acțiunile/inațiunile și hotărârile consiliilor și birourilor electorale și acțiunile/inațiunile concurenților electorali. Legislatorul a prevăzut ca cererile în instanța de judecată să poată fi depuse doar după contestarea prealabilă în organul electoral ierarhic superior organului al cărui act se contestă. Excepție de la această regulă constituie contestațiile privind acțiunile/inațiunile concurenților electorali, depuse direct în instanța de judecată, și a contestațiilor ce se referă la exercitarea dreptului la vot sau la administrarea alegerilor, depuse la biroul electoral în ziua alegerilor.

Examinarea litigiilor electorale în ordinea contenciosului administrativ este apreciată ca fiind un „mecanism de consolidare și asigurare a respectării drepturilor electorale ale cetățenilor”, procedura respectivă fiind numită și contencios electoral [14]. Este important să reținem că aceste două noțiuni nu sunt sinonime, între ele existând atât asemănări cât și deosebiri. Ambele noțiuni se aseamănă prin principii comune, procedura aplicabilă și actele supuse examinării.

² Prin acțiunile organelor electorale se înțelege manifestarea de voință a acestora, care nu îmbracă forma unui act administrativ, dar care a fost manifestată, în legătură cu exercitarea anumitor atribuții stabilite prin lege legate de organizarea și desfășurarea oricărui tip de scrutin [14].

³ Prin inacțiunile organelor electorale se înțelege neexecutarea de către acestea a atribuțiilor lor în conformitate cu prevederile legale [14].

Din punctul de vedere al naturii juridice, contenciosul electoral nu este considerat un contencios administrativ, dar mai degrabă o „instituție juridică de drept electoral cu conținut propriu” [14, p. 284]. Pornind de la specificul organelor electorale împuternicite să examineze litigiile electorale, susținem poziția autorilor care pledează pentru utilizarea noțiunii de contencios electoral.

Contestațiile privind organizarea și desfășurarea alegerilor se examinează de către organele electorale, respectându-se ierarhia acestora. Procedura de examinare a contestațiilor în perioada electorală se aprobă prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale (art. 72, 73 Cod electoral). În același timp, activitatea legată de examinarea litigiilor electorale în ordinea contenciosului electoral trebuie să se realizeze în conformitate cu anumite principii, cum ar fi garantarea bunei organizări și desfășurări a alegerilor, caracterul sistemic al normelor de contencios electoral etc. [11, p. 284-286]

Examinarea litigiilor electorale în instanțele judecătorești. Soluționarea litigiilor electorale de către instanțele judecătorești este reglementată de Codul electoral, Legea contenciosului administrativ (Codul administrativ, începând cu 01.04.2019) [8] și Codul de procedură civilă [7].

Legea contenciosului administrativ (art. 7) stabilește că, în baza legislației electorale, judecătoriile soluționează contestațiile în materie electorală, cu excepția celor date prin lege în competența altor instanțe judecătorești. În condițiile Codului electoral, Curtea de Apel Chișinău verifică legalitatea hotărârilor Comisiei Electorale Centrale cu privire la încălcarea legislației electorale [16].

Codul administrativ (art. 191) stabilește că judecătoriile soluționează în fond toate acțiunile în contencios administrativ, inclusiv litigiile electorale, cu excepția cazurilor aflate în competența Curților de Apel și a Curții de Apel Chișinău. Codul pune în com-

petența Curții de Apel Chișinău soluționarea în primă instanță a acțiunilor în contencios administrativ atribuite în competența sa prin Codul electoral.

Codul de procedură civilă (art. 331) dispune că judecătoriile examinează și soluționează în fond toate cauzele civile, dacă legea nu prevede altfel.

În calitate de instanțe de contencios administrativ, judecătoriile examinează și soluționează:

- contestațiile împotriva hotărârilor, acțiunilor/inacțiunilor consiliilor/birourilor electorale;

- contestațiile cu privire la reflectarea campaniei electorale de către mijloacele de informare în masă scrise;

- cererile cu privire la refuzul radiodifuzorilor locali de a difuza sau de a publica, în condițiile legii, publicitatea electorală, contra plată sau gratuit;

- cererile cu privire la renumărarea voturilor în alegerile locale; cererile privind anularea înregistrării concurenților electorali în alegerile locale (art. 69, alin. (4) din Codul electoral);

- contestațiile împotriva neincluserii alegătorilor în listă sau excluderii din ea, precum și împotriva altor erori comise la înscrierea datelor despre alegători.

Conform art. 135 din Codul electoral, judecătoriile, ca instanțe de contencios administrativ, confirmă sau infirmă legalitatea alegerilor locale și validează mandatele consilierilor și primarilor aleși. De asemenea, confirmă și lista candidaților supleanți.

Curtea de Apel Chișinău, în calitate de primă instanță, examinează următoarele categorii de litigii:

- contestarea actelor Comisiei Electorale Centrale și Consiliului Coordonator al Audiovizualului cu privire la organizarea și desfășurarea alegerilor;

- contestarea actelor (hotărârilor) Comisiei Electorale Centrale și Consiliului Coordonator al Audiovizualului, în cazul adoptă-

rii unor decizii noi, în baza cererii prealabile a persoanei interesate;

- privind refuzul radiodifuzorilor naționali de a difuza sau, respectiv, de a publica publicitatea electorală în campania electorală pentru alegeri parlamentare, prezidențiale și referendumuri republicane;

- privind anularea înregistrării concurenților electorali, în cazul alegerilor parlamentare, prezidențiale (art. 69, alin. (4), 105 din Codul electoral).

În Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia examinarea litigiilor electorale de către instanțele judecătorești se realizează ținând cont de legislația Republicii Moldova și de Codul electoral al Găgăuziei [20]. Astfel, litigiile electorale din teritoriul Autonomiei sunt examinate în următoarea ordine:

- contestațiile împotriva acțiunilor/inacțiunilor și hotărârilor consiliilor și birourilor electorale, împotriva acțiunilor/inacțiunilor concurenților electorali sunt examinate de către judecătorii;

- contestațiile împotriva acțiunilor/inacțiunilor și hotărârilor Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei sunt examinate, ca primă instanță, de către Curtea de Apel Comrat.

În opinia Curții Supreme de Justiție [14], cererile privind apărarea onoarei și demnității concurenților electorali nu constituie obiect de examinare în contenciosul electoral, acestea urmând a fi examinate și

soluționate conform prevederilor Legii cu privire la libertatea de exprimare (Capitolul II Proceduri de examinare). De competența instanțelor judecătorești nu țin nici cererile de renumărare a voturilor în alegerile parlamentare și prezidențiale care sunt puse în competența Curții Constituționale, aceasta fiind în drept să confirme sau să infirme legalitatea alegerilor parlamentare, precum și a celor prezidențiale [17].

După cum am constatat, modalitățile de examinare a litigiilor electorale se deosebesc după cadrul persoanelor care au dreptul de înaintare a contestației respective, după obiectul (conținutul conflictului electoral) contestației, după procedura de examinare a litigiului, după efectele juridice ale hotărârilor adoptate. În același timp, și modalitatea de contencios electoral, și cea judiciară de examinare a contestațiilor în cazurile de încălcare a drepturilor electorale ale cetățenilor se completează reciproc în calitatea lor de modalități relativ autonome de asigurare a drepturilor cetățenilor consacrate în Constituția Republicii Moldova.

Totuși, în opinia noastră, pare a fi oportună pentru viitor excluderea litigiilor electorale din competența organelor electorale și transmiterea lor în competența unor instanțe judecătorești specializate, ceea ce va conduce la apariția unei veritabile justiții electorale.

BIBLIOGRAFIE

1. CEC nr. 9/ALN208/3 din 27 aprilie 2018. În: https://cec.md/ro/contestatii-depuse-la-cec-3316_90448.html, vizitat la 26.01.19.
2. CEC 10AP/12 din 16 ianuarie 2019. În: <https://cec.md/ro/contestatii-depuse-la-cec-4214.html>, vizitat la 26.01.19.
3. CEC 10AP/15 din 22 ianuarie 2019. În: <https://cec.md/ro/contestatii-depuse-la-cec-4214.html>, vizitat la 26.01.19.
4. Chișcă-Doneva T., Examinarea litigiilor electorale de către instanțele de judecată. În: Alegerile și dreptul electoral în Republica Moldova, Chișinău, Princeps, 2015, p. 52-59.
5. Codul bunelor practici în materie electorală. Linii directoare și raport explicative. În: www.roaep.ro/legislatie/instrumente.../codul-bunelor-practici-in-materie-electorala/

6. Codul electoral nr. 1381-XIII din 21.11.1997. Republicat: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 451-463/768 din 29.12.2017.

7. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 130-134 din 21.06.2013.

8. Codul administrativ al Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 309-320 din 17.08.2018.

9. Drepturile omului. Documente adoptate de organisme internaționale, București, „Adevărul”, 1990, p. 18.

10. Guceac I., Drept electoral, Chișinău, Tipografia Centrală, 2005, p. 19.

11. Iancu Gh., Iancu V. A., Drept electoral. „Universul Juridic”, București, 2005, p. 269.

12. Iorgovan A., Drept constituțional și instituții politice. Teorie generală. București: Ga-leriile J. L. Calderon, 1994, p. 146.

13. Istoria universală modernă. Crestomație, „Prut Internațional”, Chișinău, 2000, p. 96.

14. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova cu privire la aplicarea de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale legislației electorale. În: juris-prudenta.csj.md/search_hot_expl.php?id=210, vizitat la 26.01.19.

15. Hotărâre cu privire la fixarea datei pentru votarea repetată la alegerea primarului satului Buțeni, raionul Hîncești. În: https://cec.md/ro/h-o-t-a-r-a-r-e-cu-privire-la-fixarea-datei-pentru-2751_81573.html, vizitat la 29.01.2019.

16. Legea contenciosului administrativ. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ed. speciala din 03.10.2006. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 09-320/17.08.18.

17. Legea nr. 64 din 23.04.2010 cu privire la libertatea de exprimare. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 117-118 din 09.07.2010.

18. Maslet J. Cl., Le droit des elections politiques, Paris, PUF, 1992, p. 6.

19. Raport privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2016, Oficiul Avocatul Poporului. Chișinău, 2017, p. 43.

20. Избирательный кодекс № 60-XXVII/V от 31 июля 2015 г. În: <http://halktoplushu.md/index.php/zakony-ato-gagauziya/1174-izbiratelnyj-kodeks6>, vizitat la 26.01.2019.

21. Ищенко Е. П., Избирательные споры: возникновение, разрешение, предупреждение, Москва, 2002, p. 33.

Prezentat: 1 februarie 2019.

E-mail: guceac@mail.ru