



# COMISIA ELECTORALĂ CENTRALĂ A REPUBLICII MOLDOVA



Adresa: str. Vasile Alecsandri, nr.119, Chișinău, Republica Moldova, MD 2012

Telefon: +373 22 251-451, fax: +373 22 234-047

Website: www.cec.md, e-mail: info@cec.md

Nr. CEC-8/ 7320 din 12 martie 2025

Curtea Supremă de Justiție,  
în atenția Judecătorului Stela PROCOPCIUC  
(dosarul nr. 3ra-135/25)

## Referință asupra recursului depus de doamna Irina Vlah împotriva hotărârii Curții de Apel Centru (dosarul nr. 3-20/25)

Cu referire la recursul înaintat de doamna Irina Vlah împotriva hotărârii Curții de Apel Chișinău din 5 martie 2025 (dosarul nr. 3-20/25), Comisia îl califică drept inadmisibil, întrucât, în principal, nu îndeplinește condițiile de admisibilitate, iar, în mod secundar, este neîntemeiat.

În conformitate cu art. 245<sup>1</sup> din Codul administrativ nr.116/2018, în vigoare din 1 septembrie 2023, recursul este admis dacă:

- a) interpretarea legii din hotărârea sau decizia contestată este contrară jurisprudenței uniforme a Curții Supreme de Justiție;
- b) prin admiterea recursului, se schimbă sau se consolidează jurisprudența Curții Supreme de Justiție;
- c) hotărârea sau decizia vizează drepturile persoanei care nu a fost atrasă în proces;
- d) hotărârea sau decizia este arbitrară sau se bazează în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor;
- e) a fost admis neîntemeiat un apel introdus tardiv;
- f) instanța nu a fost compusă potrivit legii sau hotărârea a fost pronunțată cu încălcarea competenței jurisdicționale.

În conformitate cu art.246 alin. (2) lit.a<sup>1</sup>) din Codul administrativ, „Recursul se declară inadmisibil în special când recursul nu se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 245<sup>1</sup>”.

Deci, din conținutul recursului se deduce cert lipsa temeiurilor prevăzute de art. 245<sup>1</sup> din Codul administrativ, ceea ce implică duce la inadmisibilitatea acestuia.

*În acest sens precizăm următoarele:*

Poziția Comisiei se impune prin claritatea sa, subliniind că argumentul recurentului privind pretinsa lipsă de obiectivitate și exhaustivitate în examinarea faptelor sesizate nu poate fi reținut. Organul electoral și-a exercitat atribuțiile în conformitate cu rigorile legale, a asigurat o verificare temeinică și o apreciere justă a informațiilor și actelor prezentate.

Recurentul, în cererea de chemare în judecată, și-a exprimat dezacordul cu soluția adoptată prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 3391 din 18 februarie 2025 „Cu privire la cererea de înregistrare a grupului de inițiativă pentru susținerea desfășurării referendumului republican consultativ”, conform căreia a fost respinsă cererea nr. CEC-7/18900 din 3 februarie 2025 privind înregistrarea grupului de inițiativă pentru susținerea desfășurării referendumului republican consultativ, eliberarea legitimațiilor membrilor grupului de inițiativă și a listelor de subscripție.

Respectiv, aducem la cunoștința instanței că sub nr. CEC-7/18900 din 3 februarie 2025 Comisia Electorală Centrală a înregistrat cererea semnată de doamna Irina Vlah, președinta Biroului Executiv al grupului de inițiativă, prin care se solicită înregistrarea grupului de inițiativă, în număr de 391 de membri, pentru susținerea desfășurării referendumului republican consultativ, eliberarea legitimațiilor membrilor grupului de inițiativă și a listelor de subscripție. Cererea este însoțită de următoarele documente:

a) procesul-verbal din 2 februarie 2025 al ședinței adunării de constituire a grupului de inițiativă pentru susținerea inițierii referendumului republican consultativ;

b) lista participanților la adunarea de constituire a grupului de inițiativă pentru susținerea inițierii referendumului republican consultativ, pe suport de hârtie și în format electronic, care cuprinde: numele, prenumele, sexul, data, luna, anul nașterii, IDNP, domiciliul/reședința temporară și semnătura participantului;

c) lista membrilor grupului de inițiativă pentru susținerea inițierii referendumului republican consultativ care au participat la adunarea de constituire a grupului de inițiativă pentru susținerea inițierii referendumului republican consultativ, pe suport de hârtie și în format electronic, cu indicarea datelor de identitate ale acestora: nume, prenume, sexul, data, luna, anul nașterii, IDNP, domiciliul/reședința temporară a acestora, datele de contact (nr. de telefon și e-mail), calitatea deținută în cadrul grupului de inițiativă, data și semnătura membrului grupului, conținând și anexa cu lista membrilor grupului de inițiativă prin care își exprimă consimțământul de a participa la colectarea de semnături ale susținătorilor referendumului;

d) procesul-verbal din 2 februarie 2025 al adunării membrilor grupului de inițiativă pentru alegerea biroului executiv al acestuia, împreună cu lista membrilor grupului de inițiativă care au participat la respectiva adunare, pe suport de hârtie și în format electronic, cu indicarea datelor de identitate ale acestora: nume, prenume, sexul, data, luna, anul nașterii, IDNP, domiciliul/reședința temporară a acestora, datele de contact (nr. de telefon și e-mail), calitatea deținută în cadrul grupului de inițiativă, data și semnătura membrului grupului;

f) declarațiile membrilor grupului de inițiativă privind consimțământul de a participa la colectarea de semnături;

g) copiile de pe buletinele de identitate ale membrilor grupului de inițiativă;

h) textul întrebării care urmează a fi adresată la referendumul republican consultativ;

i) dovada de comunicare autorității administrației publice locale despre organizarea adunării de constituire a grupului de inițiativă în care sunt indicate timpul, locul și scopul adunării;

j) cererea în formă scrisă a președintei biroului executiv al grupului de inițiativă privind confirmarea persoanei responsabile de finanțele grupului de inițiativă (trezorerul).

Este de menționat faptul că, potrivit pct. 99 lit. h) din Regulamentul privind constituirea și înregistrarea grupurilor de inițiativă, întocmirea, prezentarea și verificarea listelor de subscripție, aprobat prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 1166/2023, declarația de consimțământ este parte componentă a listei membrilor grupului de inițiativă (anexa nr. 18 la regulament) și prin semnătura înscrisă în tabel membrul grupului își exprimă consimțământul de a participa la colectarea semnăturilor, fără a atașa declarațiile fiecărui membru al grupului, totuși acestea au fost prezentate. Atragem atenția instanței că acestea sunt anexate la dosarul administrativ (Volumele II și III).

În hotărâre Comisia menționează că, potrivit art. 21 alin. (2) din Codul administrativ, „Exercitarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate”.

De asemenea, Comisia a reținut că, în conformitate cu art. 183 alin. (4) din Codul electoral, propunerea privind desfășurarea referendumului trebuie să includă:

- problemele ce urmează să fie supuse referendumului, expuse clar, excluzându-se interpretarea lor ambiguă,
- scopul desfășurării referendumului,
- data preconizată pentru desfășurarea acestuia.

Conform procesului-verbal al adunării, au fost aprobate, cu votul unanim al participanților, următoarele chestiuni: alegerea președintelui și secretarului adunării, oportunitatea inițierii referendumului republican consultativ, întrebarea preconizată a fi supusă referendumului și constituirea grupului de inițiativă pentru colectarea semnăturilor susținătorilor.

Întrebarea preconizată a fi supusă referendumului republican consultativ a fost următoarea:

*„Sunteți de acord ca Republica Moldova să obțină recunoașterea internațională a neutralității sale pentru a primi garanții de neimplicare în conflicte armate și de neaderare la alianțe militare?”*, fără a indica opțiunea de răspuns la aceasta.

Comisia a notat expres că scopul și efectele desfășurării referendumului consultativ nu au fost indicate în mod clar și nu au fost aprobate expres de către inițiatori, constituind un viciu procedural.

Prin urmare, Comisia a constatat că sub aspect formal problema supusă referendumului este formulată fără a fi respectate rigorile legale. Totuși, Comisia a analizat dacă inițiatorii au respectat alte obligații legale, adică nu doar formularea întrebării ce se dorea a fi supusă referendumului, ci și cât de clar a fost redactată pentru a evita interpretarea ambiguă în sensul scopului declarat de inițiatorii referendumului.

În partea ce ține de validitatea în sens formal a textelor supuse referendumului, Comisia și Ministerul Justiției au atestat faptul că atât Codul bunelor practici privind referendumurile constituționale la nivel național (CDL-INF (2001)10 din 6-7 iulie 2001), cât și Codul bunelor practici în materie de referendum CDL-AD(2007)008 prevăd că problema care face obiect al referendumului trebuie să respecte: „- unitatea de formă: aceeași întrebare nu trebuie să combine o propunere de amendament, redactată în termeni specifici, cu o propunere formulată generic sau cu o chestiune de principiu; - unitatea de conținut: exceptând revizuirea totală a unui text (Constituție,

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

În sensul celor arătate supra și în contextul analizei reglementărilor privind neutralitatea, este relevant de remarcat cadrul juridic național, în special prevederile articolului 11 din Constituția Republicii Moldova, care, în calitate de lege supremă a statului, consacră principiul neutralității și stabilește obligația de a nu admite dislocarea de trupe străine pe teritoriul național. Această normă fundamentală subliniază caracterul imperativ al neutralității în ordinea constituțională a Republicii Moldova.

În acest sens, atragem atenția asupra Hotărârii Curții Constituționale nr. 14 din 02.05.2017 „Privind interpretarea articolului 11 din Constituție”, respectiv apreciind elementele esențiale/definitorii ale neutralității, printre care:

*„157. Potrivit MAEIE, în practica internațională există diferite forme de neutralitate a statelor, specificul fiecăreia fiind determinat de contextul istoric și interese politice. Recunoașterea la nivel internațional a neutralității nu este o cerință obligatorie, ci o opțiune politică, care este promovată de către un stat în cazul în care corespunde intereselor acestuia.*

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

*162. Dreptul neutralității nu impune condiții suplimentare care să limiteze politica externă a statului neutru și nici nu definește poziția pe timp de pace a unui stat neutru permanent. În special, practica și doctrina tradițională nu au împiedicat statele neutre să colaboreze cu autoritățile militare străine pentru a pregăti măsuri comune de apărare. În mod similar, un stat care s-a proclamat permanent neutru nu are obligația de a-și extinde neutralitatea asupra domeniului politic, ideologic sau economic (a se vedea „White Paper on Neutrality”, Anexă la Raportul privind politica externă a Elveției pentru anii '90 din 29 noiembrie 1993).*

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

*179. Republica Moldova a înscris în Constituția sa statutul de neutralitate, fără a fi cerut însă confirmarea lui în cadrul ONU. De fapt, nici un stat nu a recunoscut neutralitatea Republicii Moldova și nu există garanții internaționale ale acestui statut (așa cum există în cazul Austriei). Ocupația militară a unei părți a teritoriului Republicii Moldova în momentul declarării*

*neutralității, precum și lipsa recunoașterii și a garanțiilor internaționale a acestui statut, nu afectează validitatea prevederii constituționale referitoare la neutralitate.*

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

Comisia subliniază că, deși recurentul a susținut atât în cadrul ședinței de judecată, cât și în recurs că întrebarea are un scop clar și evident, grupul de inițiativă a **formulat o întrebare care conține trei dimensiuni ce se exclud reciproc**: recunoașterea internațională a neutralității, garantarea neimplicării în conflicte armate și neaderarea la alianțe militare, ceea ce contravine prevederilor art. 185 din Codul electoral nr. 325/2022, care interzic întrebările contradictorii într-un referendum. Fapt constat și susținut de către Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

Or, art. 185 din Codul electoral nr. 325/2022 prevede expres problemele supuse referendumului republican, acestea fiind: revizuirea Constituției; aprobarea legilor constituționale adoptate de Parlament pentru revizuirea dispozițiilor privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și a celor privind neutralitatea permanentă a statului; demiterea Președintelui Republicii Moldova; aprobarea legilor de importanță deosebită pentru societate și stat; alte probleme importante ale societății și ale statului. *Textul întrebării la care trebuie să se pronunțe alegătorii în cadrul referendumului republican se redactează într-o manieră neutră, fără ambiguități, fără a induce în eroare sau a sugera răspunsul. Nu se admite formularea unor întrebări care se exclud reciproc.*

Comisia notează că întrebarea este ambiguă și poate induce în eroare alegătorii, deoarece nu este clar în ce mod ar trebui obținută această recunoaștere internațională și de la ce entități anume. În plus, neutralitatea, așa cum este prevăzută de Constituție, nu este un concept care depinde de validarea statelor terțe, ci reprezintă un principiu de drept intern care guvernează politica externă a Republicii Moldova.

În consecință, având în vedere că întrebarea propusă **excedă** cadrul constituțional și legal aplicabil referendumurilor, precum și competențele statului în raport cu partenerii internaționali, aceasta nu a întrunit condițiile de claritate, conformitate juridică și aplicabilitate necesare pentru a fi supusă votului cetățenilor.

În al doilea rând, formularea întrebării introduce un aspect condițional, întrucât asociază recunoașterea internațională a neutralității cu obținerea unor „garanții de neimplicare în conflicte armate și de neaderare la alianțe militare”, aspect care depășește sfera atribuțiilor unui referendum național. Republica Moldova nu poate impune, printr-o consultare populară, angajamente internaționale altor state sau structuri internaționale, iar asemenea garanții sunt subiect de negociere diplomatică și tratate internaționale, nu de voință exprimată prin referendum.

În plus, orice inițiativă de acest tip trebuie să facă distincție între obligațiile statului în timp de pace și în timp de război, conform interpretărilor Curții Constituționale. Articolul 43 din Carta ONU impune tuturor statelor membre să sprijine Consiliul de Securitate în menținerea păcii și

securității internaționale, ceea ce face imposibil ca statul neutru să refuze participarea în acțiuni internaționale sub mandatul ONU.

Astfel, Republica Moldova, în calitate de stat neutru, participă deja la misiuni de pacificare sub egida ONU, iar Legea nr. 219/2015 reglementează angajamentele asumate în acest sens. Totodată, modelul statelor neutre europene, precum Austria și Irlanda, arată o implicare activă în politica de securitate și apărare internațională.

Având în vedere dispozițiile art. 11 din Constituția Republicii Moldova, dar și faptul că propunerea grupului de inițiativă contravine art. 185 din Codul electoral, cererea de înregistrare a grupului de inițiativă înregistrată sub nr. CEC-7/18900 din 3 februarie 2025 a fost respinsă, iar, subsecvent, pentru motivul neînregistrării grupului de inițiativă, a fost respinsă și cererea de confirmare a persoanei responsabile de finanțele grupului de inițiativă (trezorerul).

Subliniem în acest sens că activitatea Comisiei Electorale Centrale se desfășoară în conformitate cu principiile statului de drept, având ca scop asigurarea aplicării corecte și imparțiale a normelor legale.

În contextul acțiunii în instanță demarate, doamna Irina Vlah nu a argumentat în mod explicit în ce fel Comisia Electorală Centrală ar fi încălcat prevederile legale, dar mai ales constituționale, prin adoptarea hotărârii nr. 3391 din 18 februarie 2025. Este esențial de menționat că, în Republica Moldova, Constituția reprezintă piatra de temelie a statului nostru de drept, fiind documentul suprem care guvernează toate acțiunile instituțiilor publice și garantează drepturile fundamentale ale cetățenilor.

De asemenea, deși se face referire la numărul de semnături adunate, nu există o argumentație substanțială care să probeze că inițiativa se aliniază prevederilor constituționale care reglementează procedurile legale de validare a acestora. În plus, în pofida faptului că numărul de semnături poate părea considerabil, nu se poate ignora faptul că inițiativa de a desfășura referendumul nu se încadrează în condițiile stabilite de lege pentru validitatea unei astfel de acțiuni.

Totodată, potrivit art. 29 din Codul administrativ nr.116/2018:

(1) Orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității.

(2) O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă.

(3) Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit.

Curtea Constituțională a Republicii Moldova, elaborând legislație constituțională, propune și dezvoltă constant conceptul de legalitate și proporționalitate, statuând că exercitarea drepturilor și libertăților nu poate fi supusă restricțiilor, cu excepția celor prevăzute de lege (HCC nr. 5 din 25 februarie 2020, §94).

Respectiv, atragem atenția că la adoptarea hotărârii nr. 3391 din 18 februarie 2025, Comisia Electorală Centrală a respectat principiul proporționalității, or, după cum a fost elucidat supra, grupul de inițiativă a formulat o întrebare ce conține trei dimensiuni care se exclud reciproc, iar art.185 alin. (2) din Codul electoral nr. 325/2022 prevede expres că: **Textul întrebării la care trebuie să se pronunțe alegătorii în cadrul referendumului republican se redactează într-o**

**manieră neutră, fără ambiguități, fără a induce în eroare sau a sugera răspunsul. Nu se admite formularea unor întrebări care se exclud reciproc.**

În acest sens, reținem concluziile Curții Constituționale expuse în pct. 61 din Hotărârea nr. 20/2015, potrivit căreia „O normă urmează a fi edictată în sensul aplicării acesteia. Imposibilitatea aplicării face norma inexistentă”. Adică, după cum s-a notat inclusiv în pct. 31 din Decizia Curții Constituționale nr. 8 din 24 ianuarie 2020, *Actus interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat* (legea trebuie interpretată în sensul aplicării ei, nu în sensul neaplicării).

Mai mult ca atât, este important de menționat faptul că, potrivit informațiilor publice ([https://www.ipn.md/ro/partidul-inima-moldovei-va-strange-semnături-sub-textul-unei-7965\\_1112243.html](https://www.ipn.md/ro/partidul-inima-moldovei-va-strange-semnături-sub-textul-unei-7965_1112243.html)), conducătorul grupului de inițiativă, Irina Vlah, și partidul pe care îl conduce, fără a aștepta finalizarea procesului judiciar inițiat și soluția definitivă a instanțelor de judecată asupra demersului său, au lansat la 24 februarie 2025 o campanie națională de colectare a semnăturilor. Anunțul a fost făcut de președinta partidului, Irina Vlah, într-o conferință de presă. Cetățenii vor fi chemați să subscrie la textul unei Declarații-Apel despre necesitatea organizării unui referendum privind neutralitatea Republicii Moldova. Aceste fapte reconfirmă mesajul pur populist al acțiunilor inițiate fără a avea un suport legal, intenția directă a reprezentanților grupului de inițiativă de a sfida prevederile legale existente și de a se victimiza pentru refuzul de a le fi acceptate cerințele neconforme legii sau eventualele sancțiuni aplicate.

Drept concluzie este de menționat că atât acțiunea, cât și recursul nu sunt susținute de un raționament juridic solid, având un caracter mai degrabă retoric decât unul de substanță juridică.

Revenind la temeiurile admisibilității recursului, recurentul în formularea recursului nu a adus argumente plauzibile în susținerea punctului său de vedere, conform căruia hotărârea Curții de Apel Centru este contrară jurisprudenței uniforme a Curții Supreme de Justiție, sau argumente motivate cu privire la caracterul potențial arbitrar sau determinat pe o apreciere nerezonabilă a probelor.

Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopat al recursului, dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată. Motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea pentru a rezista testului și filtrului de admisibilitate.

Recurentul nu a formulat argumente noi față de cele anterioare aduse în cadrul examinării procedurii administrative, ci a exprimat niște idei personale fără susținere logică și coerentă în argumentarea poziției.

Mai mult, nu există aparența unei încălcări a dreptului recurentului la soluționarea tuturor argumentelor cu privire la judecarea cauzei în prima instanță, în modul în care este garantat de art. 6 §1 al Convenției.

Este de menționat că dezvoltarea recursului trebuie să cuprindă o motivare corespunzătoare, în sensul arătării cu claritate a acelor critici, care sunt de natură a învedera

netemeinicia hotărârii/deciziei și care se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 245<sup>1</sup> din Codul administrativ nr. 116/2018. Nu este suficientă simpla expunere a circumstanțelor faptice ale cauzei, fiind necesară motivarea recursului cu indicarea motivelor de netemeinicie pe care se bazează, precum și dezvoltarea lor. Motivarea recursului însemnând nu doar exprimarea nemulțumirii față de actul de dispoziție pronunțat în apel, ci expunerea tuturor motivelor pentru care, din punctul de vedere al părții, instanța a pronunțat o hotărâre neîntemeiată. Recursul nu se poate limita la o simplă indicare a textelor de lege, ci implică determinarea greșelilor imputate Curții de Apel Centru și o minimă argumentare a criticii în fapt și în drept, precum și indicarea probelor pe care se bazează aceste critici.

Simpla trimitere la un text de lege, fără explicarea pretensei interpretări și/sau aplicări eronate a prevederilor legale de către Curtea de Apel Centru, nu echivalează cu un argument. În acest sens, dacă ar examina un asemenea pretins argument, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție s-ar substitui autorului recursului, fapt care ar echivala cu un control efectuat din oficiu, ceea ce este inadmisibil.

Având în vedere circumstanțele menționate mai sus și în temeiul articolelor la care s-a făcut trimitere în referință, solicităm Înaltei Curți declararea prezentului recurs drept inadmisibil, iar în cazul trecerii testului de admisibilitate, Comisia își menține argumentele și poziția formulate și solicită respingerea recursului ca fiind neîntemeiat.

**Președinta  
Comisiei Electorale Centrale**

**Angelica CARAMAN**