

**MINISTERUL EDUCAȚIEI ȘI CERCETĂRII AL REPUBLICII MOLDOVA
ȘCOALA DOCTORALĂ ADMINISTRATĂ DE UNIVERSITATEA LIBERĂ
INTERNAȚIONALĂ DIN MOLDOVA**

Cu titlu de manuscris:
C.Z.U. 342.5(478)(043)

CEBANU ION

**ALEGERILE LOCALE – MECANISM DEMOCRATIC DE PARTICIPARE A
POPORULUI LA PROCESUL DE GUVERNARE**

Specialitatea: 552.01 – Drept constituțional

Teză de doctor în drept

Conducător științific: _____

SMOCHINĂ Andrei,
doctor habilitat în științe juridice,
profesor universitar

Autor: _____

CEBANU Ion

CHIȘINĂU, 2023

CUPRINS

ADNOTARE (în limba română, engleză și rusă)	3
LISTA ABREVIERILOR	6
INTRODUCERE	7
1. DIMENSIUNEA DOCTRINAR-NORMATIVĂ A PROBLEMATICII INSTITUȚIEI ALEGERILOR LOCALE ȘI IDENTIFICAREA PROBLEMELOR DE CERCETARE	14
1.1. Analiza concepțiilor doctrinare privind fenomenul alegerilor locale.....	14
1.2. Repertoriul normativ privind instituția alegerilor locale	21
1.3 Viziunea doctrinară privind noțiunea de guvernare și proces de guvernare.....	41
1.4. Concluzii la capitolul I	51
2. ALEGERILE LOCALE, EVOLUȚIE, CONCEPTUALIZARE, CLASIFICĂRI	55
2.1. Evoluția instituției alegerilor locale după declararea independenței Republicii Moldova..	55
2.2. Delimitări teoretice privind sistemele electorale locale	82
2.3. Clasificarea scrutinelor locale	89
2.4. Practici internaționale privind organizarea alegerilor în context pandemic	96
2.5. Concluzii la capitolul 2.....	103
3. EXERCITAREA DEMOCRAȚIEI REPREZENTATIVE ÎN CADRUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE DIN REPUBLICA MOLDOVA ȘI ÎNCREDEREA/AȘTEPTĂRILE ALEGĂTORILOR	106
3.1. Locul alegerilor locale în sistemul electoral al Republicii Moldova.....	106
3. 2. Componenta organelor Administrației Publice Locale electivă din Republica Moldova .	111
3.3. Atribuțiile actorilor implicați în desfășurarea alegerilor locale din Republica Moldova...	124
3.4. Dificultățile organizării alegerilor locale, instrumente și modalități de depășire	147
3.5. Concluzii la capitolul 3.....	162
CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI.....	165
BIBLIOGRAFIE	177
ANEXE.....	193
DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII.....	197
CV-autorului.....	198

ADNOTARE

CEBANU Ion. „Alegerile locale – mecanism democratic de participare a poporului la procesul de guvernare”. Teză de doctor în drept. *Specialitatea 552.01- Drept constituțional, Chișinău, 2023*

Structura tezei este compusă din introducere, trei capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografia fiind formată din 199 de surse. Aceasta se desfășoară pe 161 pagini de text de bază și 4 anexe. Rezultatele obținute sunt publicate în 8 articole și comunicări științifice, 6 c.a.

Cuvinte-cheie: sistem electoral, alegeri locale, autorități deliberative, proces electiv, organe locale reprezentative, democrație participativă, mecanism democratic, proces de guvernare.

Domeniul de studiu: drept constituțional. Teza aprofundează cercetarea asupra alegerilor, în general, și asupra alegerilor locale, în special.

Scopul și obiectivele cercetării: analiza aprofundată a *asigurării* mecanismelor democratice privind desfășurarea alegerilor locale, elucidarea particularităților legate de structura și conținutul acestora, a gradului de reglementare juridică și a transpunerii reglementării în practica desfășurării lor pentru identificarea acelor cauze din sfera puterii publice care împiedică *finalitatea urmărită de această instituție juridică*, cu scopul găsirii unor soluții, apte să edifice statul de drept și democrația participativă și, totodată, să ofere alternative capabile să răspundă exigențelor împrejurărilor în care se află Republica Moldova. Pentru atingerea scopului au fost trasate următoarele obiective: *expunerea doctrinei, a reglementărilor juridice și a jurisprudenței care prezintă relevanță în raport cu tema cercetată. evoluția conceptuală și clasificarea scrutinelor; identificarea dificultăților organizării alegerilor locale; propunerea instrumentelor și modalităților de depășire.*

Noutatea și originalitatea științifică: abordarea doctrinar-normativă a instituției alegerilor locale ca fundament democratic pentru apărarea dreptului colectivităților locale la autoguvernare; elucidarea unor probleme sau/și dificultăți de exercitare a acestui drept; identificarea unor soluții pentru edificarea scopului scrutinelor, care trebuie să fie unul care, în definitiv, va îmbunătăți actul de administrare a comunităților locale, și nu doar unul cu caracter politic, realizarea unei comparații între vechea legislație electorală și noile reglementări.

Problema științifică soluționată: constă în elaborarea unui concept contemporan privind alegerile locale, ca fiind o instituție juridică, care interacționează cu domeniul politic, economic și social, urmărind scopul de administrare într-o măsură mai mare decât cel de competiție politică, stabilind că, alegerile locale în Republica Moldova trebuie să răspundă obiectivelor de administrare teritorială eficientă, cu scopul păstrării integrității teritoriale și a drepturilor politice ale cetățenilor organizați în colectivități locale și pe de altă parte, să răspundă necesității de reformare a administrației publice locale.

Semnificația teoretică și valoarea aplicativă a lucrării: recomandările și concluziile lucrării vin în întâmpinarea actualelor deficiențe de sistem (educative, legislative, administrative și politice) și, prin măsurile practice recomandate, urmărim nu doar perfectarea mecanismului desfășurării scrutinelor, dar și identificarea din partea autorităților a unor reforme profunde în ceea ce privește administrația locală în ansamblu. Propunem reformarea administrației publice locale într-un cadru normativ care să orienteze mersul societății spre o civilizație fundamentată pe drepturile și libertățile omului. Or, tocmai acestea reprezintă, în definitiv, scopul participării poporului la guvernare.

Implementarea rezultatelor științifice: rezultatele științifice ale prezentei cercetări au fost susținute și expuse la diverse conferințe naționale și internaționale, găsindu-și materializare în cercetarea științifică și în învățământul universitar, dar fiind utile și specialiștilor din domeniul administrație publice locale. Recomandările propuse în teză includ instrumentele și modalitățile concrete de îndeplinire a obiectivelor și a finalității cercetării.

ANNOTATION

CEBANU Ion. "Local elections – democratic mechanism of participation of the people in the process of governance", doctoral thesis. *Specialty 552.01- Constitutional Law*, Chisinau, 2023

Thesis structure: The work consists of introduction, three chapters, general conclusions and recommendations, bibliography consisting of 199 sources, 161 pages of basic texts and 4 Annexes. The obtained results are published in 8 scientific articles, 6 c.a.

Keywords: electoral system, local elections, deliberative authorities; elective process; local representative bodies, participatory democracy, democratic mechanism, governance process.

Field of study: Constitutional law. The thesis deepens the research on elections in general and on local elections in particular.

The purpose and objectives of the research: in-depth analysis of *ensuring* the democratic mechanisms regarding the conduct of local elections, the elucidation of the peculiarities related to their structure and content, of the degree of legal regulation and of the transposition of the regulation in the practice of their development in order to identify the causes in the sphere of public power that prevent *the finality pursued by this legal institution*, with the aim of finding solutions capable of building the rule of law and participatory democracy and, at the same time, of offering alternatives capable of meeting the requirements of the circumstances in which the Republic of Moldova finds itself. In order to achieve the aim, the following objectives are formulated: *ee-indication of doctrine, legal regulations and jurisprudence that are relevant in relation to the researched topic; conceptual evolution and classification of electoral elections; identification of the difficulty or organization of local alliances; proposal their tools and their ways of being overcome.*

Scientific novelty and originality: doctrinal-normative approach of the institution of local elections as a democratic basis for defending the right of local communities to self-government, elucidation of some problems or/and difficulties in exercising this right, identification of the solutions proposed of the elections, which must be one that will ultimately improve the act of managing the affairs of local communities and not just one with a political character, making a comparison between the old electoral legislation and the new regulations.

The scientific problem solved: it consists in the development of a contemporary concept regarding local elections, as a legal institution, which interacts with the political, economic and social field, pursuing the purpose of administration to a greater extent than that of political competition, establishing that, the elections local authorities in the Republic of Moldova must respond to the objectives of effective territorial administration, with the aim of preserving the territorial integrity and political rights of citizens organized in local communities and, on the other hand, respond to the need to reform local public administration..

Theoretical significance and applicative value of the work. The recommendations and conclusions of the work come to meet the current deficiencies of the system (educational, legislative, administrative and political) and, through the practical measures we recommend, we aim not only to perfect the mechanism of conducting elections, but also to identify from the state authorities some profound reforms in what it concerns local government as a whole. We propose the reformation of the local public administration within a normative framework that would guide the path of the society towards a civilization based on human rights and freedoms. However, it is precisely these that are, after all, the purpose of the people's participation in government.

Implementation of scientific results. The scientific results of this research have been supported and exhibited at various national and international conferences, being useful for scientific research and university education, but also for specialists in the field of local public administration. The recommendations proposed in the thesis include the instruments and concrete ways of achieving the objectives and purpose of the research.

АННОТАЦИЯ

ЧЕБАНУ Ион. «Местные выборы – демократический механизм участия народа в процессе управления», Диссертация на соискание ученой степени доктора права.

Специальность 552.01- Конституционное право, Кишинэу, 2023

Структура диссертации: введение, три главы, общие выводы и рекомендации, библиография, состоящая из 199 источников, 161 страниц основного текста и 4 приложений. Полученные результаты опубликованы в 8 научных статьях, 6 а.л.

Ключевые слова: избирательная система, местные выборы, независимость, совещательные органы, элективный процесс, демократический механизм, управленческий процесс.

Область исследования: Конституционное право Специальность 552.01

Цель и задачи исследования. Провести научное исследование демократических механизмов проведения местных выборов, выяснения особенностей, связанных с их структурой и содержанием, степени правового регулирования и практики их развития с целью выявления причин в сфере публичной власти, препятствующих усовершенствованию, *к которому стремится этот правовой институт*, с целью поиска решений, способных установить верховенство права и представительную демократию, и в то же время предложить альтернативы, способные удовлетворить потребности реформирования общества, в которой находится Республика Молдова. Для этого сформулированы следующие задачи: выявить понятие *местных выборов закреплённые в доктрине, правовых норм и судебной практики, имеющих отношение к исследуемой теме*; *концептуальная эволюция и классификация избирательных выборов*; выявление трудностей при организации местных альянсов; предложение инструментов и способов их преодоления.

Научная новизна и оригинальность полученных результатов. В работе раскрывается новизна и оригинальность исследования через доктринально-нормативный подход к институту местных выборов как демократический механизм защиты права местных сообществ на самоуправление, а также путем освещения ряда проблем и/или трудностей в реализации этого права. То же самое можно сказать и о предложениях, предлагаемых для определения целей местных выборов, которые должны способствовать улучшению процесса управления делами местных органов власти.

Решённая научная задача заключается в разработке современной концепции местных выборов, как правового института, который взаимодействует с политической, экономической и социальной сферой, преследуя цели управления в большей степени, чем цель политической конкуренции, устанавливая что выборы местных органов власти в Республике Молдова должны отвечать целям местного управления, с целью сохранения территориальной целостности и политических прав граждан, организованных в местные сообщества, и, с другой стороны, отвечать на необходимость реформирования местного публичного управления.

Практическая значимость работы. Рекомендации и выводы работы направлены на устранение существующих недостатков системы (образовательных, законодательных, административных и политических) и, с помощью мер, которые рекомендуем, стремимся не только усовершенствовать механизм проведения выборов, но и определить со стороны государственных органов некоторые реформы в том, что это касается местного самоуправления в целом.

Внедрение научных результатов. Научные результаты этого исследования были поддержаны и выставлены на различных национальных и международных конференциях, будучи полезными для научных исследований и университетского образования, а также для специалистов в области местного публичного управления.

LISTA ABREVIERILOR

alin.	– alineat
APL	– administrație publică locală
art.	– articol
BNS	– Biroul Național de Statistică
CCR	– Curtea Constituțională a României
CEC	– Comisia Electorală Centrală
CEDO	– Curtea Europeană a Drepturilor Omului
CIDE	– Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral
DUDO	– Declarația Universală a Drepturilor Omului
HCC	– Hotărârea Curții Constituționale (Republica Moldova)
HG	– Hotărâre de Guvern
lit.	– litera
MO	– Monitorul Oficial
ONG	– organizații neguvernamentale
RASSM	– Republica Autonomă Sovietică Socialistă Moldovenească
RSSM	– Republica Sovietică Socialistă Moldovenească
UE	– Uniunea Europeană
URSS	– Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste
UAT	– unitate administrativ teritorială

INTRODUCERE

Actualitatea și importanța temei investigate. În prezent, organizarea și desfășurarea unor alegeri libere și corecte reprezintă unul dintre criteriile fundamentale conform căruia este evaluată orice democrație. Acest postulat enunțat și susținut de mulți doctrinari este, ca niciodată, actual pentru Republica Moldova.

Calitatea procesului electoral este punctul de plecare în direcția unor schimbări fundamentale, dar și în alte domenii de activitate politică și social-economică. În acest context, reformele de amploare au un grad de realizare mai scăzut în condițiile în care nu sunt asigurate mijloace pentru exprimarea unui drept fundamental – de a alege și de a fi ales, or, la acest capitol, Republica Moldova trebuie să-și îmbunătățească prestația. Rapoartele de monitorizare ale observatorilor naționali și internaționali au stabilit permanent existența unor dificultăți în organizarea și desfășurarea scrutinului. Deși rapoartele de evaluare ale instituțiilor de monitorizare, de obicei, sunt pozitive, acestea subliniază și punctele vulnerabile ale sistemului electoral, cuprinzând mai multe dimensiuni.

Organizațiile neguvernamentale (ONG), fiind preocupate de monitorizarea unor aspecte ale procesului electoral, precum înregistrarea alegătorilor, comportamentul mass-media, competiția dintre concurenți, finanțarea campaniilor electorale, perioada preelectorală, devin mai critice în evaluările lor asupra calității și gradului de democratizare a scrutinelor. Acest fapt se explică prin monitorizarea permanentă a actorilor și a instituțiilor implicate în procesul desfășurării alegerilor. Astfel, evaluările societății civile au înregistrat un regres în ceea ce privește gradul de democratizare a procesului electoral.

Actualitatea tezei de doctorat rezultă, mai întâi, din importanța pe care o au scrutinele în raport cu procesul de realizare și consolidare a regimului democratic din Republica Moldova. În acest studiu se impune drept punct de plecare *analiza evolutiv-istorică*. Totodată, în calitate de model pentru prezentul studiu a fost luat contextul evoluției sistemului alegerilor locale din Republica Moldova. Din acest punct de vedere, considerăm că sistemele electorale și influența acestora asupra afirmării instituțiilor administrației publice locale (APL) este una semnificativă.

Vom mai remarca aici că actualitatea temei propuse spre cercetare capătă o particularitate distinctă și din perspectiva ultimelor modificări aduse legislației electorale prin aprobarea și intrarea în vigoare a noului cod electoral în baza căruia s-au desfășurat alegerile locale generale din 5 noiembrie 2023. Pe de altă parte necesitatea reformării administrației publice locale din Republica

Moldova presupune și reevaluarea organelor eligibile locale, chestiune abordată în studiul prezentei lucrări.

Totodată, alegerile locale din Republica Moldova, prin faptul că se desfășoară înainte de cele parlamentare, reprezintă o repetiție generală pentru scrutinul parlamentar/prezidențial. Acestea dau posibilitate partidelor politice să testeze electoratul și atmosfera politică din societate.

Desigur, trebuie remarcat faptul că alegerile locale se caracterizează prin anumite particularități în raport cu alegerile parlamentare/prezidențiale, deoarece sunt alegeri în care concurează liderii locali, indiferent dacă fac sau nu parte din rândurile partidelor politice. Dincolo de aspectul juridic al problemei, rolul principal îl ocupă: relațiile interumane, atitudinile politice ale liderului local, capacitatea de negociere a ambilor actori, dar și imaginea și reputația partidului.

Gradul de cercetare a tezei de doctorat. Problemele privind esența, importanța, structura, trăsăturile și tipurile alegerilor locale au fost abordate în lucrările cercetătorilor autohtoni, ca: I. Guceac, A. Arseni, V. Popa, T. Cârnaț, dar și ale celor străini, precum: E. Barker, E. Lakeman, J. D. Lambert, F. Hermens, M. Duverger, J. G. Grumm, S. Rokkan, G. Sartori, D. Nohlen, R. Katz și alții.

În Republica Moldova, alegerile locale constituie un subiect de mare interes pentru cercetătorii din mai multe domenii. Astfel, pe lângă cercetările din domeniul dreptului, merită studiate și cercetările efectuate de colaboratorii Catedrei Științe Politice și Educație Civică a Universității de Stat din Moldova. Rezultatele cercetărilor sunt cuprinse în revista științifică „Moldoscopie (Probleme de analiză politică)”, care însumează 60 de numere, fiind încadrate articole consacrate formării, evoluției și consolidării alegerilor locale în municipiul Chișinău. Totodată, informație utilă referitoare la scrutinele locale din Republica Moldova găsim în revistele: „Analele Științifice ale Universității de Stat din Moldova (Seria „Științe socio-umanistice”)”, în „Revista de filozofie și drept”, în „Vocea Civică” etc. Materiale utile, cu încărcătură informațională de factură descriptivă și analitică în abordarea sistemelor electorale sunt prezentate pe site-ul Asociației pentru Democrație Participativă (ADEPT)¹.

Așadar, aspectul cu privire la alegerile locale în contextul transformărilor juridice, politice și sociale din Republica Moldova este tratat într-un șir de lucrări ale multor cercetători autohtoni, precum: I. Guceac, V. Popa, T. Cârnaț, A. Smochină, G. Costachi, A. Arsene, V. Moșneaga, Gh. Rusnac, V. Cujbă, P. Varzari, C. Ciurea, C. Mînăscuță, C. Solomon, M. Cernencu și alții.

Suportul doctrinar al cercetării este format din cele mai relevante studii în materie, semnate de

¹ <http://www.e-democracy.md/adept/>

cercetătorii:

- autohtoni, precum: Arseni A., Costachi Gh., Cuceac Ion, Cârnaț T., Potângă A., Pulbere D., Frunze Iu., Smochină A., Șciuchina N., și alții;
- din România, precum: Vrabie G., Paraschiv R.G., Ion Deleanu, Ioan Muraru, Iancu G., Livius Manea, Vlăescu G., și alții;
- din Ucraina și Federația Rusă, precum: Эбзеев В.С., Новицкий М., Кислов А.Г., Трошкин Ю.В., Баглай М.В. și alții;
- din alte țări Europene, precum: Robert J., Rivero J., Philippe G., Moronge J., Favoreu I., Burdeou G., și alții;

Scopul și obiectivele investigației. Având în vedere actualitatea și gradul de cercetare a temei, menționăm că scopul prezentului studiu științific constă în analiza specificului alegerilor locale în Republica Moldova ca formă de manifestare a voinței poporului, în analiza aprofundată a modului de *asigurare a* mecanismelor democratice pentru desfășurarea alegerilor locale, elucidarea particularităților legate de structura și conținutul mecanismelor respective, a gradului de reglementare juridică și a transpunerii reglementării în practica desfășurării alegerilor locale în vederea identificării acelor cauze din sfera puterii publice care împiedică finalitatea urmărită de această instituție juridică, pentru identificarea unor soluții apte să edifice statul de drept și democrația participativă și, totodată, să ofere alternative capabile să răspundă circumstanțelor în care se află Republica Moldova.

Obținerea dezideratului menționat presupune realizarea următoarelor obiective:

- expunerea doctrinei, a reglementărilor juridice și a jurisprudenței care prezintă relevanță în raport cu tema cercetată;
- evoluția conceptuală și clasificarea scrutinelor;
- identificarea dificultăților de organizare a alegerilor locale și propunerea instrumentelor și a modalităților de depășire.

Ipoteza de cercetare este bazată pe presupunerea conform căreia transformarea funcției de primar, după model american, într-un city manager cu rol de administrare și stabilirea consiliului comunei ca unic organ reprezentativ, după model francez, vor debloca situația la nivelul administrațiilor satești (din mediul rural), vor consolida capacitatea instituțională și vor permite o autonomie financiară mai sporită, prin majorarea bugetelor comunelor în rezultatul lichidării consiliilor raionale, dar și vor asigura o democratizare mai evidentă a Republicii Moldova. În ceea

ce privește administrațiile din mediul urban (orașe municipii), presupunem oportună consolidarea lor prin formarea administrațiilor municipale și lichidarea administrațiilor de nivelul, doi cum sunt raioanele.

Suportul metodologic și teoretico-științific al lucrării de doctorat. Caracterul științific al lucrării este asigurat de un șir de metode și abordări, acestea acordând o semnificație teoretică deosebită. Pluralismul metodologic este determinat, în special, de caracterul interdisciplinar al studiului.

Metoda sistemică a permis analiza alegerilor locale ca un tot unitar cu sistemul electoral din Republica Moldova, dar și ca subsistem al sistemului politic, și interacțiunile sale cu alte subsisteme.

Metoda empirică a facilitat evidențierea principalelor trăsături caracteristice alegerilor locale în Republica Moldova, în special identificarea particularului și generalului în cadrul componentelor sistemului electoral local din Republica Moldova.

Metoda istorică a contribuit la analiza evoluției alegerilor locale după declararea independenței Republicii Moldova.

Metoda juridică a ajutat la analiza sistemului actelor normative în vigoare ce reglementează atribuțiile actorilor implicați în desfășurarea alegerilor locale din Republica Moldova și a componenței organelor Administrației Publice Locale electivă din Republica Moldova.

Metodele sociologice au permis tratarea subiectului ce presupune determinarea esenței problemei de cercetare și a noțiunilor principale din perspectiva sociologiei politice. Prin intermediul acestor metode au fost identificate relațiile ce se stabilesc între alegători și reprezentanții puterii locale. Abordarea sociologică permite a reliefa în ce măsură tipul de sistem electoral și de partide influențează societatea.

Noutatea științifică și valoarea aplicativă a lucrării de doctorat. Valoarea aplicativă a lucrării derivă din sintezele, comparațiile și rezultatele deduse pe parcursul cercetărilor. Conținutul tezei poate fi un punct de reper important în elaborarea strategiilor de reformare a administrațiilor publice locale a elucidării unor probleme sau/și dificultăți de exercitare a dreptului colectivităților locale la autoguvernare, identificarea unor soluții pentru edificarea scopului scrutinelor, care trebuie să fie unul care, în definitiv, va îmbunătăți actul de administrare a comunităților locale, și nu doar unul cu caracter politic, realizarea unei comparații între vechea legislație electorală și noile reglementări. Iar în cele din urmă studiul realizat scoate în evidență necesitatea de reformare a administrației locale propunând soluții în acest sens.

Concluziile și recomandările lucrării pot fi utilizate de către funcționari publici, politicieni și experți în vederea perfecționării proceselor electorale locale în Republica Moldova.

Aprobarea rezultatelor. Rezultatele cercetării își găsesc reflecția axiologică și juridică atât în publicațiile științifice, cât și în cadrul comunicărilor științifice efectuate în calitate de autor și coautor.

Sumarul compartimentelor tezei

În capitolul 1, denumit **„Dimensiunea doctrinar-normativă a problematicii instituției alegerilor locale și identificarea problemelor de cercetare”**, sunt prezentate opiniile și rezultatele cercetărilor care se referă la tema investigată, identificate în tratatele și revistele de specialitate, în diverse studii, lucrări, monografii, articole online etc. De asemenea, sunt expuse reglementările normative și jurisprudențiale ce vizează tema investigată.

Expunerea doctrinară a problematicii instituției alegerilor locale dezvăluie, în primul rând, faptul că, în pofida importanței și a complexității, mult peste așteptări, tema alegerilor locale a rămas una destul de actuală, dar totodată insuficient cercetată până în prezent. Tema respectivă a fost abordată parțial sau tangențial și, de cele mai multe ori, ca o categorie ce vizează *dreptul constituțional*.

Pentru cercetarea scrutinelor locale, ca fenomen de instituire legitimă a voinței poporului reflectată în organul ales de nivel local, trebuie să menționăm că tutore al acestui fenomen este democrația, care reprezintă una dintre cele mai complexe probleme ale organizării societății.

Instituția alegerilor reprezintă principalul pilon al guvernărilor reprezentative și democratice, deoarece reiese din faptul că puterea guvernării în democrație se bazează exclusiv pe consensul celor conduși. Mecanismul de bază de transformare a consensului în atribuții ale guvernului este realizarea alegerilor libere și cinstitute. Însă, nu toate alegerile sunt democratice în acest sens.

Așadar, am constatat că problematica instituției alegerilor locale se prezintă actualmente ca un subiect care nu are un nivel de cercetare și un cadru normativ pe măsura vastității și complexității sale, motiv pentru care am realizat un studiu aprofundat, multiaspectual ce vizează în special importanța și poziția ocupată de către instituția alegerilor locale în cadrul dreptului constituțional în vederea elucidării și valorificării gradului de reglementare juridică deținut de această instituție în Republica Moldova.

În capitol 1, am reușit, prin îmbinarea cadrului doctrinar și jurisprudențial cu cel normativ, să oferim claritate și rigoare temei supuse cercetării, precum și acelor elemente care au orientat și au

dat substanță problemelor-cheie ale cercetării, mai exact: *în ce măsură* concepțiile doctrinare ce vizează fenomenul alegerilor locale *răspund* repertoriului normativ privind instituția alegerilor locale; *care sunt dificultățile pe care le întâmpină* instituția alegerilor locale *și cum pot fi acestea depășite*.

În capitolul 2, intitulat **„Alegerile locale, evoluție, conceptualizare, clasificări”**, este expusă partea analitică a cercetării, care reprezintă o continuare a conținutului descriptiv din capitolul anterior și include cercetarea realizată cu privire la evoluția instituției alegerilor locale, în special după declararea independenței Republicii Moldova, descrie studiul principalelor teorii doctrinare ce vizează această instituție, clasificarea diferitor sisteme ale scrutinelor locale, dar și analiza practicii internaționale privind desfășurarea alegerilor în contextul pandemiei Covid-19. În rezultatul acestei analize, am expus formularea concluziilor și, respectiv, a recomandărilor de lege ferenda. În conținutul analitic după cum am arătat mai sus se dezvoltă, mai întâi, evoluția instituției alegerilor locale după declararea independenței Republicii Moldova, factorii conjuncturali care au influențat de-a lungul timpurilor acest proces, dar și delimitările teoretice privind sistemele electorale locale. De asemenea, este prezentată clasificarea scrutinelor locale, subiecte care vor fi preluate, analizate și aprofundate în capitolul următor al lucrării.

În capitolul 3, intitulat **„Exercitarea democrației reprezentative în cadrul autorităților publice locale din Republica Moldova și încrederea/așteptările alegătorilor”**, este expusă cercetarea cu privire la trei factori determinanți în organizarea alegerilor locale: *locul* alegerilor locale în sistemul electoral al Republicii Moldova; *componența* organelor administrației publice locale electivă din Republica Moldova; și *atribuțiile* actorilor implicați în desfășurarea alegerilor locale din Republica Moldova. De asemenea, a fost efectuată o analiză juridică a *dificultăților* organizării alegerilor locale, semnalate pe teritoriul Republicii Moldova, respectiv a fost descris procesul de identificare și prioritizare a modalităților și a instrumentelor de depășire a acestor dificultăți, dar și măsurile/recomandările corespunzătoare.

Problematica locului pe care îl ocupă alegerile locale în sistemul electoral al Republicii Moldova este una de actualitate, vom sublinia faptul că, pentru a identifica poziția acestora, vom recurge la analiza doctrinară, dar și a reglementărilor normative în acest sens.

În ceea ce privește modalitățile de desfășurare a alegerilor acestea, după cum trimit și normele constituționale, sunt reglementate de Codul Electoral. Aici vom aminti că din 2023 este în vigoare o nouă lege electorală, vechiul Cod Electoral adoptat în 1997 fiind depășit de timp. În noile

reglementări electorale alegerile locale sunt prezentate sub două tipuri despre care vom aminti în studiu.

Alegerile în sine reprezintă un proces complicat prin care se edifică democrația statelor contemporane. Alegerile ca instituție a democrației au cunoscut, la rândul lor, o evoluție firească de la votul censitar până la îmbrățișarea în totalitate a principiului suveranității poporului.

Referitor la *dificultățile concrete* în cadrul alegerilor locale, vom aminti că: în Republica Moldova, atât membrii consiliilor locale, cât și primarii sunt aleși prin vot de cetățeni. Reglementările procedurilor de organizare a alegerilor sunt prevăzute, în special, în principala lege electorală care este Codul Electoral, dar și într-o serie de regulamente și instrucțiuni ale Comisiei Electorale Centrale. În cele trei decenii de independență, Republica Moldova a trecut prin mai multe transformări normative, căutând să reglementeze alegerile locale prin prisma noilor împrejurări politice, dar și din perspectiva interesului de moment al forțelor care se aflau la conducerea centrală a statului, un ultim exemplu este implementarea sistemului electoral mixt.

Toate acestea demonstrează că alegerile, inclusiv cele locale, în Republica Moldova sunt un proces complicat, care respectă în linii mari principiile democrației, dar au o serie de curențe specifice societăților ieșite din regimuri totalitare. Pe lângă problemele de ordin social, economic sau politic, alegerile locale mai comportă o serie de dificultăți ce țin de organizarea acestora, ce vizează nemijlocit de procedurile juridice, dotarea tehnică, reglementarea normativă, cultura electorală, migrare etc. În cuprinsul ultimului subcapitol (3.4) au fost sintetizate situațiile concrete și relevante din perspectiva frecvenței și a intensității normelor încălcate. În acest context, au fost cercetate și prioritizate, în cuprinsul subcapitolului 3.4, modalitățile și instrumentele corespunzătoare depășirii respectivelor dificultăți, iar în cadrul fiecăreia dintre aceste categorii au fost stabilite recomandări concrete de depășire a dificultăților legate de procesul de organizare a alegerilor locale.

În ceea ce privește măsurile propuse, apreciem că validitatea acestora este confirmată de însuși faptul că sunt consecința arhitecturii logice a considerentelor doctrinare, jurisprudențiale și legislative ale capitolelor 1 și 2 ale lucrării. În plus, acestea se bucură de *legitimitate*, deoarece se bazează pe valori și principii universale, având un *scop legal și determinat*.

Conchidem prin a sublinia faptul că toate recomandările propuse de către autor, alături de concluziile generale formulate reprezintă rezultatul investigației și al cercetării propriu-zise privind instituția alegerilor locale.

1. DIMENSIUNEA DOCTRINAR-NORMATIVĂ A PROBLEMATICII INSTITUȚIEI ALEGERILOR LOCALE ȘI IDENTIFICAREA PROBLEMELOR DE CERCETARE

Compartimentul 1 al tezei de doctorat constă în studierea comparativă a conceptelor doctrinare și a reglementărilor legislativ-normative privind regulile și procedurile în organizarea și desfășurarea alegerilor locale în scopul constituirii autorităților reprezentative locale din România și Republica Moldova. În plan doctrinar-teoretic, se fundamentează și se demonstrează că instituția alegerilor, inclusiv a celor locale, reprezintă una dintre cele mai vechi instituții, evoluând odată cu principiile democratice de organizare și funcționare a statelor care au pășit pe calea democrației.

1.1. Analiza concepțiilor doctrinare privind fenomenul alegerilor locale

Pentru cercetarea scrutinelor locale, ca fenomen de instituire legitimă a voinței poporului reflectată în organul ales de nivel local, trebuie să menționăm că tutore al acestui fenomen este democrația, care reprezintă una dintre cele mai complexe probleme ale organizării societății.

În viziunea savanților P. Raynaud, S. Rials, „democrația este o răscruce, un sistem al tuturor posibilităților, care conduc în necunoscut. Democrația nu crează viață echilibrată stabilă, dar, mai mult ca oricare altă formă, provoacă veșnicul spirit al căutării, caracteristic omului”². Considerăm că anume acestei trăsături se datorează și popularitatea acestui sistem.

Instituția alegerilor reprezintă principalul pilon al guvernărilor reprezentative și democratice, deoarece reiese din faptul că puterea guvernării în democrație se bazează exclusiv pe consensul celor conduși. Mecanismul de bază de transformare a consensului în atribuții ale guvernului este realizarea alegerilor libere și cinstite. Însă, nu toate alegerile sunt democratice în acest sens.

Cercetătorul M. Trăistaru definește alegerile democratice ca niște „alegeri concurențiale, periodice, reprezentative și terminate, în procesul cărora cetățenii dispun de libertatea de a critica guvernarea și a propune noi alternative, precum și de a alege persoanele care vor adopta deciziile de guvernare”³.

Alegerile au menirea de a institui guvernarea aleasă de către popor și, conform opiniei președintelui A. Lincoln, „o guvernare pentru popor”⁴.

Adeseori, alegerile sunt definite ca „procedeu de organizare a concurenței pașnice în vederea

² *Dictionarie de philosophie politique*. Coord. Philippe Raynaud, Stephanie Rials, Paris: Gallimard, 1996, p. 376.

³ TRĂISTARU, M. *Politologie. Introducere în studiul teoriei politice*. București: Editura didactică și pedagogică, 1998, p. 66.

⁴ MANDA, C., MANDA, C. C. *Administrația publică locală din România*. București: Lumina lex, 2009, p. 88.

determinării formațiunii politice sau a persoanei care va fi abilitată să exercite puterea, iar aceasta, la rândul său, este în strânsă legătură cu ideea suveranității populare, în fond, aceasta se rezumă la ideea de competiție electorală”, menținează savantul M. Duverger.⁵ Astfel observăm caracterul concurențial pe care doctrinarii citați mai sus îl scot în evidență. Vom remarcă faptul că acest caracter concurențial este strâns legat de cel al concurenței politice specific societăților democratice.

Merită a fi evidențiată și viziunea constituționalistului C. Stere, conform căruia „dreptul de vot, înainte de toate, este dat în vederea intereselor obștești, intereselor corpului național întreg, ale ființei înseși naționale”.⁶

Problematica sistemelor electorale îmbrățișate de diferite state, precum și alegerile în general au constituit obiectul de cercetare pentru mai muți savanți. De exemplu, cercetătorul V. Popa dedică mai multe lucrări analizei sistemelor electorale, inclusiv locale, menționând că în așa mod „poporul desemnează reprezentanții săi, atât la nivel local, cât și în organele centrale, iar instituțiile care exercită suveranitatea în numele poporului au dreptul la administrarea autonomă a unor probleme de interes local și dobândesc trăsăturile unor autorități publice și reprezentative”⁷.

Vom remarca faptul că alegerile locale nu se deosebesc de cele generale prin nimic, deoarece, ambele tipuri au aceeași natură intrinsecă; ambele sunt, în pofida diferitelor forme pe care le îmbracă, acte institutive de autorități administrative. Particularitatea instituirii electivă constă în faptul că se conferă colectivităților locale un statut de autonomie, ce se desprinde de linia ierarhică tradițională în administrare, iar acest statut atrage după sine descentralizarea administrativă. Totodată, în viziunea lui C. Vîlsan „campaniile electorale au «funcția» electorală – activități politice inerente ori de câte ori se încheie un ciclu de guvernare, o legislatură, la termenele prevăzute de constituție sau cu anticipație – își pun substanțial amprenta asupra modului în care partidele «cuceresc» alegătorii, precondiție a pieluării și exercitării puterii politice”.⁸

Cercetând fenomenul alegerilor, îl vom raporta la o perioadă exactă de timp din punct de vedere al procedurilor tehnico-juridice urmate de cei implicați, care se cuprinde în intervalul dintre perioada publicării datei alegerilor și data confirmării rezultatelor acestora.

Totodată, subliniem că însăși democrația și dezvoltarea acesteia depinde de modul în care este organizat procesul alegerilor. Prin urmare, sistemul electoral, în definitiv, trebuie să reflecte

⁵ DUVERGER, M. *Political parties*. Lion: Deux, 1970, p. 102.

⁶ STERE, C. *Curs de drept constituțional*. Chișinău: Cartier, 2016, p. 288.

⁷ POPA, V. *Tratat de drept constituțional și instituții politice*. Ediția a doua revăzută și adăugată. Chișinău: Notograf Prim SRL, 2021, p. 921.

⁸ VÎLSAN, C. *Politologie*. București: Editura economică, 1997, p. 109.

interesele cetățenilor și influențează comportamentul actorilor politici implicați. În acest context, prof. M. Duverger a propus o ipoteză referitoare la relația dintre numărul de partide dintr-o țară și sistemul electoral al acesteia. Legitatea constă în faptul că „majoritatea simplă, cu un sistem de scrutin unic, favorizează sistemul de două partide”; ipoteza este că „scrutinul majoritar în două tururi sau reprezentarea proporțională favorizează multipartitismul”.⁹ Susținem această teză, fiind implimentată și în Republica Moldova în cazul diferitor tipuri de alegeri inclusiv locale, luând în calcul, totodată, multitudinea de critici aduse acesteia, deoarece rămâne de actualitate esența ei.

Caracterizând trăsăturile autorităților publice reprezentative în contextul sistemului electoral existent, menționăm că alegerile constituie un instrument juridic obișnuit, grație căruia poporul își exercită suveranitatea propriu-zisă. Prin intermediul alegerilor, menționează C. Bădîngă, „poporul își selectează împuterniciții atât pentru organele reprezentative centrale, cât și pentru cele locale, iar autoritățile care urmează să exercite suveranitatea dobândesc, în acest fel, prerogativa administrării autonome a unor probleme de interes local, calitatea de a fi reprezentative și publice”.¹⁰ Astfel, cetățenii au la îndemână unul dintre cele mai sofisticate instrumente pentru a influența procesul decizional după cum îl reprezintă scrutinele, aceștia, prin intermediul votului, își exprimă preferințele pentru reprezentanții selectați în organele electiv locale sau centrale.

Alegerile locale sunt o „tehnică de instituire a autorităților administrative, această modalitate nefiind exclusivă, coexistând cu numirea, procedeu de instituire ierarhică. Dintr-un anumit punct de vedere, alegerile nu se deosebesc prea mult de simpla numire a unor indivizi în funcții administrative. Atât numirea, cât și alegerea lor împărtășesc una și aceeași caracteristică: ambele, în pofida formelor diferite pe care le îmbracă, sunt acte institutive de autorități administrative”.¹¹ Teza respectivă exprimă ideea, susținută de unii autori, precum că alegerile, în pofida faptului că au un caracter de reprezentare, mai au și un caracter de desemnare a unor reprezentanți pentru exercitarea puterii publice.

În acest context, vom sublinia că înseși principiile de autonomie locală și descentralizare sunt fundamentate în alegerile locale, astfel colectivitățile locale obțin posibilitatea decizională autonomă, desprinsă de ierarhia organelor administrației centrale. Prin urmare, alegerile, inclusiv

⁹ DUVERGER, M. *Les partis politiques*. Paris: A. Colin, 1976, p. 307.

¹⁰ BĂDÎNGĂ, C. Pluralismul politic la nivel local. În: *Cultura socio-juridică – un factor de echilibru și stabilitate în perioadele de criză*. Materialele a XVIII sesiuni de comunicări științifice a cadrelor didactice. Universitatea „Spiru Haret”, Constanța, 6 mai 2011, p. 264.

¹¹ POPA, V., MUNTEANU, I., MOCANU, V. *De la centralism spre descentralizare*. Chișinău: Cartier administrativ, 1998, p. 182.

cele locale, marchează societatea în ansamblu, devenind factor de influență a colectivităților locale ca și corp electoral în procesul decizional public.

Totodată, este necesar să dezvăluim noțiunea de „corp electoral”. Prof. V. Popa aprecizează că „atunci când lucrează corpul electoral, lucrează națiunea. Între aceste noțiuni există însă o distincție importantă. Corpul electoral constituie un grup de indivizi, care dețin calitatea de cetățeni ai statului (și o serie de alte condiții) și care, prin alegeri, desemnează organul reprezentativ”¹². Prof. I. Deleanu definește corpul electoral ca „o colectivitate de persoane fizice, din multitudinea celor ce alcătuiesc poporul, și care, având calitatea de cetățeni și îndeplinind condițiile de capacitate juridică și aptitudine morală, participă la exercitarea puterii”.¹³

Astfel, alegerile pot fi definite, în sens larg, în opinia lui V. Popa, drept „manifestări de voință ajunse la un consens în vederea alegerii unor reprezentanți” și, în sens restrâns, „alegerile reprezintă un act juridic prin intermediu căruia alegătorii, având dreptul de vot și în baza unor reglementări normative, selectează prin vot individual un candidat sau un grup de candidați în organul în care îi va reprezenta o perioadă de timp”.¹⁴

În opinia noastră, prin *alegeri* înțelegem un complex de proceduri efectuate în mod periodic sub sancțiunea normativă a legii în vederea selectării reprezentanților aleși prin vot pentru exercitarea puterii publice și administrarea treburilor de stat cu scopul îndeplinirii funcțiilor statale. Prin urmare, alegerile reprezintă modalitatea democratică de funcționare a statului ca formă de organizare socială.

În dependență de calitatea selectării reprezentanților, în organul reprezentativ se creează și o răspundere morală a electoratului pentru această selecție. „Răspunderea morală poate avea consecințe pentru reprezentanții locali care, sub influența electoratului, pot să-și revadă ori să-și schimbe programul de activitate, pot institui o demisie colectivă, angajând electoratul într-o nouă alegere. Consecințele răspunderii morale a electoratului din unitățile administrativ-teritoriale se pot face simțite și la alegerile următoare, când electoratul va fi mai precaut la capitulul calitățile morale și profesionale ale candidaților sau a programelor lor electorale”.¹⁵ Din cele relatate se observă că

¹² POPA, V. *Tratat de drept constituțional și instituții politice*, ed. a 2-a rev. și ad. Chișinău: Notograf Prim SRL, 2021, p. 922.

¹³ DELEANU, I. *Instituții și proceduri constituționale: în dreptul român și în dreptul comparat*. București: C.H.Beck, 2006, p. 572.

¹⁴ POPA, V. *Tratat de drept constituțional și instituții politice*, ed. a 2-a rev. și ad. Chișinău: Notograf Prim SRL, 2021, p. 915.

¹⁵ CREANGĂ, I. *Curs de drept administrativ. Administrația publică locală*, vol. 2. Chișinău: Epigraf, 2005, p. 276.

însuși caracterul reprezentativ pe care îl capătă autoritățile atât centrale, cât și cele locale este conferit de procesul complex al alegerilor la care participă cetățenii. Caracterul reprezentativității este fundamentat pentru construcția democrației într-o societate contemporană. Totuși, pe lângă aceasta se observă și o altă caracteristică pe care o îmbracă alegerile – cea a politizării procesului respectiv, inerentă unor condiții legale și legitime prin care actorii politici își îndeplinesc funcțiile și își ating obiectivele propuse. În condițiile actuale nu ne putem imagina organizarea unor alegeri în care factorul politic să fie diminuat sau să lipsească cu desăvârșire, în asemenea caz am pune în discuție, cel mai probabil, problema existenței democrației.

„Poporul, numai prin alegeri, selectează împuterniciți atât în organele reprezentative centrale, cât și în cele locale, iar autoritățile care urmează să exercite suveranitatea în numele poporului dispun de dreptul la administrarea autonomă a unor probleme de interes local, dobândind, astfel, calitatea de a fi reprezentative și publice”.¹⁶ Alegerile, prin natura lor, au un caracter multifuncțional, deoarece ele se reduc numai într-un sens foarte restrâns la selectarea uneia sau a mai multor persoane care vor intra în componența organului reprezentativ, iar în sens larg menționăm:

„(a) permit electoratului, prin intermediul votului universal, secret și liber exprimat, să-și exercite dreptul de a participa la guvernare, la administrarea intereselor publice locale fie direct, fie prin intermediul reprezentanților aleși;

(b) conferă legitimitate sistemului politic, sistemului guvernamental, sistemului de administrare locală, partidului sau partidelor de guvernământ;

(c) selectează un lider, o autoritate de guvernare, de administrare, pentru colectivitatea națională sau pentru o colectivitate locală;

(d) fiind multiple manifestări de voință în ansamblu, constituie un act colectiv în urma căruia se aprobă o echipă;

(e) permit electoratului să participe nemijlocit la viața social-politică a societății, a colectivității locale prin votarea programelor electorale ale candidaților, ale formațiunilor politice;

(f) permit electoratului să-și expună opinia referitor la activitatea formațiunilor politice aflate la putere și la direcțiile de activitate în perspectivă;

(g) confirmă sau infirmă activitatea celor aleși, dându-le mandat de acțiune sau înlocuindu-i

¹⁶ POPA, V. *Consiliul local în acțiune*. Chișinău: Tish, 1999, p. 10.

cu alții”.¹⁷

Aici am mai adăuga că pentru alegerile locale caracterul multifuncțional se materializează și prin posibilitatea exercitării autonomiei locale, principiu indispensabil al democrației locale.

Între specialiștii din administrația publică există unele divergențe privind alegerile locale, unii considerând că ele „nu trebuie desfășurate în baza pluralismului politic, deoarece activitatea autorităților publice locale nu are aspect politic și, deci, partidele politice nu au ce căuta în administrația publică locală”.¹⁸ Identificăm însă și altă opinie, după care „pluralismul politic și alegerile politice la nivel local sunt fundamentale pentru selectarea concurențială a soluțiilor necesare pentru administrarea interesului public local”.¹⁹ Intenționăm să clarificăm aceste poziții pentru a putea analiza lucrurile prin prisma rațiunilor de eficiență și legalitate.

O întrebare logică care apare constă în următoarele: alegerile locale sunt alegeri politice sau administrative? Pe de o parte, este adevărat că în urma alegerilor locale reprezentanții colectivităților locale își desemnează candidați, de cele mai multe ori, din interiorul lor pentru administrarea treburilor localităților respective, fiind atașați reprezentanți din rândurile lor, de exemplu, primarii. Pe de altă parte, a exclude partidele politice din competiția electorală locală ar reprezenta limitarea caracterului reprezentativ pe care orice alegere trebuie să-l confere, iar, pe de altă parte, îngrădirea partidelor politice la participarea în alegeri locale ar reprezenta, în opinia noastră, o serioasă barieră în calea dezvoltării democratice a societății.

În cadrul alegerilor, cetățenii își realizează drepturile exclusiv politice, reglementate de art. 38 din Constituția Republicii Moldova²⁰: dreptul de a alege și dreptul de a fi ales. Caracterul politic al acestor drepturi îl constituie faptul că ele pot fi folosite numai pentru participare la guvernare, la administrarea autonomă a afacerilor publice de interes local. „Alegerile locale sunt organizate și se desfășoară după aceleași reguli ca și alegerile parlamentare, prezidențiale, în temeiul acelorași principii ale Constituției (vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat) și urmărind, de fapt, același scop: desemnarea de organe reprezentative”.²¹

Prof. V. Popa menționează că: “Partidele politice în alegerile locale demonstrează, incontestabil, interesul politic pe care îl manifestă. Dacă am admite că alegerile locale sunt alegeri

¹⁷ POPA, V. *Tratat de drept constituțional și instituții politice*, ed. a 2-a rev. și ad. Chișinău: Notograf Prim SRL, 2021, p. 916-917.

¹⁸ IONESCU, C. *Principii fundamentale ale democrației constituționale*. București: Lumina Lex, 2017, p. 17.

¹⁹ COSTACHI, Gh. *Forme ale democrației și eficiența mecanismului de guvernare*. În: *Legea și Viața*. 2000, nr. 4, p. 88.

²⁰ *Constituția Republicii Moldova: din 29.07.1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr.1, art. 38.

²¹ POPA, V. *Tratat de drept constituțional și instituții politice*, ed. a 2-a rev. și ad, Chișinău: Notograf Prim SRL, 2021, p. 934-935.

administrative, ar fi dificil să argumentăm rolul partidelor politice în astfel de alegeri”.²²

Prof. G. Iancu relatează că „alegerile locale, organizate pentru desemnarea autorităților reprezentative locale, aparent, nu au caracter politic datorită scopului lor, și anume acela de a desemna gospodarii localităților în care se desfășoară ele. Cu toate acestea, susținem această opinie, precum că există un anumit scop politic determinat de rolul partidelor și al altor formațiuni politice în organizarea și desfășurarea lor”.²³

Într-un sens restrâns, „alegerile locale au un caracter administrativ, deoarece se constituie sub forma unei autorități administrative, iar într-un sens larg, ele „păstrează caracterul politic”, deoarece sunt un mecanism de constituire a componentelor regimului reprezentativ. Totodată, alegerile generează descentralizarea administrativă, democrația la nivel local și stimulează participarea cetățenilor la administrarea autonomă a afacerilor publice locale.”²⁴

Prin urmare, deoarece nu se poate asigura pluralismul politic fără participarea partidelor politice la competițiile electorale locale, credem că este inoportună reducerea rolului partidelor politice la alegerea organelor administrației centrale, or, acest lucru ar avea drept consecință o degradare a democrației. Din punctul nostru de vedere, spiritul competiției electorale, fie și politice, trebuie păstrat și la nivel local, inclusiv pentru dezvoltarea spiritului civic al colectivităților locale.

În acest context, sintetizăm că alegerile locale reprezintă un mediu favorabil pentru manifestarea societății civile, care are posibilitatea, prin reprezentanții săi, să participe la monitorizarea alegerilor, elaborarea unor expertize, inclusiv efectuarea sondajelor de opinie, modele prin care poate obține un rol important în stat întru consolidarea democrației. Aceste, dar și alte aspecte au determinat ca alegerile de orice tip să constituie o preocupare permanentă pentru savanți din diferite domenii ale științelor precum dreptul, sociologia sau politologia.

Deși doctrina românească și cea din Republica Moldova are o gamă bogată de studii privind această instituție a dreptului, totuși, în ceea ce privește caracterele alegerilor, ținem să remarcăm că lumea științei are teren pentru a dezbate și a analiza caracterul politic sau administrativ a alegerilor locale, dar și caracterul multifuncțional. Așadar, chiar dacă, în general, alegerile au fost cercetate de un număr mare de doctrinari sub diferite aspecte, alegerile locale, în special, rămân încă un bun

²² *Ibidem*, p. 935.

²³ IANCU, Gh. *Drept constituțional și instituții politice*, ed. a 3-a, rev și compl. București: Lumina Lex, 2005, p. 335.

²⁴ POPA, V. *Tratat de drept constituțional și instituții politice*, ed. a 2-a rev. și ad. Chișinău: Notograf Prim SRL, 2021, op. cit., p. 935.

prilej pentru savanții din domniul dreptului pentru a se expune asupra acestora și de a-și aduce contribuția intelectuală la perfecționarea mecanismelor, dar și a viziunilor de ansamblu asupra desăvârșirii acestei instituții, care garantează autoguvernarea locală, fapt care a constituit și motivația noastră pentru abordarea temei de cercetare respective.

1.2. Repertoriul normativ privind instituția alegerilor locale

Vom porni de la faptul că niciun regim democratic nu poate neglija alegerile, acestea constituind piatra de temelie a democrației, anume pe această instituție este clădită civilizația europeană actuală. Nu poate exista sub nicio formă o substituție a alegerilor într-o societate democratică, chiar dacă, după cum am arătat și mai sus, există și alte forme de accedere la administrarea treburilor statului, acestea într-o democrație coexistă cu instituția alegerilor și sunt complementare ei.

Vom mai remarca faptul că alegerile au cunoscut o evoluție istorică, la care ne vom referi pe parcursul cercetării noastre, evidențiind că acestea, în funcție de anumite particularități istorice caracteristice statelor, au dobândit caractere particulare distincte. Aceste diferențe au la bază particularitățile evoluției istorice a societății respective, după cum am relatat mai sus, este important să reliefăm și faptul că aceste particularități, ca, de altfel, întreaga instituție a alegerilor, sunt transpuse în acte normative. Prin urmare, alegerile au un parcurs nu numai istoric, dar și normativ, prin care societatea a urmărit să perfecționeze mecanismele de desfășurare a acestora.

În ceea ce privește Republica Moldova, vom aminti că în perioada sovietică, în RSSM, conform Constituției din 15.04.1978, exista un sistem majoritar uninominal – alegerile în Sovietul Suprem se desfășurau în 380 de circumscripții electorale.

„La 23.11.1989, Parlamentul a adoptat Legea nr.3618-XI cu privire la alegerile de deputați ai poporului ai RSSM, în care la art.15 a statuat că „Pentru alegerile de deputați ai poporului ai RSSM se formează 380 de circumscripții electorale cu un număr aproximativ egal de alegători. Din partea fiecărei circumscripții electorale se alege un deputat al poporului al RSS Moldovenești”. La art. 20 alin. (10) din legea citată, legiuitorul a stipulat expres: „Comisia Electorală Centrală rezolvă chestiunile ce țin de revocarea deputaților poporului al RSS Moldovenești” și conform prevederilor alin.(11) fixează alegerile de deputați ai poporului ai RSS Moldovenești în locul deputaților retrași și asigură efectuarea lor. În temeiul art.47 al Legii nr.3618-XI/1989, este considerat ales candidatul pentru alegerile de deputați ai poporului ai RSS Moldovenești care a întrunit la alegeri mai mult de

jumătate din voturile alegătorilor care au participat la votare. La articolul 53 al Legii nr.3618-XI/1989 este menționat faptul că în cazul retragerii deputatului poporului al RSS Moldovenești cu mai puțin de un an înainte de expirarea termenului împuternicirilor deputaților poporului ai RSS Moldovenești, nu se alege un nou deputat al poporului al RSS Moldovenești în locul celui retras. Prin urmare, sistemul majoritar/uninominal a fost impus de prevederile Constituției din 15.04.1978. Parlamentul anilor '90 a fost ales în temeiul acestei legi (Legea nr.3618-XI din 23.11.1989), însă, cu regret, nu a fost capabil să-și exercite mandatul pentru întreaga legislatură pentru care a fost ales. Deci, acest sistem electoral majoritar (vot uninominal) în Republica Moldova a eșuat, iar Parlamentul anilor '90, nefiind apt să-și îndeplinească menirea sa pentru care a fost ales, s-a autodizolvat, stabilind data alegerilor anticipate pentru noul Parlament la 27 februarie 1994.”²⁵

Parlamentul anilor '90, care de altfel a fost ales după sistemului electoral majoritar, a adoptat Legea nr. 1609/1993 privind alegerea Parlamentului, care prevedea introducerea sistemului electoral proporțional. Astfel, la art. 6 alin. (1) din legea amintită mai sus, este prevăzut că „alegerea Parlamentului se efectuează în circumscripțiile electorale cu mai multe mandate pe bază de scrutin de liste din partea partidelor și de candidaturi independente potrivit principiului reprezentării proporționale”.²⁶

Însă, în prin derogare de la art. 6 alin. (1) din Legea nr. 1609 din 14.10.1993 privind alegerea Parlamentului, legiuitorul a stabilit, prin Hotărârea Parlamentului nr. 1613 din 19.10.1993 privind modul de punere în aplicare a Legii privind alegerea Parlamentului, la art. 2 lit. a), că „Luând în considerare faptul că Legea sus-numită este concepută în baza unei noi organizări administrative-teritoriale a republicii, problema neexaminată încă de Parlament, alegerile Parlamentului din 27 februarie 1994 se vor desfășura cu următoarele excepții de la prevederile Legii:

a) se înființează o singură circumscripție electorală care va cuprinde între teritoriul Republicii Moldova”.²⁷

Astfel, sistemul electoral adoptat, care presupune reprezentarea proporțională și care urma să fie aplicat, nu a fost pus în practică, în schimb a fost instituit sistemul electoral al reprezentării proporționale, conform căruia scrutinul s-a desfășurat într-o circumscripție electorală națională

²⁵ CORJ, M. Sistemul electoral (majoritar, proporțional sau mixt) optim pentru Republica Moldova. În: *Revista Națională de Drept*, 2017, nr. 7, p.17.

²⁶ Legea nr. 1609/1993 privind alegerea Parlamentului. În: *Monitorul Parlamentului Republicii Moldova*, nr. 10 din 30.10.1993, art. 289. (lege abrogată)

²⁷ Hotărârea Parlamentului privind modul de punere în aplicare a Legii privind alegerea Parlamentului: nr. 1613 din 19.10.1993. În: *Monitor*, 1993, nr. 10, art. 290. (hotărâre caducă)

unică.

Am subliniat acest aspect în debutul cercetării noastre pentru a remarca anumite particularități atât de ordin normativ, cât și istoric caracteristice Republicii Moldova în perioada obținerii independenței și care au avut urmări directe asupra instituției alegerilor în ansamblu. Cât privește repertoriul normativ, care conține reglementări privitoare la instituția alegerilor, vom sublinia faptul că respectiva instituție este prevăzută în principalele acte normative ale Republicii Moldova, fapt ce subliniază o dată în plus importanța alegerilor pentru edificarea democrației în cazul Republicii Moldova.

Astfel, în această ordine de idei se înscrie Constituția, care reprezintă principalul act normativ al statului, legea fundamentală a Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994 și intrată în vigoare la 27 august 1994.²⁸

Constituția Republicii Moldova (art. 2) stabilește: „Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție”.²⁹

Drepturile și libertățile fundamentale ale omului sunt reglementate în Titlul II, capitolul II, art. 24-54 din Constituție. Un loc aparte îl ocupă *dreptul la vot și dreptul de a fi ales*, prevăzut la art. 38 al legii fundamentale a Republicii Moldova. În acest sens, acest drept este garantat de stat, dovadă fiind prevederea de la art. 38:

„(1) Voința poporului constituie baza puterii de stat. Această voință se exprimă prin alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

(2) Cetățenii Republicii Moldova au drept de vot de la vârsta de 18 ani, împliniți până în ziua alegerilor inclusiv, excepție făcând cei puși sub interdicție în modul stabilit de lege.

(3) Dreptul de a fi aleși le este garantat cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot, în condițiile legii”.³⁰

Totodată, art. 4 din Constituție stabilește că: „Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și celelalte tratate la care Republica Moldova este parte³¹. Așadar, putem afirma cu certitudine că alegerile sunt reglementate și garantate de un șir de tratate internaționale printre

²⁸ Constituția Republicii Moldova: din 29.07.1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.1.

²⁹ Constituția Republicii Moldova: din 29.07.1994. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr.1, art. 2.

³⁰ *Ibidem*, art. 38.

³¹ *Ibidem*, art. 4.

care: Declarația Universală a Drepturilor Omului³²; Pactul Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, adoptat la 16 decembrie 1966³³; Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat la 16 decembrie 1966³⁴ etc.

Până la adoptarea Codului electoral, repertoriul normativ privitor la dreptul de vot a mai cunoscut: Legea nr. 1040 cu privire la referendum, adoptată în 1992, Legea cu privire la alegerile locale nr. 308, adoptată în 1994, Legea nr. 833 privind alegerile pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, adoptată în 1996.

„La 21 noiembrie 1997 a fost adoptat Codul electoral, care a menținut sistemul proporțional, statuând că alegerea Parlamentului se desfășoară într-o singură circumscripție electorală națională, în care se aleg 101 deputați”.³⁵

Până recent, principalul act legislativ care reglementează procesul electoral în Republica Moldova a fost Codul electoral nr. 1381/1997 abrogat (cu excepția art. 16 alin. (1) - (2) și art. 17 alin. (1), (2), (4) și (6)), iar din 23.12.2022 a intrat în vigoare Codul electoral nr. 325 din 08.12.2022.

Codul electoral adoptat în 1997 a reprezentat un act normativ binevenit la acea vreme, chiar am putea spune ca a contribuit la edificarea instituției alegerilor în Republica Moldova și, prin aceasta, la fundamentarea democrației, a stabilit mecanismele de participare la alegeri a principalilor actori implicați în proces, a stabilit drepturile și obligațiile acestora, a prevăzut mecanismele organizării procesului de votare și a referendumurilor, a contribuit la formarea unui cord de funcționari electorali, a stabilit funcțiile, drepturile și îndatoririle organelor electorale, a prevăzut condițiile de anulare a alegerilor etc.

Cu toate acestea, respectivul act normativ a fost în mare parte depășit de timp, prin urmare s-a impus o revizuire a legislației electorale și adoptarea unei legi care să corespundă timpului, și anume, să precizeze definirea unor termeni, să revadă procedura de numire a membrilor Comisiei Electorale Centrale, să reglementeze mai clar și mai aprofundat rolul funcționarilor electorali, să prevadă noi mecanisme în procesul de votare, să clarifice rolul presi în perioada campaniei electorale, să stabilească reguli de control în ceea ce privește monitorizarea finanțării candidaților la

³² *Declarația Universală a Drepturilor Omului*, 10 decembrie 1948. Disponibil: <http://www.un.org/russian/documen/declarat/declhr.htm>.

³³ Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale din 16 decembrie, 1966. Disponibil: <http://www.un.org/russian/documen/convents/pactecon.htm>.

³⁴ Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat la 16 decembrie 1966 la New York de Adunarea Generală a ONU. Disponibil: <http://www.un.org.russian/documen/convents/pactpol.htm>.

³⁵ CORJ, M. Sistemul electoral (majoritar, proporțional sau mixt) optim pentru Republica Moldova. În: *Revista Națională de Drept*, 2017, nr. 7, p. 17.

alegeri etc.

Totodată vom sublinia că principalul act normativ electoral a păstrat sistemul electoral proporțional deplin (o țară – o circumscripție electorală), introdus încă din perioada obținerii independenței Republicii Moldova.

Cercetând specificul alegerilor locale în sistemul electoral al Republicii Moldova, am ajuns la concluzia că, în detrimentul dezvăluirii eficiente a temei date, este necesară abordarea sistemului electoral local al Republicii Moldova prin plasarea autorităților publice locale pe poziția unor autorități publice autonome.

În viziunea noastră, „administrația publică locală reprezintă tipul de administrație care, la nivel teritorial, îndeplinește sarcinile care le revin conform actelor normative și care au drept scop reprezentarea intereselor comunităților locale. Odată cu organizarea societăților în state, această formă de administrare la nivel teritorial s-a impus prin necesitatea dirigerii treburilor comunităților aflate în diferite localități. Aceasta, pe parcursul istoriei, a prezentat o evoluție și o diversificare a competențelor sale pornind de la extincție a administrației centrale și ajungând până la autonomie decizională. Astfel, pentru Republica Moldova, problematica reformării administrației locale începe cu trecerea de la totalitarism și continuă cu o democrație în care, alături de drepturi și libertăți individuale, apare necesitatea recunoașterii intereselor comunităților organizate la nivel local. Prin urmare, apare problema complementării intereselor statului cu cele de nivel local, fără a diminua din autoritatea statală sau fără a submina această formă de organizare socială”³⁶.

„În prezent, în cadrul administrației publice locale funcționează mai multe tipuri de autorități, astfel acestea pot fi împărțite în trei categorii:

I. Autorități alese de către cetățenii localităților respective în care activează persoane de demnitate publică, acestea fiind consiliile locale în care activează consilierii și primarii, modul de organizare a acestora are drept fundament principiul alegerilor periodice, la rândul lor acestea sunt de două tipuri: autorități cu caracter deliberativ, cum ar fi consiliile locale, și autorități cu caracter executiv, cum sunt primăriile, primele se disting de cele secunde prin modalitatea luării deciziilor, și anume în cazul consiliilor locale deciziile se vor lua cu majoritatea voturilor celor aleși (a consilierilor locali), deci la bază va sta consensul, pe când în cazul primăriilor vorbim de autoritatea primarului care decide în baza mandatului încredințat la alegeri de către locuitori.

³⁶ ILCIUC, C., CEBANU, I., *Reforma administrației publice locale în Republica Moldova. Aspecte tehnico-juridice. În: Dinamica schimbării și cultura organizațională a viitorului. Materialele conferinței naționale științifico-practică cu participare internațională ediția a III-a, Chișinău, 2023, p. 73.*

II. Autorități în care activează persoane cu statut de funcționari publici, modalitatea de accedea în cazul acestora fiind promovarea concursului de angajare conform Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, conform acestui act normativ funcțiile publice se clasifică în: a) funcții publice de conducere de nivel superior; b) funcții publice de conducere; c) funcții publice de execuție.³⁷ În cadrul acestor autorități, unde activează funcționarii publici, sunt îndeplinite două obiective, primul fiind de asistare în activitatea persoanelor de demnitate publică și al doilea ține de procesul de administrare a treburilor localităților respective, cum ar fi cele care țin de autoadministrarea financiară, formarea bugetelor locale, colectarea impozitelor și taxelor locale, reglementarea domeniului arhitectural și de construcții, transport public în interiorul localității etc.

III. A treia categorie de autorități sunt cele de execuție nemijlocită, în care activează funcționari care nu au nici statut de persoane de demnitate publică, nici funcționari publici, dar îndeplinesc activități nemijlocit de executare a sarcinilor publice, cum ar fi: îngrijirea spațiilor verzi, paza bunurilor de interes local, întreținerea parcului de autovehicule din dotarea localității respective, învățământ, sănătate etc”.³⁸

Remarcăm faptul că administrația locală a cunoscut cele mai multe modificări de la obținerea independenței Republicii Moldova. Acest fapt, deși a avut drept scopuri declarate de către inițiatorii respectivelor reforme întărirea capacităților de administrare la nivel local, în realitate, de cele mai dese ori au semănat mai mult a perturbații care au periclitat și din autonomia locală, dar și din capacitatea de autogovernare.

„Abordând pe scurt modalitatea electivă a organelor administrării publice locale, în contextul evoluției sistemului administrării publice de la declararea independenței și până acum, vom spune că anul 2001 a dat startul unei serii largi de schimbări și transformări în ceea ce privește procedura alegerii organelor APL, ce au avut drept consecință trecerea treptată la un sistem democratic de organizare a societății”.³⁹

În condițiile promulgării unui nou Cod electoral se impune o retrospectivă a principalelor modificări aduse recent legislației în domeniu. Deși a căpătat un nou conținut și, după cum este și firesc, reprezintă o variantă adaptată la cerințele timpului prezent, vom remarca că, în esență, Codul

³⁷ Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public: nr. 158/2008. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2008, nr. 230-232, art. 840.

³⁸ ILCIUC, C., CEBANU, I. Reforma administrației publice locale în Republica Moldova. Aspecte tehnico-juridice. În: *Dinamica schimbării și cultura organizațională a viitorului*. Materialele conferinței naționale științifico-practică cu participare internațională ediția a III-a, Chișinău, 2023, p. 74.

³⁹ COSTEA, M. *Introducere în administrația publică*. București: Economica, 2000, p. 17.

electoral din 2022 a păstrat multe reglementări din vechea elaborare adoptată în anul 1997. Cu toate acestea, deși anumite aspecte au fost păstrate chiar în detrimentul ideii de resetare totală a legii electorale.

În plan secund vom aminti de principalele modificări aduse legii electorale printre care:

– Chiar din primul articol intitulat „*Noțiuni generale*”, pe lângă noțiunile *alegeri*, *alegeri generale* și *alegeri anticipate*, existente în legislația electorală veche, sunt introduse și noțiunile de: *alegeri nevalabile*, *alegeri noi*, *alegeri nule*, *alegeri parțiale* și *alegeri regionale*. Dacă despre primele legislația anterioară făcea referiri în reglementările sale, atunci *alegeri regionale* este o noțiune cu totul nouă, introdusă recent în Codul electoral și aceasta presupune „alegeri organizate în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia pentru funcția de Guvernator (Bașcan) al Găgăuziei, pentru Adunarea Populară a Găgăuziei, precum și referendumurile pe probleme care, conform Legii nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), țin de competența Găgăuziei”⁴⁰.

– În ceea ce privește perioada votării, la fel au fost efectuate modificări, prin extinderea acesteia în anumite situații și cu acceptul organului electoral suprem. astfel art. 8 (2) din Codul electoral prevede că: „... alegerile în unele circumscripții electorale sau secții de votare pot fi desfășurate, din motive obiective (pandemii, situații excepționale, asigurarea dreptului la vot în condiții neordinare, numărul mare de alegători înregistrați la secțiile de vot de peste hotare etc.), pe parcursul a două zile (sâmbătă și duminică), fapt ce se stabilește prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale cu cel puțin 25 de zile înainte de ziua alegerilor”⁴¹.

– A fost extinsă categoria persoanelor obligate să-și suspende activitatea pe perioada campaniei electorale cu următoarele categorii: „adjuncții conducătorilor autorităților publice centrale și ai structurilor organizaționale din sfera lor de competență, secretarii consiliilor locale și ai preturilor, secretarul general al Aparatului Președintelui Republicii Moldova, secretarul general al Parlamentului, secretarul general al Guvernului, secretarii generali adjuncți ai Guvernului, secretarii de stat, secretarii generali ai ministerelor și funcționarii/angajații care au obligația de a-și suspenda raporturile de serviciu/muncă potrivit normelor juridice speciale ce reglementează activitatea acestora”⁴².

– În sistemul organelor electorale este inclus Consiliul Electoral Central al Găgăuziei, care

⁴⁰ Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427, art. 1.

⁴¹ *Ibidem*, art. 8 alin. (2).

⁴² *Ibidem*, art. 16 alin.(3).

conform noilor reglementări, „este parte integrantă a sistemului organelor electorale ale Republicii Moldova și exercită atribuțiile organului electoral central în cadrul alegerilor regionale în condițiile prezentului cod și ale actelor normative locale. În cazul alegerilor pentru Parlament, pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, pentru autoritățile administrației publice locale, precum și al referendumurilor, Consiliul Electoral Central al Găgăuziei exercită atribuțiile consiliului electoral de circumscripție de nivelul al doilea în condițiile prezentului cod.”⁴³

– Este prevăzută expres misiunea Comisiei Electorale Centrale, care presupune „crearea condițiilor optime pentru exercitarea nestingherită de către cetățenii Republicii Moldova a dreptului constituțional de a alege și de a fi aleși în cadrul unor alegeri libere și corecte, inclusiv prin asigurarea respectării legislației cu privire la finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale”⁴⁴ La fel este prevăzută o nouă modalitate de alegere a componentei Comisiei Electorale Centrale, la care ne vom referi mai jos. Observăm totuși o preocupare sporită a legiuitorului pentru modul de finanțare a partidelor politice și a campaniilor electorale, acest fapt se datorează necesității de impunere a transparenței mijloacelor financiare cheltuite de actorii politici. În acest sens, art. 26 din noul Cod electoral prevede supravegherea finanțării actorilor politici și stabilește atribuțiile Comisiei electorale Centrale în acest domeniu, după cum urmează:

„a) elaborează și adoptă actele administrative necesare pentru aplicarea și respectarea legislației cu privire la finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale;

b) elaborează documente cu caracter de îndrumare (formulare, ghiduri, norme metodologice), aprobate prin dispoziție a președintelui Comisiei Electorale Centrale, în scopul asistenței activității financiare și al instruirii partidelor politice, concurenților electorali, participanților la referendum sau grupurilor de inițiativă în privința drepturilor, obligațiilor și responsabilităților acestora în procesul de administrare a finanțelor;

c) colectează și sistematizează rapoartele privind gestiunea financiară a partidelor politice, rapoartele privind auditul partidelor politice, rapoartele privind finanțarea campaniilor electorale prezentate de concurenții electorali sau participanții la referendum și rapoartele privind finanțarea grupurilor de inițiativă;

⁴³ *Ibidem*, art.17 alin. 6.

⁴⁴ *Ibidem*, art.18.

d) analizează și verifică informația din rapoartele prezentate în condițiile prezentului cod și ale Legii nr. 294/2007 privind partidele politice, adoptă hotărâri executorii privind rezultatele verificării;

e) asigură publicarea pe pagina sa web oficială a informațiilor și a rapoartelor prezentate în condițiile prezentului cod și ale Legii nr. 294/2007 privind partidele politice;

f) examinează sesizările și contestațiile privind încălcarea legislației cu privire la finanțarea partidelor politice, a campaniilor electorale și a grupurilor de inițiativă;

g) conlucrează, în vederea asigurării respectării legislației privind finanțarea partidelor politice, a campaniilor electorale și a grupurilor de inițiativă, cu autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și cu alte instituții sau entități, indiferent de forma juridică de organizare;

h) cooperează și acordă asistență informațională la elaborarea unor studii independente de monitorizare a finanțării partidelor politice, a campaniilor electorale și a grupurilor de inițiativă;

i) studiază și monitorizează aplicarea legislației cu privire la finanțarea partidelor politice, a campaniilor electorale și a grupurilor de inițiativă, înaintează Parlamentului și Guvernului propuneri privind modificarea cadrului normativ în acest domeniu;

j) prezintă anual Parlamentului, până la data de 1 iunie, un raport privind finanțarea partidelor politice, a campaniilor electorale și/sau a grupurilor de inițiativă;

k) exercită alte atribuții de supraveghere și control al respectării legislației cu privire la finanțarea partidelor politice, a campaniilor electorale și a grupurilor de inițiativă, în conformitate cu prevederile prezentului cod și ale Legii nr. 294/2007 privind partidele politice.”⁴⁵

Se remarcă ușor spectrul mare de atribuții pe care organul electoral central le-a căpătat în urma revizuirii legislației electorale.

În ceea ce privește evidența alegătorilor au fost elaborate reglementări ce țin de Registrul de stat al alegătorilor, administrat de Comisia Electorală Centrală, prevăzându-se la art. 60 că „Cetățenii Republicii Moldova cu drept de vot care au fost radiați din evidența la domiciliu sau la reședința temporară în Republica Moldova, inclusiv cei care și-au stabilit domiciliul sau reședința temporară în străinătate, rămân înscriși în Registrul de stat al alegătorilor cu mențiunea „fără reședință”.⁴⁶ Deși reglementarea vine să clarifice anumite probleme organizaționale și de logistică, în opinia noastră acest fapt poate crea anumite dificultăți în procesul de organizare a alegerilor,

⁴⁵ *Ibidem*, art. 26 alin.(1).

⁴⁶ *Ibidem*, art. 60 alin. (4).

impunându-se întrebarea dacă autoritățile statului nu creează în asemenea mod un mediu favorabil pentru fraudarea scrutinelor.

O inovație a noii legi electorale o conține și reglementarea formei contestației electorale. Astfel, „contestația poate fi depusă în scris, expediată prin poștă sau transmisă în formă electronică la autoritatea competentă”⁴⁷ Acest fapt este realizat pentru a exclude orice formă de tergiversare a examinărilor unor eventuale încălcări ale reglementărilor electorale.

Referitor la alegerile locale, legiuitorul la fel a stabilit câteva modificări substanțiale, cum ar fi:

– „Alegerile locale generale au loc în ultima duminică a lunii octombrie sau prima duminică a lunii noiembrie”⁴⁸, prin urmare, legiuitorul a stabilit data concretă pentru desfășurarea acestora, diminuând astfel posibilitatea altor organe ale administrației publice de a manipula cu perioada desfășurării scrutinelor locale.

– „Data alegerilor se stabilește de către Comisia Electorală Centrală cu cel puțin 70 de zile înainte de ziua alegerilor.”⁴⁹ Stabilirea datei alegerilor locale devine prerogativa organului electoral central, și nu a Parlamentului Republicii Moldova, așa cum era până în 1 ianuarie 2023.

– „Au dreptul de a fi aleși primari cetățenii Republicii Moldova cu drept de vot care au împlinit, inclusiv în ziua alegerilor, vârsta de 23 de ani și au cel puțin studiile generale obligatorii prevăzute la art. 13 din Codul educației nr. 152/2014”⁵⁰ Așadar, observăm o micșorare a censului de vârstă pentru candidații la funcția de primar de la 25 de ani la 23 de ani.

– Confirmarea legalității alegerilor locale și validarea mandatelor devine atribuția organelor electorale, și nu a instanțelor de judecată, după cum era stabilit în legislația veche, astfel: „Consiliile electorale de circumscripție, în termen de cel mult 10 zile de la data primirii rapoartelor, proceselor-verbale și altor documente electorale de la birourile electorale, după caz, consiliile electorale de circumscripție de nivelul întâi, dar nu mai devreme de soluționarea definitivă de către organele electorale și instanțele de judecată a contestațiilor depuse conform procedurilor stabilite, confirmă sau infirmă printr-o hotărâre legalitatea alegerilor din circumscripția electorală respectivă și o transmit, în termen de 24 de ore după adoptare, Comisiei Electorale Centrale și consiliilor electorale

⁴⁷ *Ibidem*, art. 92 alin. (1).

⁴⁸ *Ibidem*, art.159 alin. (1).

⁴⁹ *Ibidem*, art. 159 alin. (2).

⁵⁰ *Ibidem*, art. 161 alin. (2).

de circumscripție respective de nivelul al doilea, care publică rezultatele definitive.”⁵¹ Prin urmare, cel care organizează alegerile acela le și validează. Considerăm aceste atribuții exagerat de mari pentru organele electorale, care încă nu și-au format un corp de funcționari electorali bine definit.

În cele din urmă observăm că actuala reglementare electorală capătă un caracter restrictiv mai pronunțat, conține o serie de reglementări inexistente în vechiul cod, dar și o preocupare pentru finanțarea partidelor politice și a candidaților la alegeri.

Trebuie să remarcăm faptul că, dincolo de reglementările absolut necesare instituției alegerilor, acestea trebuie să se desfășoare și în baza unor principii bine definite, ele fiind o competiție de idei, dezbateri a programelor politice și relaționare dintre candidați și alegători, astfel principiile joacă un rol fundamental și demonstrează gradul de maturitate politică și juridică a unei societăți.

În conformitate cu art. 2 din vechiul Cod electoral al Republicii Moldova din 1997 intitulat „Principiile participării la alegeri, cetățeanul Republicii Moldova participă la alegeri prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Participarea la alegeri este liberă (benevolă). Nimeni nu este în drept să exercite presiuni asupra alegătorului cu scopul de a-l sili să participe sau să nu participe la alegeri, precum și asupra exprimării de către acesta a liberei sale voințe. Cetățenii Republicii Moldova care domiciliază în afara țării beneficiază de drepturi electorale depline ...”⁵²

Totodată, după cum am mai menționat, în anul 2022 principala lege electorală a Republicii Moldova a suferit modificări substanțiale, fiind transpuse într-o nouă redacție a Codului Electoral aprobat de Parlament și publicat în 23.12.2022, în vigoare din 01.01.2023, care păstrează spectrul principiilor participării la vot.

Cât privește aspectul principiilor electorale la general, acesta în doctrina juridică comportă tratament diferit. Prof. V. Popa recunoaște în calitate de principii ale dreptului electoral doar: „principiul legalității, principiul transparenței, principiul universalității votului, principiul echitabilității procesului electoral și principiul autonomiei organelor electorale”, celelalte, fiind, în opinia autorului, „forme instituționalizate sau proceduri instituite prin normele dreptului electoral”.⁵³

În viziunea acad. I. Guceac, principiile dreptului electoral sunt „o serie de standarde general acceptate, fundamentale, care reflectă natura democratică a alegerilor în calitate de fundament

⁵¹ *Ibidem*, art. 174 alin. (2).

⁵² Codul electoral: nr. 1381 din 21.11.1997. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2017, nr. 451-463, art. 2.

⁵³ POPA, V. *Tratat de drept constituțional și instituții politice*. Ed. a 2-a rev. și ad., Chișinău: Notograf Prim SRL, 2021, p. 930.

constituțional al puterii publice, care determină condițiile primare de reglementare a drepturilor electorale”.⁵⁴ Astfel acad. I. Guceac clasifică principiile electorale în trei categorii:

„1) Principiile organizării și desfășurării alegerilor, din care fac parte: obligativitatea alegerilor, autenticitatea (nefalsificarea) alegerilor, periodicitatea alegerilor, libertatea alegerilor, alternativitatea alegerilor, admisibilitatea diferitor sisteme electorale și independența organelor electorale.

2) Principiile participării cetățenilor la alegeri, din care fac parte: universalitatea dreptului electoral, egalitatea dreptului electoral, votarea directă, secretul votului și libertatea exprimării opțiunii electorale.

3) Principii complementare”.⁵⁵

În opinia noastră merită susținută teza acad. I. Guceac care „separă principiile dreptului electoral de cele ale procesului electoral”, relatând că prin principiile procesului electoral trebuie înțelese: reguli generale care determină conținutul și comportamentul subiecților electorali”⁵⁶, formulând că „din categoria principiilor procesului electoral fac parte: organizarea și desfășurarea alegerilor de organe special constituite, continuitatea și ascendența procesului electoral, legalitatea, publicitatea, egalitatea în drepturi a subiecților electorali și documentarea procesului electoral”.⁵⁷

O opinie similară o are profesorul T. Cârnaț care prevede „că principiile dreptului electoral formează un sistem coordonat de garanții și proceduri care asigură desfășurarea unor alegeri oneste”⁵⁸ și „include la categoria principii complementare ale dreptului electoral asemenea principii ca: publicitatea, transparența, caracterul teritorial al alegerilor și responsabilitatea pentru încălcarea drepturilor electorale ale cetățenilor”.⁵⁹

Principiile sistemului electoral reprezintă preocuparea și a profesorilor A. Arseni, V. Ivanov și L. Suholitco, care le definesc ca fiind „procedee de stabilire a rezultatelor votării, numărarea voturilor depuse și declarate valabile, efectuarea bilanțului alegerilor”.⁶⁰ Ei enumeră la categoria principiilor sistemului electoral: universalitatea, participarea liberă la alegeri, votul obligatoriu, egalitatea cetățenilor la alegeri, contradictorialitatea procesului electoral, posibilitățile reale ale

⁵⁴ Guceac, I. *Drept electoral*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2005, p. 27.

⁶¹ *Ibidem*, p. 29-49.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 133.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 134-135.

⁵⁸ CÂRNAȚ, T. *Drept constituțional*, Chișinău: Print-Caro SRL, 2010, p. 347.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 349.

⁶⁰ ARSENI, A., IVANOV, V., SUHOLITCO, L. *Dreptul constituțional comparat*. Chișinău: Centrul editorial-poligrafic USM, 2003, p. 105.

pretendenților, publicitatea la pregătirea și desfășurarea alegerilor, votul secret”.⁶¹ În opinia noastră, cercetătorii menționați mai sus subliniază în mod vădit principiul universalității, care presupune că în cadrul scrutinelor participă toți cetățenii cu drept de vot care nu au în acest sens anumite îngrădiri.”. În lucrarea sa, profesorul I. Muraru accentuează că, pe lângă principiile egalității, votului direct, secretului votului, votului liber exprimat, „votul universal este o necesitate pentru că, într-un stat de drept și democratic, întreaga populație trebuie chemată la urne”.⁶²

Studiul lucrărilor din Federația Rusă a permis să identificăm că cercetătorii D. Katkov și E. Korcigo evidențiază următoarele principii atât ale procesului electoral, cât și ale dreptului electoral, printre care: „alternativitatea alegerilor, libertatea alegerilor, periodicitatea și obligativitatea desfășurării alegerilor, universalitatea dreptului electoral, egalitatea dreptului electoral, votarea directă și secretul votului”.⁶³

Autorii ruși dezvoltă problematica principiilor electorale și subliniază principiile după care funcționează nemijlocit organele electorale, în concepția lor aceste principii sunt: **„independența organelor electorale**, înțelegându-se independența față de organele puterii centrale și locale ale statului, iar hotărârile organelor electorale fiind obligatorii pentru organele puterii statale; **principiul colegialității**, acesta se evidențiază în procesul activității organelor electorale și în momentul adoptării hotărârilor, care își desfășoară activitatea dacă sunt prezenți majoritatea membrilor care fac parte, iar hotărârile, de obicei, se adoptă cu majoritatea membrilor numiți sau prezenți; **principiul transparenței** sau caracterul public al ședințelor organelor electorale la care pot participa reprezentanții organelor de presă, alegătorii, candidații sau reprezentanții acestora în condițiile legii”.⁶⁴

Savantul român C. Ionescu arată că „în doctrina constituțională au fost generalizate și divizate patru principii directoare sau cerințe fundamentale ale oricărui sistem de votare”.⁶⁵ „Întrunirea sau neîntrunirea acestor principii de către un sistem electoral îi conferă acestuia un caracter democratic sau, dimpotrivă, nedemocratic”.⁶⁶ E vorba de următoarele principii:

1) **„Fiecare candidat are o șansă egală cu a altuia de a fi ales**, pentru asigurarea egalității

⁶¹ *Ibidem*, p. 106.

⁶² MURARU, I., TĂNĂSESCU, E.-S. *Drept constituțional și instituții politice*. București: Lumina Lex, 2001, p. 395.

⁶³ КАТКОВ, Д. Б., КОРЧИГО, Е. В. Избирательное право. Вопросы и ответы. Москва: Юриспруденция, 2001, p. 6-10.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 46-49.

⁶⁵ SMOCHINĂ, A., CEBANU, I. Principiile care guvernează procesul electoral în Republica Moldova. În: *Studii juridice universitare*, nr. 2, Chișinău: Universitatea Liberă Internațională din Moldova, 2021, p. 61.

⁶⁶ IONESCU, C., *Tratat de drept constituțional comparat*, București: ALL BECK, 2003, p. 319.

de șanse se iau anumite masuri printre care: împărțirea întregii suprafețe teritoriale a statului în circumscripții electorale care coincid, în general cu unitățile administrativ-teritoriale”.⁶⁷ Cât privește Republica Moldova, în conformitate cu art. 79 alin (2) și art.107 alin. (2) din Codul electoral al Republicii Moldova în vigoare până la finele anului 2022 și cu art. 106 alin. (2) și art. 132 alin. (2) din noul Cod electoral, pentru alegerile parlamentare și prezidențiale, teritoriul întregului stat se consideră o singură circumscripție electorală națională. „Desfășurarea unei campanii electorale permite, în mod egal, fiecărui candidat să-și prezinte programul electoral”.⁶⁸ Acest fapt se regăsește și în legislația electorală veche, la art. 52 din Codul electoral care garanta expres că „Cetățenii Republicii Moldova, partidele și alte organizații social-politice, blocurile electorale, candidații și persoanele de încredere ale candidaților au dreptul de a supune discuțiilor libere și sub toate aspectele programele electorale ale concurenților electorali, calitățile politice, profesionale și personale ale candidaților, precum și de a face agitație electorală în cadrul adunărilor, mitingurilor, întâlnirilor cu alegătorii, prin intermediul mijloacelor de informare în masă, prin expunerea de afișe electorale sau prin intermediul altor forme de comunicare”.⁶⁹ Pentru comparație, același text este păstrat și în noua versiune a legislației electorale, la art. 70 alin. (1). În opinia noastră, merită de subliniat faptul că atât legislația electorală precedentă, cât și cea nouă reglementează în acest sens doar perioada electorală: „cuprinsă între ziua adoptării actului cu privire la stabilirea datei scrutinului și ziua în care rezultatele alegerilor sunt confirmate de către organele competente, dar nu mai mare de 120 de zile.”⁷⁰ Rămâne neatinsă perioada care precede acest interval și care poate constitui un mijloc prielnic de care să se folosească un potențial concurent electoral care posedă sub diferite forme mijloace media, ceea ce ar pune participanții la competiția electorală, în eventualitatea desfășurării unui scrutin, în condiții inechitabile.

2) **„Actul votării trebuie să fie real, sincer și în conformitate cu concepția politică, conștiința civică și interesele alegătorului**, asigurarea realizării acestui principiu se face prin mai multe cai, cum ar fi recensământul periodic și corect al cetățenilor cu drept de vot și întocmirea listelor alegătorilor. Se urmărește ca numărul înscris în listele de alegători să corespundă cu numărul înscris în statisticile oficiale, prin campanii electorale și publicarea efectivă și reală a acestora”⁷¹.

⁶⁷ IONESCU, C., *Tratat de drept constituțional comparat*. București: ALL BECK, 2003, p. 319.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 319

⁶⁹ Codul electoral: nr. 1381 din 21.11.1997. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2017, nr. 451-463, art. 667.

⁷⁰ Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427, art. 1.

⁷¹ IONESCU, C. *Tratat de drept constituțional comparat*. București: ALL BECK, 2003, p. 319.

Pentru Republicii Moldova, dezideratul respectiv a fost reglementat în art. 44 și 45 din Codul electoral vechi, care arăta modalitatea de întocmire a listelor electorale, verificarea și publicarea acestora. În opinia noastră, acest capitol conținea câteva lacune, de exemplu, „numărul total de alegători înscriși în Registrul de stat al alegătorilor în conformitate cu Hotărârea CEC nr. 2974 din 19.11.2014 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la Registrul de stat al alegătorilor la etapa încheierii procedurii de actualizare a listelor electorale pentru data de 21.06.2021 era de 3.282.837 de alegători”.⁷²

În conformitate cu regulamentul respectiv, „datele acestui registru sunt destinate exclusiv întocmirii listelor electorale, Registrul constituie unica sursă oficială despre datele cu caracter personal ale cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot și este inclus în Registrul resurselor informaționale ce aparțin Comisiei Electorale Centrale”⁷³. În aceeași ordine de idei, verificând anuarul statistic, publicat de BNS al Republicii Moldova la capitolul populație cu reședință obișnuită, găsim indicată cifra de 2597,1 mii, în această cifră incluzându-se toată populația Republicii Moldova, inclusiv de până la vârsta de 18 ani care au o reședință⁷⁴. „Prin urmare, în vechea legislație electorală exista o diferență de câteva sute de mii de alegători dintre datele prezentate de Registrul de stat al alegătorilor și altele oferite de BNS, publicate pe pagina web oficială. Ambiguitatea acestui fapt pune anumite semne de întrebare în ceea ce privește numărul concret și real de alegători care sunt în Republica Moldova. În acest context, considerăm oportun de a se realiza recensământul întregii populației.”⁷⁵ Chiar dacă noua versiune a legislației electorale în vigoare din 1.01.2023 în capitolul IV conține reglementări referitoare la Registrul de stat al alegătorilor și modul de întocmire și verificare a listelor electorale, chestiunea respectivă nu este soluționată definitiv.

În aceeași ordine de idei, vom fi de acord și cu opinia că „accesul candidaților la presă are o importanță fundamentală. Se urmărește ca alegătorii să cunoască programele electorale ale candidaților și să aleagă în deplină cunoștință de cauză, respectarea secretului votului și a securității

⁷² SMOCHINĂ, A., CEBANU, I. Principiile care guvernează procesul electoral în Republica Moldova. În: *Studii juridice universitare*. Nr. 2, 2021, [online]. Disponibil: <https://ulim.md/sju/nr-2-2021/principiile-care-guverneaza-procesul-electoral-in-republica-moldova/>

⁷³ Hotărârea Comisiei Electorale Centrale pentru aprobarea Regulamentului cu privire la Registrul de stat al alegătorilor: nr. 2974 din 19.11.2014. În: Monitorul oficial al Republicii Moldova, 2015, nr. 11-21, 73, pct. 4, 5, 7.

⁷⁴ [Populația și procesele demografice](https://statistica.gov.md/ro/statistic_domain_details/12), [cit. 02.02.22]). Disponibil: https://statistica.gov.md/ro/statistic_domain_details/12

⁷⁵ SMOCHINĂ, A., CEBANU, I. Principiile care guvernează procesul electoral în Republica Moldova. În: *Studii juridice universitare*. Disponibil: <https://ulim.md/sju/nr-2-2021/principiile-care-guverneaza-procesul-electoral-in-republica-moldova/>

urnelor, împiedicarea falsificării buletinelor de vot”.⁷⁶

3) **„Legalitatea sau corectitudinea verificării și anunțării rezultatelor alegerilor**, aceasta se asigură prin stabilirea unor comisii electorale formate din persoane cu o conduită ireproșabilă care desfășoară această procedură, dreptul partidelor politice de a-și desemna reprezentanți în birourile electorale, acreditarea observatorilor naționali și internaționali, anularea alegerilor în caz de fraudă electorală”.⁷⁷ Din conținutul legislației Republicii Moldova, o verigă importantă în formarea organelor electorale îl constituie partidele parlamentare, în acest sens, vechea legislație electorală prevedea că „Comisia Electorală Centrală este constituită din 9 membri: un membru este desemnat de către Președintele Republicii Moldova, ceilalți 8 membri sunt desemnați de către Parlament, cu respectarea reprezentării proporționale a majorității și a opoziției.”⁷⁸ Vechea reglementare permitea indirect politizarea organului electoral central și prin aceasta defavoriza concurenții electorali care nu dețineau reprezentare în Parlament, fapt care venea în contradicție cu toate principiile dreptului electoral enunțate mai sus. Noua reglementare electorală a adus câteva modificări reducând numărul membrilor CEC de la 9 la 7, dar a păstrat politizarea acesteia, acceptând ca doar un membru din cei 7 să fie numit de Consiliul Superior al Magistraturii. Considerăm, prin urmare, în continuare necesară modificarea Codului electoral în ideea atribuirii Consiliului Superior al Magistraturii dreptul de a forma organului electoral central.

4) **„Contenciosul electoral**. Legislația electorală în vigoare din Republica Moldova pune la dispoziție un șir de instrumente juridice cu scopul de a apăra interesele alegătorilor și ale candidaților, care includ: dreptul de a contesta până la anularea alegerilor.”⁷⁹

Dacă pentru doctrinarii științei dreptului o importanță deosebită în ceea ce privește principiile electorale o au universalitatea, egalitatea, secretul votului, libertatea exprimării acestuia, obligativitatea alegerilor, autenticitatea alegerilor, periodicitatea alegerilor, libertatea alegerilor, alternativitatea alegerilor, admisibilitatea diferitor sisteme electorale și independența organelor electorale, atunci politologii subliniază, la acest capitol, asemenea principii precum: controlul societății civile asupra mecanismului de decizie guvernamentală, transparența procesului de guvernare, pluralismul politic, legitimitatea civilă a puterii politice.

Primele două au o importanță deosebită în procesul desfășurării alegerilor, când membri ai

⁷⁶ IONESCU, C. *Tratat de drept constituțional comparat*. București: ALL BECK, 2003, p. 320.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 320-321.

⁷⁸ Codul electoral: nr. 1381 din 21.11.1997. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2017, nr. 451-463, art. 16.

⁷⁹ SMOCHINĂ, A., **CEBANU, I.** Principiile care guvernează procesul electoral în Republica Moldova. În: *Studii juridice universitare*, <https://ulim.md/sju/nr-2-2021/principiile-care-guverneaza-procesul-electoral-in-republica-moldova/>

societății civile pot deveni observatori în cadrul scrutinelor, pot obține anumite informații referitoare la cheltuielile bugetare care țin de anumite alegeri sau cheltuielile concurenților din campania electorală, care sunt făcute publice, la fel pot iniția anumite sondaje de opinie etc. În ceea ce privește pluralismul politic, relatăm că cercetătorul C. Ionescu consideră ca „una din valorile fundamentale și intrinseci ale democrației contemporane, cu valoare de principiu constituțional, înțeles ca diversitate de interese, de forțe, ideologii, culturi, grupuri sociale, categorii socio-profesionale, valori și concepții politice, ideologice, filozofice, estetice, religioase, ca diversitate de organisme politice și organizații sociale, purtătoare ale anumitor interese și câmpuri axiologice specifice”.⁸⁰ Când privește legitimitatea civilă politică, în conformitate cu opinia politologului C. Vâlsan, „are la bază acordul și voința cetățenilor, pentru exercitarea puterii și, de regulă, aceasta se realizează prin alegeri libere cu caracter universal, direct și secret”.⁸¹ Astfel, în viziunea autorului, alegerile reprezintă un consens general și un consimțământ privitor la conducerea societății.

Nu putem să trecem cu vederea nici opinia Comisiei de la Veneția, care la acest capitol subliniază următoarele: „respectarea celor cinci principii care stau la baza patrimoniului electoral european (votul universal, egal, liber, secret și direct) este esențial pentru democrație.” Astfel prestigiosul organ internațional în materie de drept pune la baza sistemului electoral european cele 5 principii enumerate mai sus, peste care nu poate trece nici o societate democratică, iar condițiile de implementare a acestora în opinia comisiei sunt: respectarea drepturilor fundamentale, stabilitatea legii electorale și garanțiile procedurale. În acest sens este menționat că: “Nu schimbarea sistemelor de vot este un lucru rău – acestea pot fi întotdeauna schimbate în bine – cât schimbarea lor frecvent sau chiar înainte de (în decurs de un an de la) alegeri. Chiar și atunci când nu se intenționează nicio manipulare, schimbările vor părea dictate de interese politice”.⁸²

„Sintetizând, relatăm că au fost identificate o multitudine de viziuni care vizează principiile electorale, dar evidențiem că o valoare semnificativă au nu doar identificarea principiilor, dar și sistematizările acestora. În această ordine de idei, susținem aportul adus la elucidarea acestui aspect de către academicianul I. Guceac și C. Ionescu.”⁸³

În acest context, prezentăm/expunem o viziune de ansamblu asupra principiilor electorale

⁸⁰ IONESCU, C. *Principii fundamentale ale democrației constituționale*. București: Lumina Lex, 1997, p. 135.

⁸¹ VÂLSAN, C., *Politologie*. București: Editura Economică, 1997, p. 63-64.

⁸² *Ibidem*, p. 65.

⁸³ SMOCHINĂ, A., **CEBANU, I.** Principiile care guvernează procesul electoral în Republica Moldova. În: *Studii juridice universitare*, Disponibil: <https://ulim.md/sju/nr-2-2021/principiile-care-guverneaza-procesul-electoral-in-republica-moldova/>

care pot fi divizate în:

– **principii ale dreptului electoral**, din care fac parte principiile organizării și desfășurării alegerilor (de exemplu: obligativitatea alegerilor, autenticitatea (nefalsificarea) alegerilor, periodicitatea alegerilor, libertatea alegerilor, alternativitatea alegerilor, admisibilitatea diferitor sisteme electorale și independența organelor electorale) și principiile participării cetățenilor la alegeri (precum: universalitatea dreptului electoral, egalitatea dreptului electoral, votarea directă, secretul votului și libertatea exprimării opțiunii electorale);

– **principii ale procesului electoral**, din care fac parte principiile descrise de către profesorul C. Ionescu, acestea oferă caracterul democratic sau nedemocratic procesului electoral, principiile care țin nemijlocit de organizarea și funcționarea organelor electorale și principiile expres prevăzute de legislația electorală.⁸⁴

În Republica Moldova, organizarea și desfășurarea alegerilor sunt determinate de următoarele principii:⁸⁵

„obligativitatea alegerilor – acest principiu presupune că alegerile în Republica Moldova sunt unica modalitate obligatorie și legală de formare a organelor reprezentative centrale și de autoadministrare locală. Obligativitatea alegerilor stabilește interdicția pentru organele de stat și cele de autoadministrare locală de a se eschiva de la luarea deciziei despre desfășurarea scrutinului în termenul stabilit de legislație, de a amâna sau anula alegerile fixate.

autenticitatea (nefalsificarea) alegerilor – se află într-o legătură strânsă cu obligativitatea alegerilor. În conformitate cu Codul electoral, hotărârile Consiliului și ale Biroului electoral, adoptate în limitele competenței lor, inclusiv cele care confirmă rezultatele alegerilor, sunt executorii pentru autoritățile publice, întreprinderi, instituții și organizații, persoanele cu funcții de răspundere, partide, alte organizații social-politice și organele lor, precum și pentru toți cetățenii. Sunt înregistrate cazuri de revizuire a hotărârilor comisiilor electorale privitor la rezultatele alegerilor de către unele organe de stat sau funcționari din cadrul lor”.

periodicitatea alegerilor – acest principiu este condiționat de faptul că atribuțiile organelor publice reprezentative centrale și de autoadministrare locală sunt limitate în timp. „Din această cauză se prevede ca alegerile ordinare să se desfășoare la anumite intervale de timp. Perioadele între

⁸⁴ SMOCHINĂ, A., **CEBANU, I.** Principiile care guvernează procesul electoral în Republica Moldova. În: *Studii juridice universitare*, nr. 2, 2021, [online]. Disponibil: <https://ulim.md/sju/nr-2-2021/principiile-care-guverneaza-procesul-electoral-in-republica-moldova/>

⁸⁵ CUJBĂ, V. *Partidele politice și rolul lor în societatea contemporană*. Rezumatul tezei de doctorat. București, 1994. p. 22.

alegeri sunt determinate de durata mandatului de realizare a atribuțiilor de către organele respective, astfel încât, pe de o parte, ele să asigure stabilitate în activitatea acestora, iar pe de altă parte, să garanteze rotația acestora și să excludă exercitarea de lungă durată nejustificată a funcțiilor electiv de către unele și aceleași persoane. Acest principiu este o condiție obligatorie a legalității și democratismului alegerilor și reprezintă în același timp o garanție importantă, care împiedică prelungirea nelegitimă a termenului de exercitare a atribuțiilor cu caracter public la nivel național și local. Din aceste considerente, în Constituția Republicii Moldova (art. 63) se consacră expres că Parlamentul este ales pentru un mandat de 4 ani. „Aceste dispoziții, alături de normele de drept care determină termenele de fixare a alegerilor ordinare și extraordinare, contribuie la asigurarea normativă a principiului periodicității alegerilor”.⁸⁶

libertatea alegerilor – este fundamentală pentru organizarea și desfășurarea campaniilor electorale, astfel Constituția Republicii Moldova (art. 38) consacră acest principiu, „prin care se exclude orice formă de constrângere cu privire la participarea cetățenilor la alegeri, precum și în procesul nemijlocit al votării, cercetătorul V. Popa adaugă la acestea și presiunea audiovizuală, care se monitorizează de către Consiliul Coordonator al Audiovizualului”.⁸⁷

Cât privește libertatea alegerilor, vom mai menționa că acestea au o importanță fundamentală prin rolul pe care îl au în societate, prin spiritul de independență decizională transmis membrilor societății, dar și cel de responsabilitate pentru treburile statului.

„*alternativitatea alegerilor* – acest principiu nu este consacrat în Codul electoral al Republicii Moldova, fapt pentru care creează situații de incertitudine în aplicarea dreptului electoral. Introducerea acestui principiu va servi la avansarea proceselor democratice, la consolidarea societății civile, el devenind un catalizator al dezvoltării parlamentarismului național alternanța la putere a diferitor partide politice reprezintă chintesența unui regim democratic, care oferă șanse egale de acces la putere. Pe lângă acestea, un dezavantaj îl reprezintă că schimbarea guvernelor poate duce la crize politice, nerespectarea agendei de reforme și modernizare absolut necesare, mai ales pentru statele în proces de dezvoltare”.⁸⁸

„*admisibilitatea diferitelor sisteme electorale* – nici Constituția, nici Codul electoral, atât cel

⁸⁶ SMOCHINĂ, A., **CEBANU, I.** Principiile care guvernează procesul electoral în Republica Moldova. În: *Studii juridice universitare*, nr. 2, Chișinău: Universitatea Liberă Internațională din Moldova, 2021, p. 59-70, ISSN 1857-4122.

⁸⁷ POPA, V. *Tratat de drept constituțional și instituții politice*, ed. a 2-a rev. și ad. Chișinău: Notograf Prim SRL, 2021, p. 930.

⁸⁸ SMOCHINĂ, A., **CEBANU, I.** Principiile care guvernează procesul electoral în Republica Moldova. În: *Studii juridice universitare*, nr. 2, Chișinău: Universitatea Liberă Internațională din Moldova, 2021, p. 59-70, ISSN 1857-4122.

precedent, cât și cel în vigoare, nu conțin interdicții privind utilizarea diferitor sisteme electorale în procesul organizării alegerilor centrale sau locale. Legislația electorală din Republica Moldova acceptă sistemul reprezentării proporționale în organizarea alegerilor parlamentare, a organelor de autoadministrare locală deliberative și sistemul electoral majoritar la alegerea primarilor”.⁸⁹

independentă organelor electorale – acesta invocă dezideratul absolut corect, care presupune necesitatea constituirii organelor electorale în ideea organizării efective a alegerilor. Astfel, la art.17 alin. (1) din Codul Electoral, se prevede că „În scopul organizării și desfășurării alegerilor se constituie:

- a) Comisia Electorală Centrală;
- b) consiliile electorale de circumscripție de nivelurile al doilea și întâi;
- c) birourile electorale ale secțiilor de votare;
- d) Consiliul Electoral Central al Găgăuziei.”⁹⁰

În același timp, la art. 19 este prevăzut că „În exercitarea atribuțiilor sale, Comisia Electorală Centrală se conduce de principiul imparțialității și neutralității politice, dispune de independență organizațională, funcțională, operațională și financiară.”⁹¹ Astfel, observăm că pe lângă enumerarea organelor electorale, noua reglementare conținută în Codul electoral stabilește expres că organul electoral central se conduce de principiile imparțialității și neutralității politice. Acest fapt totuși rămâne sub un mare semn de întrebare din moment ce 6 din 7 membri ai Comisiei Electorale Centrale sunt numiți de actori politici.

publicitatea sau transparența organelor electorale, acest principiu vizează „activitatea acestor organe și se asigură prin dreptul candidaților înregistrați, observatorilor internaționali, reprezentanților mijloacelor de informare în masă, să asiste la ședințele organelor electorale, obligația acestora să-și publice hotărârile, dreptul observatorilor să asiste la votare etc.”⁹²

documentarea procesului electoral, prevede „fixarea procedurilor electorale, legislația electorală conține date privitor la un număr mare de documente electorale, o importanță sporită o au documentele electorale de strictă evidență (buletinele de vot, certificatele cu drept de vot) și

⁸⁹ *Dreptul tau: Accesul la informație. Legislația RM. Acte internaționale. Extrase.* Chisinau: Universul, 2012, p. 65.

⁹⁰ *Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2022, nr. 426-427, art.17 alin. (1).*

⁹¹ *Ibidem*, art. 19 alin. (1).

⁹² GUCEAC, I. *Drept electoral*. Chișinău: Tipografia centrală, 2005, p. 134-135.

procesele – verbale ale organelor electorale”.⁹³

Din istoricul evoluției legislației electorale în Republica Moldova vom aminti faptul că, în 2013, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 94 din 19.04.2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative⁹⁴, prin care a amendat prevederile Codului electoral și astfel a introdus „*sistemul electoral mixt*, însă acest sistem electoral – sistemul electoral mixt – a supraviețuit doar 20 de zile (între 20.04 și 10.05.2013), deoarece prevederile lui au fost abrogate/modificate prin Legea nr. 108 din 03.05.2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative”.⁹⁵

La 5 mai 2017, Parlamentul Republicii Moldova a aprobat proiectul nr. 60/2017 (votul uninominal) în prima lectură cu 52 de voturi, iar proiectul nr. 123 din 19 aprilie 2017 (sistemul electoral mixt) a fost acceptat în prima lectură cu 74 de voturi. Ulterior, aceste proiecte au fost comasate, iar la 31.07.2019 Parlamentul a anulat sistemul electoral mixt, revenind la votul proportional.

1.3. Viziunea doctrinară privind noțiunea de guvernare și proces de guvernare

Vorbind despre alegeri trebuie să amintim faptul că acestea sunt legate de guvernare și chiar influențează procesul de guvernare într-un stat. Astfel, în cele ce urmează ne-am propus să analizăm și acest aspect, care la fel ca și alegerile au o influență fundamentală pentru democrație, fiind emanația alegerilor actorii implicați în guvernarea statului sunt limitați de mandatul oferit prin scrutine și, prin urmare, în acțiunile lor se vor conduce de principiul periodicității acestora.

„Societatea, fiind organizată în stat, a evoluat pe parcursul mileniilor sub diverse aspecte, ajungând în etapa contemporană când, pe de o parte, este necesară o putere de stat capabilă să asigure societății reglementări clare pentru gestionarea diferitor relații sociale, iar, pe de altă parte, standardele democrației, în prezent, impun garantarea drepturilor și libertăților individuale. În asemenea condiții, procesul de guvernare devine unul complex, care trebuie să țină seamă de unele bariere firești pentru a împiedica abuzul, aceste bariere, instituite de societate prin reglementări juridice, care au apărut în urma experienței acumulate în decursul istoriei, sunt adevărate instituții de

⁹³ *Ibidem*, p. 135.

⁹⁴ Lege pentru modificarea și completarea Regulamentului Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996: nr. 120 din 26.06.2010. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2010, nr. 107, 328.

⁹⁵ Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative: nr. 108 din 03.05.2013. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2013, nr. 109, 346.

drept, pe care un proces de guvernare veritabil își fundamentează legalitatea și legitimitatea proprie.”⁹⁶

Conform Dicționarului explicativ al limbii române (în continuare - *DEX*), „a guverna” presupune: a conduce, a administra, a dirija un stat, un popor sau a conduce, a îndruma conduita cuiva, ori a impune, a cere un anumit caz, o anumită construcție, iar „guvernare”, conform *DEX*-ului, este perioada în care un guvern își exercită activitatea. Totodată, conform aceleiași surse, „guvernământ” reprezintă forma de conducere politică a unui stat.⁹⁷ Prin urmare, observăm că *DEX*-ul face o legătură între noțiunile respective de concept – de conducere, perioada de exercitare a acesteia și forma pe care o îmbracă sub aspect politic într-un stat. La rândul său, conceptul de conducere este strâns legat de conceptul de putere de stat, care, în accepțiunea lui M. Balan, „este o formă de dominație politică, unică, permanentă, seculară cu un caracter organizat și rațional și este suverană”.⁹⁸ Pe de altă parte, „noțiunea de stat este privită ca fiind instrument al conducerii sociale”.⁹⁹

„Prin urmare, observăm că noțiunea de guvernare, în sensul dreptului constituțional, este legată de conceptul statului și puterii de stat, acestea din urmă fiind instrumente de organizare socială.”¹⁰⁰

Despre puterea de stat, doctrina arată că aceasta deține câteva caracteristici definitorii cum ar fi:

– **Unicitatea**, care presupune „inexistența unei puteri sociale care să rivalizeze cu statul. Nicio autoritate nu poate fi invocată contra autorității statului”.¹⁰¹ Acest fapt garantează atât ordinea socială, cât și permite procesului de guvernare să se producă fără nicio concurență, prin garantarea

⁹⁶ SMOCHINĂ, A., CEBANU, I. Aspects of the process of governance in contemporary states. În: *Journal Legal and Administrative Studies*, University of Pitesti Faculty of Economic Sciences and Law, Year XXI, No. 2 (27) – 2022, p. 65-85.

⁹⁷ *Dicționarul explicativ al limbii române*. Academia Română, Institutul de Lingvistică „Iorgu Iordan-Al. Rosetti”, ed. a-2-a rev. București: Universul Enciclopedic Gold, 2009, p. 455.

⁹⁸ BALAN, M. *Drept constituțional și instituții politice, vol. 1, Teoria generală a statului și a constituției. Constituția română în context european*. Iași: Hamangiu, 2015, p. 40.

⁹⁹ POPA, V. *Tratat de drept constituțional și instituții politice*, ed. a 2-a rev. și ad. Chișinău: Notograf Prim SRL. 2021, p. 52.

¹⁰⁰ SMOCHINĂ, A., CEBANU, I. Aspects of the process of governance in contemporary states. În: *Journal Legal and Administrative Studies*, University of Pitesti Faculty of Economic Sciences and Law, Year XXI, No. 2 (27) – 2022, p. 65-85.

¹⁰¹ BALAN, M. *Drept constituțional și instituții politice, vol. 1, Teoria generală a statului și a constituției. Constituția română în context european*. Iași: Hamangiu, 2015, p. 40.

activității autorităților statului.”¹⁰²

– **Caracterul politic**, care vizează „interesele de ansamblu ale societății, iar autoritățile statului își au rațiunea de a exista în satisfacerea directă sau indirectă a anumitor nevoi sau interese sociale”¹⁰³. „Vom remarca în acest sens că, în epoca contemporană, statul nu deține controlul total al sferei publice, fiind, din acest punct de vedere, în concurență cu biserica, organizațiile neguvernamentale, partidele politice etc. Totuși, soluționarea problemelor curente ale societății ar trebui, în primul rând, să vină din partea statului. În acest context, vom remarca faptul că puterea deținută de reprezentanții politici, pe de o parte, va fi limitată de societatea civilă, iar, pe de altă parte, va fi marcată de prioritățile angajate de liderii grupurilor politice în campaniile electorale.”¹⁰⁴

– **Permanența** – „autoritățile publice își îndeplinesc atribuțiile neîntrerupt pe întreaga perioadă a existenței statului. Chiar dacă au loc răsturnări politice, lovături de stat, revoluții sau schimbări de regim politic ori se produce un „vid de putere” și domnește o mare incertitudine în privința organizării politice și constituționale a statului, activitatea instituțiilor sale nu încetează”¹⁰⁵. „Vom remarca că puterea de stat este prezentă pe tot parcursul existenței statului, iar în momentele de criză poate să dispară eficacitatea acesteia, dar nu și putere însăși.”¹⁰⁶

– **Distincția clară dintre puterea politică și biserică** – „vreme îndelungată normele religioase și cele juridice alcătuiau un tot întreg. Dincolo de circumstanțele istorice, ținând de găsierea unor soluții pragmatice pentru menținerea unității politice, separația dintre cele două sfere normative este accentuată și de evoluția divergentă a celor două entități instituționale”¹⁰⁷. „Faptul separării statului de religie nu presupune desconsiderarea religiei, dar purtarea unui dialog între cele

¹⁰² SMOCHINĂ, A., CEBANU, I. Aspects of the process of governance in contemporary states. În: *Journal Legal and Administrative Studies*, University of Pitesti Faculty of Economic Sciences and Law, Year XXI, No. 2 (27) – 2022, p. 65-85.

¹⁰³ BALAN, M. *Drept constituțional și instituții politice, vol. 1, Teoria generală a statului și a constituției. Constituția română în context european*. Iași: Hamangiu, 2015, p. 40.

¹⁰⁴ SMOCHINĂ, A., CEBANU, I. Aspects of the process of governance in contemporary states. În: *Journal Legal and Administrative Studies*, University of Pitesti Faculty of Economic Sciences and Law, Year XXI, No. 2 (27) – 2022, p. 65-85.

¹⁰⁵ BALAN, M. *Drept constituțional și instituții politice, vol. 1, Teoria generală a statului și a constituției. Constituția română în context european*. Iași: Hamangiu, 2015, p. 41.

¹⁰⁶ SMOCHINĂ, A., CEBANU, I. Aspects of the process of governance in contemporary states. În: *Journal Legal and Administrative Studies*, University of Pitesti Faculty of Economic Sciences and Law, Year XXI, No. 2 (27) – 2022, p. 65-85.

¹⁰⁷ BALAN, M. *Drept constituțional și instituții politice, vol. 1, Teoria generală a statului și a constituției. Constituția română în context european*. Iași: Hamangiu, 2015, p. 43.

două autorități din sfere diferite pe baza toleranței și reciprocității.”¹⁰⁸

Cât privește statul ca formă de organizare socială, vom menționa că acest aspect a fost dezbătut în doctrina juridică de numeroși savanți. Astfel statul a cunoscut diferite perioade în evoluția sa, încât astăzi, împărtășim afirmația lui T. Cârnaț, acesta este „o organizație social-politică, care realizează, în mod suveran, conducerea unei societăți (a unui popor stabilit pe un anumit teritoriu), deținând în acest scop atât monopolul creării, cât și monopolul aplicării dreptului și care, în exclusivitate, poate obliga executarea voinței generale, aplicând, în caz de necesitate, forța de constrângere”.¹⁰⁹ „Analizat din perspectiva procesului de guvernare, sintetizăm că statul este întemeiat pe trei elemente definitorii: *popor*, peste care se realizează o guvernare; *teritoriu*, asupra căruia se exercită funcțiile de administrare a guvernării; și *putere publică*, prin intermediul căreia se realizează guvernarea.”¹¹⁰

În alt context, din punct de vedere al gândirii politice a modernității, statul este privit ca „o parte a societăților nebazate pe înrudire sau supunere feudală, statul este considerat ca fiind indispensabil unor societăți complexe, fiind factor de unitate în formarea socială, distribuitorul autoritar al valorilor care controlează un monopol al violenței legitime pe un teritoriu dat, este puterea publică sau „*Grundnorm*” (sursa supremă a autorității etice)”.¹¹¹ „Așadar, în practica politică, unele ideologii contemporane fac o distincție netă între diferitele sfere de intervenție a statului. Prima se referă la rolul statului în crearea unui cadru legal pentru societate, asigurând primatul legalității și ordinii, protejând teritoriul național împotriva agresiunii externe și menținând anumite valori morale tradiționale. Cea de a doua sferă de activitate a statului se referă la intervenția în sistemul economic – reglementarea sau administrarea directă a producției, înlăturarea unora sau a tuturor drepturilor de proprietate presupuse în mod normal de proprietatea privată, redistribuirea veniturilor, asigurarea de bunuri sau servicii în baza altor principii decât cel al economiei de piață”.¹¹²

„Așadar, observăm că gândirea contemporană referitoare la stat este îndreptată spre ideea

¹⁰⁸ SMOCHINĂ, A., CEBANU, I. Aspects of the process of governance in contemporary states. În: *Journal Legal and Administrative Studies*, University of Pitesti Faculty of Economic Sciences and Law, Year XXI, No. 2 (27) – 2022, p. 65-85.

¹⁰⁹ CÂRNAȚ, T., *Drept constituțional și instituții politice*: Chișinău: CEP USM, 2020, p. 169.

¹¹⁰ SMOCHINĂ, A., CEBANU, I. Aspects of the process of governance in contemporary states. În: *Journal Legal and Administrative Studies*, University of Pitesti Faculty of Economic Sciences and Law, Year XXI, No. 2 (27), 2022, p. 65-85.

¹¹¹ DUNLEAVY, P., O’Leary, B. *Teoria Statului. Politica Democrației Liberale*, trad. din engl. de Sandulescu, V.-D. Chișinău: Epigraf, 2002, p. 18.

¹¹² *Ibidem*.

unei reduceri a sferei de influență sub aspectul unei guvernări limitate în acțiune și strict reglementate de normele dreptului. Având la bază cele două fundamente: putere de stat și stat, guvernarea în condițiile contemporane trebuie privită sub influența unor factori care au marcat această perioadă în dezvoltarea umană din punct de vedere al conceptelor referitoare la stat și limitarea lui în conducerea societății.”¹¹³ Cercetătorul M. Lupu, relatând despre constituționalizarea dreptului și stabilirea implicațiilor asupra sistemului de drept, arată că „a avut loc o schimbare de paradigmă în gândirea filosofico-politică după prăbușirea marilor imperii și afirmarea identității naționale, unde s-a impus adoptarea de legi fundamentale, care au reglementat cele mai importante relații sociale. După crizele care au marcat prima jumătate a secolului XX (prăbușirea imperiilor, urmată de apariția unor noi state, cele două conflagrații mondiale), a urmat instaurarea unor regimuri autoritare, care au divizat lumea contemporană. Aceste transformări au implicat, pe plan continental sau internațional, instituirea unor instrumente pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”.¹¹⁴

„Afirmăm cu certitudine că procesul de guvernare, la etapa actuală, trebuie să fie unul bazat pe conceptul statului de drept, în care garantarea drepturilor este un fundament indispensabil al statului democratic, iar constituția, ca și lege fundamentală, ocupând rolul de lege supremă în care celelalte acte nu pot să-i contravină sau, conform teoriei instituționale, care presupune că Constituția stabilește reguli de urmat pentru cei care conduc și cei conduși, garantează respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor.”¹¹⁵ Iar „controlul constituționalității este chemat să supravegheze constituționalitatea actelor normative și a acțiunilor”.¹¹⁶ „Or, orice guvernare, la etapa contemporană într-un stat de drept, este limitată de constituție, care, indiferent de conceptele celor două teorii: organică sau instituțională, presupune nepermiterea devierii de la regula stabilită în legea fundamentală prin instituția controlului constituționalității legilor. Spre exemplu, pentru Republica Moldova, această instituție este una relativ nouă. Constituția din 1994 a noului sistem constituțional, bazat pe crearea unicului organ de jurisdicție constituțională – Curtea Constituțională, a fost posibil datorită următorilor factori: în primul rând, „obținerea independenței Republicii Moldova și

¹¹³ SMOCHINĂ, A., **CEBANU, I.** Aspects of the process of governance in contemporary states. În: *Journal Legal and Administrative Studies*, University of Pitesti Faculty of Economic Sciences and Law, Year XXI, No. 2 (27), 2022, p. 65-85.

¹¹⁴ LUPU, M., *Constituționalizarea dreptului*. București: Universul Juridic, 2020, p. 75.

¹¹⁵ SMOCHINĂ, A., **CEBANU, I.** Aspects of the process of governance in contemporary states. În: *Journal Legal and Administrative Studies*, University of Pitesti Faculty of Economic Sciences and Law, Year XXI, No. 2 (27) – 2022, p. 65-85.

¹¹⁶ CREANGĂ, L., *Căile de asigurare a constituționalității (legilor, acțiunilor, politicilor) în Republica Moldova*. Chișinău: Departamentul Editorial-Poligrafic al Academiei „Ștefan cel Mare”, 2021, p. 19-20.

proclamarea suveranității; în al doilea rând, trecerea de la sistemul totalitar la unul democratic, bazat pe principiul separației puterilor în stat; iar în al treilea rând, constituirea noului sistem de justiție constituțională. Premisele acestui sistem își găsesc fundamentul în Declarația de Independență a Republicii Moldova din 27 august 1991, Concepția de reformare a justiției și a organelor de drept din 21 iulie 1994, Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994”.¹¹⁷ Prin urmare, putem afirma cu certitudine că procesul de guvernare din Republica Moldova se bazează pe legea fundamentală, existând o carență în ceea ce privește nerăspândirea pe întreg teritoriul Republicii Moldova, având în vedere regimul separatist din stânga Nistrului, care nu recunoaște autoritatea constituțională de la Chișinău.”¹¹⁸

Datorită faptului că în prezent procesul de guvernare se desfășoară sub autoritatea Constituției, acest proces mai este și unul desfășurat sub respectul principiului de legalitate, iar acest fapt este examinat în prezent sub două sensuri: extensiv și restrictiv. În accepțiunea extensivă, „legalitatea înseamnă cerința de a respecta legile de către toți subiecții de drept, iar în accepțiunea restrictivă, legalitatea presupune respectarea legilor anume de către funcționarii de stat, altfel spus, legalitatea privește exclusiv activitatea aparatului de stat”.¹¹⁹ În acest context, principiul de legalitate, la etapa actuală, este arătat prin prisma respectării legilor de către conducătorii statului. În același timp, subliniem că „legalitatea nu există „în general”, ea este posibilă doar la nivelul unui raport juridic concret sau la nivelul unui grup de relații sociale asemănătoare. În calitate de regim al raporturilor juridice concrete, „legalitatea este formată din legalitatea actelor de conduită individuală, nefiind însă o simplă sumă a acestora”.¹²⁰ În concluzie rezumăm că legalitatea este principiul după care o guvernare își îndeplinește obiectivele într-un stat de drept.

Abordarea procesului de guvernare trebuie să se realizeze și sub aspectul fenomenului globalizării, spre exemplu, actualmente, „fenomenul constituționalismului s-a extins dincolo de frontierele statului, fiind dublat de mișcarea ce se manifestă la nivel regional, având drept efect adoptarea unor statute (mini constituții) și de mișcarea ce se manifestă la nivel european, care tinde

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 20

¹¹⁸ SMOCHINĂ, A., CEBANU, I. *Aspects of the process of governance in contemporary states*. În: Journal Legal and Administrative Studies, University of Pitesti Faculty of Economic Sciences and Law, Year XXI, No. 2 (27) – 2022, p. 65-85.

¹¹⁹ Railean, P. *Mecanismul jurisdicțional de asigurare a legalității în statul de drept*. Chișinău: Academia de Științe a Moldovei, Institutul de Cercetări Juridice și Politice, Universitatea de Studii Europene din Moldova, 2015, p. 83.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 118.

spre adoptarea unei legi fundamentale pentru Uniunea Europeană”.¹²¹ „Așadar, într-o lume interconectată, supusă unei schimbări continue, este absolut normal să apară probleme noi, care domină preocuparea unor societăți individuale, precum și a întregii comunități umane. În secolul al XXI-lea, probleme stringente persistă în diverse aspecte: globalizarea, schimbările demografice, schimbările de mediu, necesitatea de surse energetice și securitate.”¹²²

„Soluționarea constituțională a acestor probleme nu se poate rezuma la un singur stat și specificul său, ea pretinde un caracter universal, precum și o colaborare vastă și o ruralizare cât mai eficientă a principiilor implementate. În context, este absolut necesar să menționăm că barierele frontaliere, atât cele ce separă două state, precum și cele ce delimitează asociațiile mari de state, nu trebuie să reprezinte un obstacol în materie de cooperare în elucidarea necesităților societății. Un exemplu elocvent este Uniunea Europeană, a cărei intenție de a produce o performanță manifestă influent o poziție constructivă.”¹²³

„Pornind de la aceste idei putem remarca faptul că o guvernare, în condițiile unei lumi interconectate, va fi limitată atât de o lege fundamentală, cât și de interesele altor guvernări a diferitor societăți cu care își propune să depășească anumite probleme sau să atingă anumite performanțe în diferite aspecte, de cele mai multe ori acestea se reduc la probleme de securitate sau economice. Republica Moldova nu este o excepție, obținând statut de candidat la aderarea la Uniunea Europeană (UE) în 2022, guvernarea va fi constrânsă să adopte o serie de măsuri, în special, cu caracter economic. Așadar, procesul de guvernare asumat de actorii politici va fi bazat nu doar pe limitele constituționale, voința poporului, dar în amalgamul priorităților guvernamentale vor fi incluse și obiectivele care reies din procesul de aderare la Uniunea Europeană.”¹²⁴

Abordând problema globalizării, indubitabil, trebuie să abordăm și aspectul problemei respectului democrației ca fundament al statului contemporan și cum corelează acesta cu spectrul problematicii sus-menționate. Profesorul A. Arseni menționează că într-o democrație poporul se înfățișează ca „putere originară”, iar organele constituite de el pentru a-i exprima și realiza voința,

¹²¹ GUCEAC, I. *Constituționala răscruce de milenii*. Chișinău: Academia de Științe a Moldovei Institutul de Cercetări Juridice și Politice, 2013, p. 193.

¹²² SMOCHINĂ, A., **CEBANU, I.** *Aspects of the process of governance in contemporary states*. În: *Journal Legal and Administrative Studies*, University of Pitesti Faculty of Economic Sciences and Law, Year XXI, No. 2 (27) – 2022, p. 65-85.

¹²³ GUCEAC, I. *Constituția la răscruce de milenii*. Chișinău, Academia de Științe a Moldovei Institutul de Cercetări Juridice și Politice, 2013, p. 193-194.

¹²⁴ SMOCHINĂ, A., **CEBANU, I.** *Aspects of the process of governance in contemporary states*. În: *Legal and Administrative Studies*, University of Pitesti Faculty of Economic Sciences and Law, Year XXI Journal, No. 2 (27) – 2022, p. 65-85.

sunt „puteri derivate”.¹²⁵ Prin urmare, deducem că la baza democrației stă fundamentul voinței poporului, pe care guvernarea își întemeiază un proces legal de conducere a societății, iar aspectele referitoare la necesitatea impunerii unor anumite limite ce apar din anumiți factori externi, precum în cazul globalizării, sunt acceptați de membrii societății, astfel încât chiar și în asemenea situații tot voința populară, de fapt, stă la temelie. Pe de altă parte, având în vedere specificul temei de cercetare, vom menționa că profesorul Gh. Costachi, cercetând procesul de autoadministrare locală, analizează și conceptul de democrație locală, specific pentru multe state contemporane, care este legat de procesul de autoadministrare, el arată că „ideea autoadministrării este strâns legată cu cea de societate civilă”.¹²⁶

Totodată, autorii I. Irhin, V. Zotov și L. Zotova din Federația Rusă, abordând problematica naturii puterii de stat, concluzionează că „natura puterii de stat poate fi înțeleasă ca o relație dintre oameni, ca dintre conducători și cei care sunt conduși, iar acolo unde este societate există putere, și invers”.¹²⁷ Cercetătorii subliniază că „separația puterii de stat este doctrina politico-juridică și principiul constituțional care stă la fundamentul organizării puterii într-un stat de drept”. Practica statelor contemporane dovedește caracterul universal al principiului separației puterii, care funcționează în diferite împrejurări politice sau sociale, de exemplu, republicile prezidențiale, monarhii și republicile parlamentare, în state cu forme de guvernare mixtă.¹²⁸ În Constituția Republicii Moldova, pentru comparație, de asemenea, este reglementat principiul respectiv.¹²⁹ Prin urmare, un proces de guvernare se va implementa având drept mecanism principiul separației și colaborării puterii în stat, distribuită, la rândul ei, în cele trei direcții: legislativă, executivă și judecătorească, reprezentând una din garanțiile existenței conceptului statului de drept.

„Cu referire la procesul de guvernare și puterea de stat, relatăm și despre conceptul de administrație publică, care, în viziunea cercetătorilor C. Zamfir și S. Stănescu, la nivel internațional a suferit schimbări majore datorită dinamicii transformării sectorului public din sec. XX, marcând trecerea de la modelul clasic de administrație publică la modelul contemporan cunoscut ca „Noul Management Public”. Modelul tradițional de administrație publică a fost influențat major de

¹²⁵ ARSENI, A. *Drept constituțional și instituții politice*. Tratat, ed. a 3-a actual. și rev. Chișinău: CEP USM, 2021, p. 205.

¹²⁶ COSTACHE, Gh. *Cetățeanul și puterea în statul de drept*. Chișinău, Institutul de Cercetări Juridice, Politice și sociologice, 2019, p. 515.

¹²⁷ IRHIN, I. V., ZOTOV, V. D., ZOTOVA, L. V. *Politologia*, Moscova, 2000, p. 166.

¹²⁸ *Ibidem*, p.174.

¹²⁹ Constituția Republicii Moldova: din 29.07.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr.1, art. 6.

reflecțiile lui M. Weber, F. Taylor și W. Wilson.”¹³⁰ Astfel, cea mai importantă schimbare, propusă de Weber, o reprezintă înlocuirea sistemului administrației personale cu un sistem impersonal, bazat pe reguli. „Un sistem impersonal de administrație bazat pe principiile propuse de Weber anulează arbitrariul în decizia administrativă, cel puțin în cazul ideal. Existența documentelor, arhivarea acestora, documentarea precedentului în decizie și fundamentarea deciziilor pe lege creează uniformitate și coerență în sistemul administrativ”.¹³¹

Pe de altă parte, W. Wilson, tot la acest capitol, evidențiază importanța separării politicii de administrație. În opinia lui, „administrația trebuie să rămână în afara sferei politicii. Chestiunile administrative nu se suprapun cu chestiunile politice. Politica este cea care stabilește sarcini pentru administrație, dar nu trebuie ca politica să domine administrația. Rolul administrației este acela de a pune în practică executarea legilor”.¹³² „De fapt, W. Wilson accentuează necesitatea introducerii profesionalismului și a meritocrației în administrarea treburilor publice. Totuși, trebuie să remarcăm faptul că este destul de complicat a realiza o distincție clară între politic și administrativ la modul practic, reprezentanții unui partid care a ajuns la guvernare nu se vor opri doar la a stabili sarcini pentru administrație, dar în continuu vor căuta să controleze procesul de administrare prin reprezentanții săi fideli, acest fapt este caracteristic, în special, pentru o societate ca cea din Republica Moldova, care a cunoscut regimul totalitar comunist, unde controlul total era baza pe care a fost construită toată ideologia respectivă.”¹³³

„Alături de M. Weber și W. Wilson, o contribuție importantă la dezvoltarea modelului tradițional al administrației este oferită de F. Taylor. Odată stabilite bazele teoretice ale birocrăției, era nevoie de adaptarea unei teorii de management pentru sectorul public. Taylor este cel care a răspuns acestei nevoi prin formularea elementelor de management științific. Elementele esențiale ale teoriei lui Taylor sunt standardizarea muncii și controlul standardelor de calitate. El consideră că se pot face schimbări importante în organizarea muncii prin înlocuirea sistemelor de decizii ad-hoc cu un sistem științific de management”.¹³⁴

„La finele sec. XX, modelul tradițional de administrație publică este supus unor transformări datorită nevoii de reformare a acesteia în urma schimbărilor produse în societățile contemporane,

¹³⁰ Zamfir, C., Stănescu, S. *Enciclopedia dezvoltării sociale*. București: Polirom, 2007, p. 27.

¹³¹ *Ibidem*, p. 28.

¹³² *Ibidem*.

¹³³ SMOCHINĂ, A., CEBANU, I. Aspects of the process of governance in contemporary states. În: *Journal Legal and Administrative Studies*, University of Pitesti Faculty of Economic Sciences and Law, Year XXI, No. 2 (27) – 2022, p. 65-85.

¹³⁴ ZAMFIR, C., STĂNESCU, S. *Enciclopedia dezvoltării sociale*. București: Polirom, 2007, p. 29.

astfel apare noua concepție de *management public*. La baza dezvoltării conceptului respectiv au stat experiențele reformatoare ale unor țări, precum: Marea Britanie, SUA, Noua Zeelandă, care au adus inovații semnificative în problematica gestionării sectorului public.”¹³⁵

„Noul Management Public (NMP) conține în centrul concepției sale ideea de flexibilitate în utilizarea unor instrumente de management privat pentru creșterea performanței organizațiilor publice.”¹³⁶ „În noul tip de administrație, legitimitatea rezidă în eficacitatea acțiunilor, în capacitatea sistemului de a-și îndeplini sarcinile și obiectivele. Dacă sistemul administrativ tradițional valoriza solidaritatea și predictibilitatea, sistemul de tip NMP valorizează schimbarea, inovația, mobilitatea.”¹³⁷

„Din cele relatate mai sus, considerăm că este evidentă o evoluție a gândirii juridico-filosofice asupra guvernării, procesului de guvernare, statului și puterii de stat: de la una rigidă, predictibilă – la una de tip inovator, în care mobilitatea, specializarea și competitivitatea au drept scop obținerea de rezultate. De asemenea, menționăm că NMP nu este pe deplin acceptat de toate statele, spre exemplu, Republica Moldova, sub acest aspect, a rămas la un model tradițional de administrare a proceselor publice, unde principiul de legitimitate este legat mai degrabă de conformitate cu actele normative și, ulterior, de flexibilitate necesară obținerii de rezultate rapide. Deci, rigiditatea sistemului este dominantă procesului de guvernare sub toate aspectele, este paradigma sub care administrația publică a Republicii Moldova își îndeplinește funcțiile și răspunde la necesitățile vremii.”¹³⁸

„Pe de altă parte, considerăm că pentru a eficientiza procesul de guvernare, statul are nevoie de o experiență socială, care poate fi obținută în decursul mai multor generații, într-un sistem democratic și sub influența unui sistem de învățământ apt să pregătească o masă de birocrați care vor avea capacitatea de a implementa reformele necesare și acceptate de factorul politic pentru eficientizarea guvernării.”¹³⁹

„La fel, trebuie să recunoaștem că fără o reformare substanțială a administrației publice, Republica Moldova nu poate înregistra o performanță guvernamentală care ar răspunde

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 30.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ SMOCHINĂ, A., CEBANU, I. Aspects of the process of governance in contemporary states. În: *Journal Legal and Administrative Studies*, University of Pitesti Faculty of Economic Sciences and Law, Year XXI, No. 2 (27) – 2022, p. 65-85.

¹³⁹ *Ibidem*.

imperativelor vremii.”¹⁴⁰

„Revenind la conceptul de **guvernare**, menționăm că acesta, din punct de vedere juridic, reprezintă conducerea societății care are drept scop administrarea treburilor publice, iar conceptul **proces de guvernare** constituie totalitatea acțiunilor îmbinate într-un sistem organizat, legiferat de acte normative, care are drept scop îndeplinirea funcțiilor statului în procesul de organizare a societății și care este realizat sub autoritatea unei puteri constituționale, care, în condițiile statului contemporan, pune accentul mai mult pe garantarea drepturilor și libertăților individuale, decât pe caracterul de autoritate rigidă.”¹⁴¹

1.4. Concluzii la capitolul I

Luând în considerare scopul lucrării, în prezentul capitol au fost realizate obiectivele de cercetare cu privire la dimensiunea doctrinară și normativă a instituției alegerilor locale prin analiza concepțiilor doctrinare și a repertoriului normativ ce vizează instituția alegerilor în ansamblu și a alegerilor locale în particular.

Pentru realizarea acestui demers au fost abordate următoarele probleme: aspectul politic al alegerilor locale din Republica Moldova, principalele dezbateri doctrinare la aceasta temă, deoarece reprezintă una dintre **problemele** principale identificate, alături de evoluția normativă a legislației naționale, începând cu obținerea independenței, importanța Codului electoral, dar și principiile care călăuzesc instituția scrutinelor ca standarde de drept după care putem aprecia gradul de libertate al acestor alegeri și de democrație, în general, în cazul Republicii Moldova.

Realizarea obiectivelor propuse conform tematicii de cercetare permite să afirmăm că, deși pe parcursul existenței sale, în calitate de stat independent, Republica Moldova a întreprins eforturi substanțiale pentru îmbunătățirea sistemului electoral, totuși nu a reușit să capitalizeze diversele oportunități social-politice pentru dezvoltarea democratică a țării, astfel încât stabilitatea guvernamentală să se reproducă prin dinamismul civic și economic în favoarea și în beneficiul întregii populații.

În ceea ce privește legislația electorală de la independență până în prezent, menționăm că Republica Moldova a cunoscut o evoluție care s-a soldat cu adoptarea unui Cod electoral ce a statuat mecanismele democratice privind procesul de alegeri.

Problema științifică soluționată constă în reconceptualizarea instituției alegerilor locale prin

¹⁴⁰ *Ibidem.*

¹⁴¹ *Ibidem.*

evidențierea rolului de administrare care trebuie să-l urmărească acestea chiar în detrimentul caracterului politic pe care îl posedă. Deși, la prima vedere, este o legislație electorală apropiată de standardele europene, totuși, în momentul implementării acesteia apar o serie de lacune asupra cărora credem că, odată cu trecerea timpului, va fi imperios de intervenit cu reglementări clare, ce ar exclude orice umbră de îndoială asupra procesului electoral național.

Abordând în asemenea manieră opiniile doctrinarilor din Republica Moldova, dar și a celor din România, am pus bazele cercetării noastre pentru capitolele următoare, Am căutat totodată, să evidențiem aspectele cercetate mai amplu în doctrina dreptului și cele care urmează a fi studiate de savanți, prin urmare considerăm oportună continuarea demersurilor științifice în cercetarea alegerilor locale sub aspect administrativ sau politic ori a principiilor care guvernează acest tip de alegeri.

Cercetând alegerile ca fundament al democrației, am legat studiul nostru de guvernare și procesul de guvernare, căutând astfel să demonstrăm că într-o societate democratică aceste două instituții sunt indispensabil legate și interdependente. Pornind de la aceste teze am aprofundat studiul nostru la acest capitol cu cercetarea doctrinarilor din știința managementului, evidențiind în acest sens principalele tendințe de dezvoltare. Astfel am arătat că alegerile sunt o instituție fundamentală pentru societate și stat, multidimensională, care prezintă preocuparea cercetătorilor științei dreptului, dar și a politologiei, a sociologiei, a managementului etc.

Cât privește repertoriul normativ, vom menționa că acesta a cunoscut o evoluție deosebită de la obținerea independenței Republicii Moldova și până în prezent. Codul electoral din 1997 a statuat principiile de organizare a alegerilor, dar a și reglementat procedurile de desfășurare a acestora, iar noul Cod electoral, în vigoare din 2023, în mare parte a avansat procesul de reglementare și a stabilit noi proceduri, care ar trebui să garanteze desfășurarea scrutinilor într-un mediu concurențial în care fiecare actor implicat ar avea egalitate în șanse. Totuși, considerăm că noua legislație nu îndeplinește întru totul dezideratul enunțat mai sus și probabil că aceasta, ca și vechea reglementare electorală, va suferi pe parcurs o serie de modificări, aici vom aminti doar de modalitatea de alegere a componentei Comisiei Electorale Centrale și imposibilitatea votării, în alegerile locale, a cetățenilor care nu și-au înregistrat domiciliul sau reședința temporară cu 3 luni înainte de data votării. Astfel pornind de la dezideratele enunțate mai sus, dar și de la cercetarea amplă a spectrului doctrinar și normativ, se impun anumite recomandări cu propunerea unor soluții concrete pentru ansamblul problematicii identificate. Prin urmare, printre **recomandările** înaintate pentru

îmbunătățirea procesului electoral se regăsesc următoarele:

- clarificarea numărului cetățenilor cu drept de vot, dar și a celor plecați din Republica Moldova, prin efectuarea unui recensământ general capabil să stabilească acest număr, în așa fel încât să nu fie mare discrepanța de cifre dintre Registrul de stat al alegătorilor și datele BNS;
- modificarea art.20 al Codului electoral prin eliminarea dreptului partidelor parlamentare la procesul de înaintare a candidaților în CEC și acordarea acestui drept Consiliului Superior al Magistraturii cu scopul evitării politizării excesive a principalului organ electoral;
- împuternicirea, prin reglementări legislative, a Consiliului Coordonator al Audiovizualului să verifice echidistanța organelor de media în raport cu potențialii candidați electorali și accesul acestora la presă cu un an calendaristic înainte de data votării, prin prezentarea unor rapoarte trimestriale în Parlamentul Republicii Moldova.

Acestea sunt doar o parte din recomandări care ar face procesul electoral național unul mai competitiv, ar garanta egalitatea de șanse concurenților electorali și ar oferi posibilitatea alegătorilor să voteze în cunoștință de cauză, în spiritul principiilor electorale, care nu urmează a fi privite ca niște idei abstracte, dar ca teze clar formulate pentru construcția mecanismului democratic de alegeri libere, oneste și legitime, în urma cărora populația ar obține un consens social, necesar pentru atingerea progresului.

În plan strict doctrinar vom menționa că:

- sistematizarea principiilor electorale rămâne deschisă spre cercetare, deoarece principiile vor evolua odată cu societatea, cu tendințele de globalizare, cu dezvoltarea tehnologică, care, implicit, va modifica și modul de desfășurare a procesului electoral. Spre exemplu, apariția votului electronic deja impune anumite modificări procesuale referitoare la organizarea alegerilor. „Totuși, în viziunea noastră, ceea ce va rămâne de neschimbat este faptul că fără respectarea principiilor care trebuie privite ca linii directoare ce au drept scop influențarea și democratizarea proceselor, dar și a participanților săi nu vom putea garanta legitimitatea acestora”.¹⁴²

- aspectul administrativ al alegerilor locale prin prisma multifuncționalității acestora la fel rămâne o preocupare pentru cercetările de viitor, în condițiile urbanizării, dar și a modificării tehnicilor de management acest aspect necesită a fi cercetat în detalii pentru a permite niște

¹⁴² SMOCHINĂ, A., **CEBANU, I.** Principiile care guvernează procesul electoral în Republica Moldova. În: *Studii juridice universitare*. Nr. 2, 2021, [online]. Disponibil: <https://ulim.md/sju/nr-2-2021/principiile-care-guverneaza-procesul-electoral-in-republica-moldova>

concluzii pertinente referitoare la formele de reformare ulterioară a administrațiilor locale.

Nu în ultimul rând este de menționat și noua redacție a Codului electoral care merită a fi cercetată și din perspectiva doctrinei dreptului, pentru a epuiza o serie de lacune de reglementare sau a elucida anumite aspecte care țin de tendințele de evoluție a legislației electorale naționale.

În continuarea cercetării noastre vom insista în analiza aspectelor menționate mai sus, dar și în sistematizarea unor soluții la problemele sau lacunile depistate.

Vom mai sublinia faptul că gradul de cercetare al instituției alegerilor în doctrina de specialitate este unul ridicat, trebuie să recunoaștem că aceasta a prezentat interes pentru savanții din Republica Moldova, dar și pentru cei din străinătate. Cu toate acestea, cercetarea acestei instituții ca formă de participare a poporului prin alegerile locale la procesul de guvernare ca mecanism democratic prezintă o novație pentru cercetare, precum și faptul că însăși instituția alegerilor locale nu este suficient de cercetată în doctrina din Republica Moldova, acest fapt motivându-ne pentru demersurile noastre în analiza problematici în cauză.

2. ALEGERILE LOCALE, EVOLUȚIE, CONCEPTUALIZARE, CLASIFICĂRI

În capitolul de față este prezentată realizarea cercetării cu privire la evoluția instituției alegerilor locale, în special după declararea independenței Republicii Moldova, este descris studiul principalelor teorii doctrinare ce vizează această instituție, clasificarea diferitor sisteme ale scrutinelor locale, dar și analiza practicii internaționale privind desfășurarea alegerilor în contextul pandemiei Covid-19. În rezultatul acestei analize, am formulat unele concluzii și, respectiv, recomandări de lege ferenda.

2.1. Evoluția instituției alegerilor locale după declararea independenței Republicii Moldova

„Alegerile reprezintă un instrument juridic care are drept scop desemnarea organelor reprezentative. Prin aceste organe cetățenilor li se asigură posibilitatea de a participa la conducerea statului și este garantat, totodată, parteneriatul dintre cei aleși, pe de o parte, și alegători (cetățenii statului), pe de altă parte. Această continuă legătură dintre popor și conducătorii lui este extrem de importantă pentru o societate democratică, unde luarea deciziilor este un proces complex bazat pe principii juridice, politice, dar și de ordin moral, unde reprezentativitatea, legalitatea, legitimitatea, transparența și alternanța la conducere asigură buna dezvoltare a statului și pacea socială”¹⁴³.

„Alegerile, ca instituție politică, au parcurs o cale destul de anevoioasă: începând cu antichitatea, pe când Aristotel menționa că, în general, desemnarea în diverse magistraturi prin tragerea la sorți este de natură democratică, iar desemnarea prin alegere este de natură oligarhică, revoluția franceză din 1789, precum și revoluțiile din sec. al XIX-lea, perioada sovietică, parcurgând trecerea de la o conducere total centralizată la o conducere administrativă descentralizată”¹⁴⁴.

Cât privește evoluția acestei instituții pe teritoriul românesc, alegerile în ansamblu, dar și cele locale la fel au trecut printr-o serie de transformări determinate de împrejurările socio-politice în care s-au aflat statele române.

Odată cu înființarea județelor și a ținuturilor, la sfârșitul secolului al XIV-lea, în Muntenia și la începutul secolului al XV-lea, în Moldova, s-a stabilit și cine să conducă aceste

¹⁴³ SMOCHINĂ, A., CEBANU, I. Evoluția instituției alegerilor locale după declararea independenței Republicii Moldova. În: *Moldoscopie*, nr. 1, Chișinău: Universitatea de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere”, Universitatea de Stat din Moscova „M. V. Lomonosov”, Universitatea de Stat din Moldova, Universitatea Americană din Moldova. 2022, p. 12.

¹⁴⁴ RUSU, G., NEGOIȚĂ, M. Noțiuni și principii generale privind alegerile locale. În: *Legea și viața*, 2011, nr. 12, p. 9,

circumscripții teritoriale. Amintim că aceste subdiviziuni erau doar niște unități teritoriale, ele nu aveau personalitate juridică; această calitate au obținut-o în timpul domniei lui Alexandru Ioan Cuza și de atunci sunt considerate unități administrativ-teritoriale. Până la adoptarea Legii pentru consiliile județene din 2 aprilie 1864, județele și ținuturile erau conduse, atât în Muntenia, cât și în Moldova, de un ispravnic, ca reprezentant al puterii centrale, cu atribuții administrative, fiscale și militare. După intrarea în vigoare a acestei legi, județele erau conduse de un consiliu județean, format din consilieri aleși câte doi de fiecare plasă. Numărul consilierilor județeni era determinat de numărul plășilor, din acel județ.

„Consiliul județean era condus de un președinte desemnat de Guvern. Guvernul nu era liber să desemneze pe președintele consiliului județean, după bunul său plac, ci putea să desemneze ca președinte pe unul din primii trei consilieri care au obținut cele mai multe voturi. Consiliul județean își alege, din sânul său, trei consilieri și trei supleanți, care alcătuiau delegațiunea județeană. Această delegațiune, care era exponentul consiliului județean, era prezidată de cel mai în vârstă dintre membrii săi.”¹⁴⁵

„În perioada dominației Imperiului Rus în Basarabia pentru o scurtă perioadă a fost menținută administrarea locală fără schimbări. În anul 1812 existau 12 ținuturi, care erau conduse de ispravnici numiți pe un an după obiceiul moldovenesc de către guvernator. Ținuturile erau subîmpărțite în ocoale în componența cărora intra un număr anumit de sate. Ocoalele erau conduse de ocolași și capitanii de mazili numiți de ispravnici. În fruntea satelor se aflau vornicii sau starostii. Treptat, însă, au fost introduse legile rusești și administrația locală a devenit din ce în ce mai asemănătoare cu cea din restul imperiului. Astfel au fost introduse funcții noi de revizor și sameș, au fost instituite dumele, limba oficială a devenit limba rusă. Unicul guvernator moldovean al provinciei a fost boierul Scarlat Sturza (1812-1813).”¹⁴⁶

Scurta perioadă interbelică a readus administrarea Basarabiei la nivel local după model românesc și în conformitate cu normele Constituției din anul 1923.

Odată cu dominația sovietică, administrația locală a fost compusă după modelul URSS, și anume, soviete satești/orășenești și soviete raionale, în care activau deputați aleși în baza unui proces de votare. Aici vom aminti două perioade:

I. Perioada constituirii Republicii Autonome Sovietice Socialiste (RASSM) la 12 octombrie

¹⁴⁵ PRISACARU I. V. *Tratat de drept administrativ român: partea generală*, ed. III-a rev. și ad.. București: Lumina Lex, 2002, p. 201.

¹⁴⁶ ARAMĂ, E., COPTILEȚ, V. *Istoria dreptului românesc*. Chișinău: Cartea juridică, 2012, p. 117-118.

1924, după cum menționează și profesorul A. Smochină, „această republică autonomă a fost constituită din considerente politice, atât de ordin intern, cât și extern. Cursul politic al fondării tânărului stat moldovenesc era îndreptat, în primul rând, împotriva României. „Părinții” Republicii Moldovenești și-au propus drept scop de a înfiripa aici un avanpost al revoluției comuniste, un cap de pod pentru difuzarea propriilor idei în Basarabia, România și mai departe – în Balcani și Europa Occidentală.”¹⁴⁷ Prin urmare, observăm că RASSM a fost creată cu scop de expansiune a URSS și nicidecum din inițiativa populației care locuia pe acest teritoriu, deși conducerea URSS a încercat să respecte, în aparență, aspectele unei inițiative venite din rândul populației. Astăzi, majoritatea cercetătorilor în domeniu subliniază rolul decisiv și central pe care l-au avut conducătorii URSS în formarea respectivului stat autonom în componența Republicii Sovietice Socialiste Ucrainene. „Vom mai aminti că în conformitate cu art. 37 al Constituției RASSM, puterea locală era exercitată de Sovietele de deputați ai muncitorilor, țăranilor și militarilor Armatei Roșii, de nivel orășenesc, comunal, sătesc și de Congresele electiv teritoriale și raionale ale Sovietelor alese de acestea. Alegerile în organele locale ale puterii de stat se desfășurau în baza legii generale a RSS Ucrainene. Se fixa, în același timp, cota reprezentativității la aceste Congrese: din partea Sovietelor sătești se delega câte un deputat la 500 de locuitori, din partea Sovietelor comunale și orășenești a adunării muncitorilor de la fabrici și uzine care nu-și alegeau deputatul, a instituțiilor militare a armatei și flotei – câte un deputat la 180 de alegători. În perioada dintre congresele raionale ale Sovietelor, organul suprem al puterii în teritoriu era comitetul executiv raional, ales de aceste Soviete de deputați ai muncitorilor, țăranilor și militarilor Armatei Roșii, practic, implementând în societate doctrina politică a Partidului Comunist, hotărârile organelor centrale de conducere și administrare. Aceste lucruri se produceau în perimetrul competențelor avute și permiteau asigurarea unui mecanism de reglementare a relațiilor social-culturale, social-comunale, financiar-impozitare și intergospodărești.”¹⁴⁸ Vom mai sublinia că activitatea dictaturii statului proletar a fost marcată de procesul de colectivizare a gospodăriilor țărănești, acest fapt a marcat viața colectivităților locale, dar și a organelor de conducere ale acestora.

II. A doua perioadă este marcată de apariția Republica Sovietică Socialistă Moldovenească (RSSM). La 2 august 1940 Sovietul Suprem al URSS hotărăște crearea acesteia cu includerea în componența ei a RASSM. După cum menționează profesorul A. Smochină, „în administrația de stat

¹⁴⁷ SMOCHINĂ, A. *Organele constituționale ale Republicii Moldova în condițiile regimului totalitar*. Chișinău: PRAG-3, 2001, p. 9.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 13.

regimul totalitar se caracteriza printr-un centralism extrem. Practic, toate indicațiile parveneau de la „centru”, alte inițiative fiind nu doar respinse, ci și drastic sancționate. Organele puterii locale devin în aceste condiții simpli „intermediari” ai acestor dispoziții și ordine. Nu se ține cont nici de specificul fiecărei regiuni în particular, indiferent dacă este vorba de aspectul economic, național, cultural, social, civic, religios etc.”¹⁴⁹ „Cât privește organele locale ale RSSM, acestea erau prevăzute în Constituția din 1941, la art. 54, fiind compuse din Sovietele de deputați ale oamenilor muncii. Sovietele județene, raionale, orașenești și sătești de deputați ale oamenilor muncii erau alese de către populație pe un termen de doi ani și activau în limitele teritoriului lor administrativ, prin intermediul comitetelor executive constituite de ele, supravegheau construcția cultural-politică, economică, stabilind bugetul local, asigurând menținerea ordinii publice, respectarea legilor și apărarea drepturilor cetățenilor, contribuind la consolidarea capacității de apărare a țării.”¹⁵⁰ Cu anumite modificări, această stare de lucruri a fost păstrată pe toată perioada de ocupație sovietică, chiar și după adoptarea Constituției din 1978, pe teritoriul RSSM alegerile de orice fel reprezentau un simplu proces de votare, din care lipsea competiția politică, iar sistemul organelor administrative locale activau în baza unui stat centralizat, cu o economie planificată, în care inițiativa privată era îngrădită.

Observăm, din cele relatate mai sus, o istorie a administrației locale dependentă de factorii externi, care au influențat cursul dezvoltării administrației locale, precum și a alegerilor în dependență de interesele politice caracteristice marilor imperii care au dominat pe parcursul istoriei teritoriul statului feudal Moldova sau, mai târziu, al Basarabiei. Este importantă această scurtă incursiune în istoricul dezvoltării instituției cercetate în prezenta lucrare pentru a cunoaște adevărată realitate pe de o parte, iar pe de altă parte pentru a înțelege condițiile în care doctrinarii științei dreptului și-au format principalele teze despre alegeri.

Așadar, în viziunea profesorului V. Popa, „alegerile reprezintă un act juridic, prin al cărui intermediu alegătorii, investiți cu dreptul de vot în baza unor reglementări normative, selectează prin vot individual un candidat sau un grup de candidați în organul în care îi va reprezenta pe o perioadă de timp”.¹⁵¹ Prin urmare, alegerile sunt privite ca un act juridic prin intermediul căruia alegătorii au posibilitatea de selecție a candidaților. O opinie separată o are profesorul I. Guceac, care definește

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 69.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 72.

¹⁵¹ POPA, V. *Tratat de drept constituțional și instituții politice*, ed. a 2-a rev. și ad. Chișinău: Notograf Prim S.R.L.. 2021, p. 915.

alegerile ca fiind „procedura de formare a unui organ de stat sau învestirea unei persoane cu atribuții publice, realizată prin intermediul votului acordat de persoane autorizate, în condițiile în care pentru obținerea mandatului respectiv sunt propuse două sau mai multe candidaturi”.¹⁵² Astfel, , deși, în esență, definește alegerile ca și primul autor, I. Guceac pune accentul pe procedura instituției alegerilor.

„Totodată, menționăm că alegerile constituie unica cale prin intermediul căreia națiunea selectează atât organele centrale reprezentative, cât și autoritățile publice locale. Astfel, se demonstrează faptul că autoritățile administrației publice locale nu se limitează numai la administrarea treburilor publice locale, dar, într-un sens mai larg, participă la exercitarea suveranității naționale.”¹⁵³ În asemenea fel este realizat unul dintre drepturile fundamentale ale omului, prevăzut în art. 21 din Declarația Universală a Dreptului Omului, „voința poporului fiind 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”.¹⁵⁴

Cele relatate mai sus stau drept fundament pentru dezbaterile dintre doctrinari cu privire la caracterul deținut de diferite tipuri de alegeri, astfel, este recunoscut aproape unanim că „cele prezidențiale și parlamentare sunt alegeri politice, deoarece sunt alese autoritățile publice ale statului, care sunt antrenate în exercitarea suveranității naționale”.¹⁵⁵ În contrapondere cu acestea, alegerile locale sunt considerate alegeri administrative. În Franța, de exemplu, această concepție „a fost influențată de îndelungata perioadă de administrare prin reguli tradiționale centralismului iacobin”.¹⁵⁶

În ceea ce privește sistemul electoral, autorul Al. Radu e de părerea că, fiind în strânsă legătură cu instituția alegerilor, acesta reprezintă „ansamblul mijloacelor și metodelor prin care sunt desemnați titularii puterii politice, atât la nivel local, cât și la nivel național, în acord cu opțiunea cetățenilor exprimate prin vot”.¹⁵⁷

Făcând apel la vechile reglementări legislative naționale din domeniul electoral, vom

¹⁵² GUCEAC, I. *Drept electoral*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2005, p. 19.

¹⁵³ RUSU, G., NEGOIȚĂ, M. *Noțiuni și principii generale privind alegerile locale*. În: *Legea și viața*, 2011, nr. 12, p. 9.

¹⁵⁴ *Declarația Universală a Dreptului Omului*, 1948, art. 21, [online]. [cit. 30.05.2023]. Disponibil: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/rum.pdf

¹⁵⁵ POPA, V. *Tratat de drept constituțional și instituții politice*, ed. a 2-a rev. și ad. Chișinău: Notograf Prim S.R.L., 2021, p. 932.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 933.

¹⁵⁷ RADU, A. *Sisteme electorale: tipologie și funcționare*. București: Pro Universitaria, 2012, p. 13.

sublinia faptul că în Codul electoral nr. 1381 din 21.11.1997, chiar din primul articol intitulat „Noțiuni generale”, noțiunea de „alegeri” includea: alegerile în Parlament, pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, în autoritățile administrației publice locale, precum și referendumurile, arătând că aceeași noțiune vizează „acțiunile cetățenilor, partidelor și a altor organizații social-politice, blocurilor electorale, organelor electorale și a altor organe de stat, orientate spre întocmirea listelor electorale, desemnarea și înregistrarea candidaților, efectuarea agitației electorale, votarea și constatarea rezultatelor votării, precum și alte acțiuni electorale întreprinse în conformitate cu legislația în vigoare”.¹⁵⁸ În noua reglementare electorală din 2023 această definiție dispăre, fiind înlocuită cu noțiunea: „*alegeri generale* care reprezintă în viziunea legiuitorului, orice tip de alegeri care au loc, de regulă, într-o singură zi, de duminică, conform actului de stabilire a alegerilor, pe întreg teritoriul țării.”¹⁵⁹ La fel, legislația electorală actuală enumeră tipurile de alegeri și stabilește și tipul de alegeri regionale, care, în opinia noastră, sunt aceleași alegeri locale doar că desfășurate într-o anumită zonă a Republicii Moldova, unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. Nu considerăm binevenită această noutate legislativă, deoarece alegerile prin caracterul multifuncțional pe care îl posedă trebuie să aibă drept scop unificarea societății, nu divizarea ei nici la nivel de reglementare normativă, nici sub un alt aspect, iar în definitiv, introducerea noului tip de alegeri nu favorizează cu nimic partea populației care locuiește în zona respectivă decât permite formarea unui organ electoral zonal cu caracter permanent.

Pe de altă parte, analizând reglementările vechi și cele în vigoare în materie electorală, observăm o oarecare uniformizare a alegerilor locale cu cele prezidențiale, parlamentare și a referendumurilor. Aceasta se datorează faptului că, din punct de vedere procedural, ele conțin o mulțime de similitudini, iar pentru anumite diferențe, legiuitorul a prevăzut Titlu V art.155-art. 179 din Codul electoral nr. 325 din 08.12.2022. „În acest context, putem deduce că în accepțiunea legislației naționale, alegerile de orice tip (parlamentare, prezidențiale sau locale) sunt strâns legate de principiul reprezentării, având scopul desemnării organelor reprezentative.”¹⁶⁰ Prin urmare, alegerile locale, după opinia autorului V. Popa, pot fi privite în două sensuri:

– „**sens restrâns** – alegerile locale au un caracter administrativ, deoarece se constituie ca

¹⁵⁸ Codul electoral: nr. 1381 din 21.11.1997. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2017, nr. 451-463, art. 1.

¹⁵⁹ Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427, art. 1.

¹⁶⁰ SMOCHINĂ, A., **CEBANU, I.** Evoluția instituției alegerilor locale după declararea independenței Republicii Moldova. În: *Moldoscopie*, nr. 1, Chișinău: Universitatea de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere”, Universitatea de Stat din Moscova „M. V. Lomonosov”, Universitatea de Stat din Moldova, Universitatea Americană din Moldova. 2022, p. 13.

urmare o autoritate administrative;

– **sens larg** – alegerile locale posedă un caracter politic, dat fiind faptul că servesc drept mecanism de constituire a componentelor regimului reprezentativ, generează descentralizarea administrativă, democrația locală, implică participarea cetățenilor la administrarea autonomă a afacerilor publice locale”.¹⁶¹

„În opinia noastră, considerăm alegerile locale ca fiind ambivalente, politico-administrative, care au scopul asigurării guvernării treburilor de importanță locală. Acestea se desfășoară în baza principiilor comune pentru toate tipurile de alegeri – votul universal, direct, secret și liber exprimat. În ceea ce privește regulile normative, în esență, sunt aceleași, urmăresc scopul ca să se respecte reprezentarea voinței cetățenilor și să se desfășoare în baza pluralismului politic, iar, pe de altă parte, alegerile locale asigură respectarea și chiar implementarea autonomiei locale. De asemenea, subliniem faptul că organele locale fac parte din puterea executivă a statului, prin urmare acestea reprezintă elemente constitutive ale puterii de stat, ce administrează interesele societății și, totodată, fac parte și din puterea politică a statului.”¹⁶²

„Prin urmare, a privi alegerile doar sub aspect politic sau administrativ nu ar fi corect, ar fi doar jumătate de adevăr, iar pentru comparație: funcția de Primar General al municipiului Chișinău este a doua după cea de Președinte al Republicii Moldova ca și grad de reprezentativitate, deși, din punct de vedere administrativ, reprezintă o funcție de administrare locală, din punct de vedere politic are o influență majoră pentru viața politică internă. Prin urmare, putem defini **alegerile locale ca fiind instrumentul de selectare pe care îl au la îndemână membrii colectivităților locale cu scopul formării autorității administrației publice, exercitarea autonomiei locale și soluționării treburilor publice din unitățile administrativ-teritoriale.**”¹⁶³

„Înțelegerea unui ideal etic se ajunge cu greu prin experiență istorică, prin adoptarea autenticilor valori ale vieții și culturii și prin asumarea unei discipline a activității spirituale”.¹⁶⁴ Constrângerea și limitele volumului prezentei lucrări nu ne permit a descrie detaliat subiectul abordat de marii sociologi români, însă vom aminti că rolul generațiilor, elitelor și personalităților

¹⁶¹ POPA, V. *Tratat de drept constituțional și instituții politice*, ed. a 2-a rev. și ad., Chișinău: Notograf Prim S.R.L., 2021, p. 935.

¹⁶² SMOCHINĂ, A., CEBANU, I. *Evoluția instituției alegerilor locale după declararea independenței Republicii Moldova*. În: *Moldoscopie*, nr. 1, Chișinău: Universitatea de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere”. Universitatea de Stat din Moscova „M. V. Lomonosov”, Universitatea de Stat din Moldova, Universitatea Americană din Moldova 2022, p. 13-14.

¹⁶³ *Ibidem*, p.14.

¹⁶⁴ CONSTANTIN, V. L. *Elitele și statutul lor în societate*. București: Oscar Print, 2003, p. 95.

pentru Republica Moldova a fost un factor fundamental în ceea ce privește afirmarea statalității.

Abordând în continuare problema în cauză sub aspect normativ, vom sublinia următoarele, conform Constituției Republicii Moldova art. 110 „teritoriul Republicii Moldova este organizat din punct de vedere administrativ în: sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. În condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii, iar localităților din stânga Nistrului le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie în conformitate cu statutul special adoptat prin lege organică. Statutul capitalei Republicii Moldova se reglementează la fel prin lege organică”.¹⁶⁵

Modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice în unitățile administrativ-teritoriale sunt prevăzute în Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală din, unde se arată că „administrarea publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților publice locale și consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit. Totodată autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat, iar aplicarea principiilor enunțate nu poate afecta caracterul unitar și indivizibil al statului”.¹⁶⁶

De o reglementare separată beneficiază unitatea autonomă Găgăuzia, în ceea ce privește statutul acesteia și raportul cu administrația centrală a statului. Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) nr. 344/1994 stabilește că aceasta „este o unitate teritorială autonomă, cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte componentă a Republicii Moldova și este administrată în temeiul Constituției Republicii Moldova, a altor legi, Regulamentului Găgăuziei și actelor normative ale Adunării Populare (Halc Topluşu) a Găgăuziei”, care nu vin în contradicție cu Constituția și legislația Republicii Moldova.¹⁶⁷

„Observăm că această unitate teritorială este instituită cu scopul păstrării satisfacerii necesităților naționale și identității naționale a găgăuzilor, dezvoltării lor plene și multilaterale, prosperării limbii și culturii naționale, asigurării sinestătorniciei politice și economice așa după cum este prevăzut chiar în preambulul legii menționate. Astfel, Găgăuzia trebuie privită ca unitate

¹⁶⁵ Constituția Republicii Moldova: din 29.07.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr.1, art. 110.

¹⁶⁶ Legea privind administrația publică locală: nr. 436 din 28.12.2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* 2007, nr .32-35.

¹⁶⁷ Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri): nr. 344 din 23.12.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1995, nr 3-4, art 1, 2.

teritorială care face parte din sistemul organelor administrației publice locale și care posedă un statut special autonom, fiind forma de autodeterminare a poporului găgăuz.”¹⁶⁸ În același timp, apare o neclaritate în art. 1 alin. (4) din Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) nr. 344/1994, care „permite în cazul schimbării statutului Republicii Moldova ca stat independent, poporul Găgăuziei are dreptul la autodeterminare externă”.¹⁶⁹

„În opinia noastră, acordarea dreptului la autodeterminare a poporului găgăuz prin diferențiere de restul poporului Republicii Moldova înseamnă o divizare etnică a cetățenilor statului nostru care poate duce la conflicte nedorite și chiar ar amenința unitatea poporului”¹⁷⁰, consacrat în art. 10 al Constituției Republicii Moldova, care stabilește că „statul are ca fundament unitatea poporului, iar Republica Moldova este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi”.¹⁷¹ „Deși printr-o situație ipotetică poporul Republicii Moldova își pierde statalitatea, poporul este un atribut unic văzut în ansablul diversității sale entice sau culturale, el nu trebuie diferențiat pe criteriu de etnie, iar, pe de altă parte, în cazul lipsei statalității, poporul are, în mod natural, în virtutea împrejurărilor în care se poate afla la un moment dat al istoriei, dreptul să decidă viitorul său ori, în acest caz, legile statului inexistent nu vor mai fi garantate și, prin urmare, putem pune la îndoială însăși implementarea lor.”¹⁷² Cercetând mecanismul statutului, profesorul A. Smochină afirmă că „unul din acestea este activitatea executiv-dispozitivă sau administrativă, care realizează în mod nemijlocit sarcinile statului în baza legilor”.¹⁷³ „Prin urmare, putem deduce că dacă statul nu există cu mecanismul său, atunci nu mai există nici sarcinile acestuia.”¹⁷⁴

¹⁶⁸ SMOCHINĂ, A., **CEBANU, I.** Evoluția instituției alegerilor locale după declararea independenței Republicii Moldova. În: *Moldoscopie*, nr. 1, Chișinău: Universitatea de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere”. Universitatea de Stat din Moscova „M. V. Lomonosov”, Universitatea de Stat din Moldova, Universitatea Americană din Moldova 2022, p. 15.

¹⁶⁹ Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri): nr. 344 din 23.12.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1995, nr 3-4, art. 1.

¹⁷⁰ SMOCHINĂ, A., **CEBANU, I.** Evoluția instituției alegerilor locale după declararea independenței Republicii Moldova. În: *Moldoscopie*, nr. 1, Chișinău: Universitatea de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere”. Universitatea de Stat din Moscova „M. V. Lomonosov”, Universitatea de Stat din Moldova, Universitatea Americană din Moldova 2022, p. 15.

¹⁷¹ Constituția Republicii Moldova: din 29.07.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr.1, art. 10.

¹⁷² SMOCHINĂ, A., **CEBANU, I.** Evoluția instituției alegerilor locale după declararea independenței Republicii Moldova. În: *Moldoscopie*, nr. 1, Chișinău: Universitatea de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere”. Universitatea de Stat din Moscova „M. V. Lomonosov”, Universitatea de Stat din Moldova, Universitatea Americană din Moldova 2022, p. 15.

¹⁷³ SMOCHINĂ, A. *Istoria universală a statului și dreptului*. Chișinău: Bons Offices, 2006, p. 20.

¹⁷⁴ SMOCHINĂ, A., **CEBANU, I.** Evoluția instituției alegerilor locale după declararea independenței Republicii Moldova. În: *Moldoscopie*, nr. 1, Chișinău: Universitatea de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere”. Universitatea de Stat din Moscova „M. V. Lomonosov”, Universitatea de Stat din Moldova, Universitatea Americană din Moldova 2022, p. 15.

Cât privește, statutul municipiului Chișinău, fiind capitala Republicii Moldova, acesta beneficiază de reglementare normativă, printr-o lege specială, Legea nr. 136/2016 privind statutul municipiului Chișinău, care stabilește particularitățile specifice ale organizării și funcționării autorităților administrației publice ale municipiului Chișinău și arată că „municipiul Chișinău este o unitate administrativ-teritorială de nivelul al doilea, care include în componența sa unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, stabilite în Legea nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova”.¹⁷⁵

„Organizarea de ansamblu administrativ-teritorială a Republicii Moldova este statuată în Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială. Capitolul II din lege prevede că teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în unități administrativ-teritoriale: raioane, orașe și sate. „Statutul satului (comunei), orașului (municipiului) se elaborează în baza statutului-cadru, aprobat de Parlament, și se aprobă de consiliul local. Statutul special de autonomie al localităților din stânga Nistrului și al unor localități din sudul țării se stabilește prin legi organice, potrivit art.111 din Constituția Republicii Moldova.”¹⁷⁶ „Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova se efectuează pe două niveluri: satele (comunele) și orașele (municipiile) constituie nivelul întâi, raioanele constituie nivelul al doilea”.¹⁷⁷ „Satul este o unitate administrativ-teritorială care cuprinde populația rurală unită prin teritoriu, condiții geografice, relații economice, social-culturale, tradiții și obiceiuri”¹⁷⁸ Două sau mai multe sate se pot uni, formând o singură unitate administrativ-teritorială numită comună.

„Satul în care își are sediul consiliul sătesc (comunal) este numit sat-reședință. Comuna poartă denumirea satului-reședință. Orașul este o unitate administrativ-teritorială mai dezvoltată decât satul din punct de vedere economic și social-cultural, cu structuri edilitar-gospodărești, industriale și comerciale corespunzătoare, a cărei populație, în mare parte, este încadrată în industrie, în sfera deservirii publice și în diferite domenii de activitate intelectuală, în viața culturală și politică, iar municipiul este o localitate de tip urban cu un rol deosebit în viața economică, social-culturală, științifică, politică și administrativă a țării, cu importante structuri industriale, comerciale

¹⁷⁵ Legea privind statutul municipiului Chișinău: nr 136 din 17.06.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 306-313, 645, art. 1-2.

¹⁷⁶ SMOCHINĂ, A., **CEBANU, I.** Evoluția instituției alegerilor locale după declararea independenței Republicii Moldova. În: *Moldoscopie*, nr. 1, Chișinău: Universitatea de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere”. Universitatea de Stat din Moscova „M. V. Lomonosov”, Universitatea de Stat din Moldova, Universitatea Americană din Moldova, 2022, p. 15-16.

¹⁷⁷ Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova: nr. 764 din 27.12.2001. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2002, nr. 16, art. 4-7, 11.

¹⁷⁸ *Ibidem*, art. 5

și instituții din domeniul învățământului, ocrotirii sănătății și culturii. Satele și orașele care, datorită condițiilor climaterice, balneologice și înzestrării lor edilitar-gospodărești, prezintă o importanță deosebită pentru sănătatea și odihna populației, li „se atribuie, prin hotărâre a Guvernului, statut de stațiune balneo-climaterică, iar cele care au o importanță deosebită în domeniul economiei naționale, precum și pentru istoria sau cultura statului, prin hotărârea Guvernului, li se poate atribui statut de nod feroviar, centru istoric, centru cultural”.¹⁷⁹

„Totodată, actul normativ respectiv, prin anexele 1-5, realizează un bilanț al tuturor localităților Republicii Moldova, inclus în tabelul A.1.1 din anexe cu scopul de a avea un tablou clar în ceea ce privește repartizarea primăriilor și localităților din Republica Moldova după unitățile administrativ-teritoriale. Acest demers de sintetizare a informației, conținute în actul normativ, ne va ajuta să formăm o privire de ansamblu și să putem formula anumite recomandări ce se referă la administrația locală. Pe lângă cele prezentate în tabelul A.1.1 din Anexe privind *repartizarea componenței teritorial-administrative în Republica Moldova*, conform Anexei 5 a Legii nr. 764 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova din 27.12.2001 pentru unitățile administrativ-teritoriale din stânga Nistrului (regiune necontrolată de autoritățile constituționale de la Chișinău), legiuitorul admite posibilitatea atribuirii unor forme și condiții de autonomie și, totodată, menționează că în respectiva regiune sunt „147 de localități, printre care un municipiu (Tiraspol), 9 orașe și 69 de sate/comune”. Mai putem deduce din datele tabelului că în cazul alegerilor locale, deși se aseamănă cu cele parlamentare, totuși, organizarea și administrarea lor este un proces care implică un sistem întreg al aparatului birocratic electoral, care trebuie să ajungă și să funcționeze în toate primăriile și localitățile (din tabel), în același timp și la aceeași intensitate.”¹⁸⁰

Astfel putem afirma că, la 20 octombrie 2019, fiind ultimele alegeri locale generale „au fost aleși 898 primari, 10 472 consilieri locali și 1 108 consilieri raionali și municipali – pentru un mandat de patru ani”.¹⁸¹

„Teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. Autoritățile administrației publice, prin care se

¹⁷⁹ *Ibidem*, art. 4-7, 11.

¹⁸⁰ SMOCHINĂ, A., CEBANU, I. Evoluția instituției alegerilor locale după declararea independenței Republicii Moldova. În: *Moldoscopie*, nr. 1. Chișinău: Universitatea de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere”. Universitatea de Stat din Moscova „M. V. Lomonosov”, Universitatea de Stat din Moldova, Universitatea Americană din Moldova, 2022, p.16.

¹⁸¹ *Alegerile locale generale din 2019 în Republica Moldova*. [citat 02.04.2022]. Disponibil: https://alegeri.md/w/Alegerile_locale_generale_din_2019_%C3%AEn_Republica_Moldova

exercită autonomia locală, sunt consiliile locale alese și primarii aleși”.¹⁸² Modul de alegere a consiliilor locale și a primarilor este statuat de titlul V al Codului electoral intitulat *Alegeri locale și regionale*, după cum am relatat și mai sus. De la declararea independenței, în Republica Moldova au avut loc 6 scrutine locale generale. „Din diverse motive, atunci când funcțiile de primari devin vacante, Comisia Electorală Centrală organizează alegeri locale noi, de obicei, de cel mult 2 ori pe an, primăvara și toamna, cu excepția ultimului an de mandat al autorităților locale”.¹⁸³

Data alegerilor locale generale sau anticipate conform legislației electorale noi se stabilește prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale, cu cel puțin 70 de zile înainte de alegeri. „Pentru alegerile consiliilor locale și ale primarilor, fiecare raion, unitate administrativ-teritorială cu statut special, oraș (municipiu), sector, sat (comună) constituie o singură circumscripție electorală. Circumscripțiile electorale orășenești (municipale), de sector, sătești (comunale) sunt constituite de către consiliile electorale de circumscripție ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi ale Republicii Moldova cu cel puțin 45 de zile înainte de ziua alegerilor”¹⁸⁴

„Consiliile electorale de circumscripție orășenești (municipale), de sector, sătești (comunale) sunt constituite de către consiliile electorale de circumscripție ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi al Republicii Moldova cu cel puțin 40 de zile înainte de ziua alegerilor. În cazul desfășurării alegerilor noi sau parțiale, consiliile electorale de circumscripție se constituie de către Comisia Electorală Centrală”.¹⁸⁵ „Circumscripțiile electorale de nivelul întâi pentru alegerea consiliilor locale și a primarilor se divizează în secții de votare, pentru care se constituie birouri electorale”.¹⁸⁶ „În localitățile în care, pentru desfășurarea alegerilor locale se formează o singură secție de votare, consiliul electoral de circumscripție îndeplinește și atribuțiile biroului electoral al secției de votare.”¹⁸⁷

În lumina ultemelor modificări aduse legii electorale legiuitorul a stabilit că la acestea nu participă militarii care își satisfac serviciul militar în termen și nu participă alegătorii care nu domiciliază în unitatea administrativ-teritorială respectivă sau nu au reședință temporară, termenul

¹⁸² SMOCHINĂ, A., **CEBANU, I.** Principiile care guvernează procesul electoral în Republica Moldova. În: *Studii juridice universitare*. Nr. 2, 2021, [online]. Disponibil: <https://ulim.md/sju/nr-2-2021/principiile-care-guverneaza-procesul-electoral-in-republica-moldova/>

¹⁸³ *Alegeri în Republica Moldova*. [online] [citat 30.03.2022]. Disponibil: https://alegeri.md/w/Alegeri_%C3%AEn_Republica_Moldova

¹⁸⁴ Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427, art.157 alin. (1).

¹⁸⁵ *Ibidem*, art.157 alin. (2).

¹⁸⁶ *Ibidem*, art.157 alin. (3).

¹⁸⁷ *Ibidem*, art. 158.

înregistrării domiciliului sau reședinței nu trebuie să fie mai mic de 3 luni de la data votării primului tur de scrutin. Considerăm reglementarea respectivă o îngădire abuzivă a dreptului de vot în condițiile în care populația Republicii Moldova cunoaște un exod în creștere, iar simpla birocrație tehnică de stabilire a domiciliului votantului poate influența însuși procesul de votare în sensul alterării lui, prin nepermiterea unor cetățeni cu drept de vot la exercițiul efectiv al acestuia. Este de remarcat că din start o serie de cetățeni sunt lipsiți de acest drept fundamental prin simplu fapt al neafării lor în localitățile de domiciliu sau reședință, fiind plecați peste hotarele Republicii Moldova, iar la aceștea se mai adaugă și respectiva prevedere, care prin intenția de a nu permite fraudarea alegerilor prin îndemnarea unor cetățeni de către persoane interesate să-și stabilească domiciliul într-o anumită localitate pentru a obține dreptul de vot, duce cu îngădirea abuzivă la vot din cauza unor motive de ordin birocratic.

Cât privește dreptul de a fi ales, „au acest drept de a fi aleși consilieri în consiliile locale: cetățenii Republicii Moldova cu drept de vot, care au împlinit, inclusiv în ziua alegerilor, vârsta de 18 ani, iar dreptul de a fi aleși primari au cetățenii Republicii Moldova cu drept de vot, care au împlinit, inclusiv în ziua alegerilor, vârsta de 23 de ani și au cel puțin studiile generale obligatorii.”¹⁸⁸

„Așadar, este considerat ales candidatul pentru funcția de primar dacă a întrunit mai mult de jumătate din voturile valabil exprimate ale alegătorilor care au participat la votare. În cazul în care nici un candidat nu întrunește mai mult de jumătate din numărul de voturi valabil exprimate, în termen de 2 săptămâni se va proceda la al doilea tur de scrutin cu 2 candidați care au întrunit cel mai mare număr de voturi în primul tur de scrutin. Acești doi candidați se înscriu în buletinele de vot în ordinea descrescătoare a numărului de voturi acumulate în primul tur de scrutin. Dacă mai mulți candidați au acumulat un număr egal de voturi, consiliul electoral de circumscripție efectuează tragerea la sorți, consemnând faptul respectiv într-un proces-verbal. La al doilea tur de scrutin se consideră ales candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi, indiferent de numărul alegătorilor care au participat la alegeri. În caz de paritate de voturi, se consideră ales candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi în primul tur de scrutin.”¹⁸⁹

¹⁸⁸ *Ibidem*, art. 161.

¹⁸⁹ SMOCHINĂ, A., **CEBANU, I.** Evoluția instituției alegerilor locale după declararea independenței Republicii Moldova. În: *Moldoscopie*, nr. 1. Chișinău: Universitatea de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere”. Universitatea de Stat din Moscova „M. V. Lomonosov”, Universitatea de Stat din Moldova, Universitatea Americană din Moldova, 2022, p. 18.

„Mandatele de consilier pentru consiliile raionale, orășenești (municipale), de sector și satești (comunale) se atribuie de către consiliile electorale de circumscripție respective.”¹⁹⁰ „Atribuirea mandatelor de consilier partidelor politice, blocurilor electorale se efectuează prin împărțirea succesivă a numărului de voturi valabil exprimate pentru fiecare partid politic, fiecare bloc electoral la 1, 2, 3, 4 etc. până la cifra care corespunde numărului de mandate stabilit pentru circumscripția electorală respectivă. Din rezultatele tuturor împărțirilor și din numărul de voturi valabil exprimate pentru candidații independenți se iau în descrescere atâtea numere câte mandate urmează a fi distribuite în circumscripția electorală. De câte numere din acest șir descrescător dispune partidul politic, blocul electoral, atâtea mandate i se atribuie. Candidatul independent este declarat ales dacă numărul de voturi valabil exprimate pentru el se încadrează în șirul descrescător. Candidaților pentru funcția de consilier li se atribuie mandate în ordinea înscrierii acestora pe liste, începând cu lista pentru care s-au exprimat cele mai multe voturi. Dacă ultimul mandat neatribuit are mai mulți претенdenți cu același număr de voturi, consiliul electoral de circumscripție îl atribuie prin tragere la sorți, consemnând acest fapt într-un proces-verbal. Dacă un partid politic sau un bloc electoral obține un număr de mandate superior celui de candidați incluși în listă, surplusul de numere din șirul descrescător al formațiunii respective se elimină, înlocuindu-se cu numerele în descrescere ale celorlalți concurenți electorali.”¹⁹¹

O altă noutate legislația electorală actuală se conține la capitolul confirmării legalității alegerilor. Astfel dacă în legislația veche acest atribut era acordat instanței de judecată, în prezent aceasta este prerogativa organelor electorale. Actualul Cod electoral la acest aspect stabilește: „consiliile electorale de circumscripție ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi prezintă procesele-verbale privind rezultatele alegerilor consiliilor electorale de circumscripție ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea sau, după caz, Comisiei Electorale Centrale. Consiliile electorale de circumscripție, în termen de cel mult 10 zile de la data primirii rapoartelor, proceselor-verbale și altor documente electorale de la birourile electorale, după caz, consiliile electorale de circumscripție de nivelul întâi, dar nu mai devreme de soluționarea definitivă de către organele electorale și instanțele de judecată a contestațiilor depuse conform procedurilor stabilite, confirmă sau infirmă printr-o hotărâre legalitatea alegerilor din circumscripția electorală respectivă și o transmite, în termen de 24 de ore după adoptare, Comisiei Electorale Centrale și consiliilor electorale

¹⁹⁰ Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427, art. 172 alin. (1).

¹⁹¹ *Ibidem*, art. 172, alin. (2)-(7).

de circumscripție respective de nivelul al doilea, care publică rezultatele definitive. Odată cu confirmarea legalității alegerilor, consiliile electorale de circumscripție respective declară candidații aleși, atribuie și validează mandatele consilierilor și ale primarilor aleși, confirmă lista candidaților supleanți, cu adoptarea hotărârilor în acest sens”¹⁹² Considerăm această modificare normativă nu tocmai potrivită, deoarece, pe de o parte, organele electorale sunt acelea care organizează alegerile, iar conform noilor reglementări reiese că cel care organizează procesul de alegeri acela și validează rezultatul obținut în urma acestuia. În asemenea mod sunt create condiții prielnice pentru favorizarea unor forme de abuz.

Tot actuala reglementare prevede că: „persoana aleasă concomitent în funcțiile de primar și consilier local prezintă consiliului electoral de circumscripție consimțământul său de a fi validată în una dintre aceste funcții. Consiliul local este legal constituit dacă sunt validate mandatele a cel puțin 2/3 din numărul de consilieri stabilit pentru acest consiliu.”¹⁹³

Legislația electorală națională în materie de alegeri locale face distincție între câteva noțiuni de bază, care au fost păstrate și în noua versiune a Codului electoral, cum ar fi:

– *alegeri nevalabile* „sunt acelea la care au participat mai puțin de 1/4 din numărul persoanelor înscrise în listele electorale. Hotărârea cu privire la declararea alegerilor nevalabile se adoptă de către Comisia Electorală Centrală în baza actelor prezentate de consiliile electorale de circumscripție;”¹⁹⁴

– *alegeri nule* „sunt declarate nule, dacă în cadrul operațiilor electorale au fost comise încălcări ale Codului Electoral care au influențat rezultatele votării și atribuirea mandatelor. Hotărârea cu privire la declararea alegerilor nule se adoptă de către Comisia Electorală Centrală în baza hotărârilor instanțelor de judecată respective; Aceasta a fost versiunea reglementării din vechiul Cod Electoral, actuala reglementare păstrează formularea respectivă cu precizarea că, hotărârea cu privire la declararea alegerilor nule se adoptă de către Comisia Electorală Centrală nu în baza hotărârilor instanțelor de judecată respective dar în baza hotărârilor consiliilor electorale de circumscripție respective.”¹⁹⁵ Observăm iarăși că atribuțiile organelor electorale au fost lărgite substanțial, iar acest fapt, în condițiile nepregătirii unui corp de funcționari electorali bine instruiți și ale lipsei mecanismului de asigurare a independenței politice efective, poate genera anumite forme

¹⁹² *Ibidem*, art.174, alin.. (1)-(3).

¹⁹³ *Ibidem*, art. 174 alin. (3)-(4).

¹⁹⁴ *Ibidem*, art. 175.

¹⁹⁵ *Ibidem*, art.176.

de samavolnicie sau abuz.

– *alegeri noi*. Acestea au loc în cazul în care „consiliul a fost dizolvat ori componența lui s-a redus cu mai mult de 1/3 din numărul stabilit de Comisia Electorală Centrală, dacă mandatul primarului a încetat înainte de termen în condițiile Legii nr. 768/2000 privind statutul alesului local, dacă și după votarea repetată nu a fost ales consiliul și/sau primarul, dacă a avut loc o reorganizare administrativ-teritorială și în unitățile administrativ-teritoriale nou-formate este necesară alegerea autorităților administrației publice locale (consiliilor, primarilor). În ultimul an de mandat nu se organizează alegeri noi pentru funcția de primar. Alegeri noi pentru consiliul local nu se organizează în ultima jumătate de an a mandatului. În cazul apariției uneia dintre circumstanțele prevăzute mai sus, autoritatea administrației publice locale este obligată să comunice în scris despre acest fapt Comisiei Electorale Centrale în termen de cel mult 15 zile de la data apariției acestei circumstanțe. Data alegerilor noi se stabilește de către Comisia Electorală Centrală în termen de cel mult 30 de zile de la data constatării circumstanțelor prevăzute la alin. (1), cu cel puțin 60 de zile înainte de ziua alegerilor, cu condiția că alegerile noi vor avea loc concomitent, de cel mult 2 ori pe an, primăvara și toamna.”¹⁹⁶ Astfel, această formă de alegeri reprezintă un mecanism al reglementării normative destinate unor împrejurări în care poate nimeri administrația locală cu scopul de a evita blocarea activității acestora.

– *alegeri parțiale*. „Acestea au loc în cazul în care, în urma alegerilor, nu a fost ales numărul stabilit de consilieri, Comisia Electorală Centrală va fixa, în termen de 2 săptămâni, alegeri parțiale într-o singură sau în mai multe circumscripții.”¹⁹⁷ Alegeri parțiale pot avea loc în cazul în care procesul alegerilor nu s-a soldat cu rezultatul legal dorit în anumite circumscripții electorale.

– *votare repetată*. „În cazul în care în anumite circumscripții sau secții de votare alegerile sunt declarate nevalabile sau nule, Comisia Electorală Centrală dispune organizarea, în termen de 2 săptămâni, a votării repetate în baza acelorași date din listele electorale, cu aceleași candidaturi și aceleași consilii și birouri electorale. Concurenții electorali vinovați de încălcări ale prevederilor prezentului cod se sancționează sau se exclud din cursa electorală în baza unei hotărâri definitive, iar funcționarii electorali din cadrul consiliilor și birourilor electorale care au comis asemenea încălcări se înlocuiesc.”¹⁹⁸ Votarea repetată poate avea loc în condițiile unor fraudări a alegerilor din partea concurenților electorali și se deosebește de celelalte prin faptul că se repetă procesul votării cu

¹⁹⁶ *Ibidem*, art. 178.

¹⁹⁷ *Ibidem*, art. 179 alin. (1).

¹⁹⁸ *Ibidem*, art. 177 alin (1)-(2).

aceiași actori implicați, nu și campania electorală propriu-zisă.

Unul dintre scopurile alegerilor locale este eligibilitatea autorităților administrației publice locale, care presupune succesiunea lor periodică prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Acest principiu este consfințit în art. 109 din Constituția Republicii Moldova, unde se menționează că „administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în probleme de interes deosebit.”¹⁹⁹ Totodată, „autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.

„Pentru comparație, în România acest principiu își găsește recunoașterea în normele Legii României pentru alegerea autorităților administrației publice locale nr. 67/2004, care detaliază și dezvoltă principiul eligibilității prevăzut în art. 2 din Legea administrației publice locale nr. 215/23.04.2001, publicată în Monitorul Oficial al României, nr. 204/23.04.2001, republicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 123/20.02.2007, stabilind în această ordine de idei și alte norme referitoare la procedurile organizării și desfășurării alegerilor consilierilor în consiliile locale, județene și ale primarilor. Potrivit acestor reglementări, consiliile locale, județene, primarii și Consiliul General al municipiului București se aleg prin vot universal, egal, secret și liber exprimat. Consiliile locale și județene se aleg pe circumscripții electorale prin vot exprimat pe baza reprezentării proporționale, în cadrul unui scrutin de listă. Primarii comunelor și al orașelor sunt aleși pe circumscripții electorale prin vot exprimat, pe baza scrutinului uninominal.”²⁰⁰

O parte importantă a procesului de organizare și desfășurare a alegerilor o reprezintă procedurile judiciare, astfel vom remarca faptul că legislația electorală în vigoare spre deosebire de cea veche, prevede reglementări mult mai ample la acest capitol. Acest fapt se datorează circumstanței că Republica Moldova, în cele trei decese de practică electorală, a căpătat o oarecare experiență care a stat la baza noilor reglementări. În acest sens legiuitorul a reglementat expres contestațiile care reprezintă: „cererea (sesizarea) în formă scrisă, inclusiv cererea prealabilă, prin care:

¹⁹⁹ Constituția Republicii Moldova: din 29.07.1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr. 1, art. 109.

²⁰⁰ RUSU, G., NEGOIȚĂ, M.. Noțiuni și principii generale privind alegerile locale. În: *Legea și viața*, 2011, nr. 12 p.. 9.

a) se cere revizuirea, anularea, în tot sau în parte, ori emiterea unui act administrativ de către organul electoral, realizarea unei acțiuni sau obligarea organului electoral la inacțiune;

b) se contestă acțiunile/inacțiunile considerate ca ilegale ale subiecților înregistrați, acreditați sau confirmați ori care urmează a fi înregistrați, acreditați sau confirmați de către organele electorale, denumiți în continuare subiecți electorali;

c) se contestă faptele considerate ca încălcare a modului de reflectare a campaniei electorale, de difuzare sau de plasare a publicității electorale;

d) se contestă faptele considerate ca încălcare a cadrului normativ cu privire la finanțarea partidelor politice, a campaniilor electorale, a candidaților desemnați, a grupurilor de inițiativă și a participanților la referendum;

e) se formulează critici în legătură cu alte încălcări ale legislației electorale.”²⁰¹

În felul acesta se face o claritate a ceea ce ar însemna o contestație în sens electoral. Care în opinia noastră, reprezintă cerințe formulate în formă scrisă adresate persoanelor conform legislației electorale cu scopul înlăturării faptelor considerate ilegale în procesul organizării și desfășurării alegerilor.

Contestațiile în dependență de obiectul lor sunt examinate de diferite autorități astfel:

– legalitatea actelor administrative ale organului electoral emitent, precum și acțiunile/inacțiunile acestuia se contestă direct la organul electoral ierarhic superior, după respectarea procedurii prealabile;

– decizia organului electoral emitent, după caz, decizia organului electoral ierarhic superior în partea adoptării unei noi soluții pe marginea cererii prealabile se contestă direct în instanța de judecată în a cărei rază teritorială se află organul electoral respectiv;

– contestarea acțiunilor/inacțiunilor considerate ca ilegale ale subiecților înregistrați, acreditați sau confirmați ori care urmează a fi înregistrați, acreditați sau confirmați de către organele electorale, se depun la organul electoral care a înregistrat, a acreditat sau a confirmat ori urmează să înregistreze, să acrediteze sau să confirme subiecții electorali ale căror acțiuni/inacțiuni se contestă;

– acțiunile în contencios administrativ privind legalitatea hotărârilor Comisiei Electorale Centrale și a deciziilor Consiliului Audiovizualului care au tangență cu reflectarea alegerilor,

²⁰¹ Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427, art. 91, alin. (1).

precum și cele privind acțiunile/inacțiunile acestora se depun, fără respectarea procedurii prealabile, la Curtea de Apel Chișinău;

- contestațiile privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, precum și a altor competitori sau subiecți electorali se adresează Comisiei Electorale Centrale;

- contestațiile privind finanțarea candidaților independenți, a grupurilor de inițiativă în alegerile locale și a primarului înregistrat ca participant la referendumul local se adresează consiliilor electorale de circumscripție;

- contestațiile privind reflectarea alegerilor de către furnizorii de servicii media se examinează de Consiliul Audiovizualului.²⁰²

Această reglementare exhaustivă a organelor competente în examinarea contestațiilor electorale relevă faptul că procesul electoral este unul complex, care impune implicarea diferitor sfere ale vieții sociale, prin urmare buna desfășurare a acestora este nu doar obiectivul organelor electorale, dar al întregii administrații a statului.

Cât privește forma contestație, aceasta trebuie să fie scrisă, prezumându-se și forma electronică. Acest aspect este o novație pentru legislația electorală în vigoare, deoarece în vechea legislației era admisă doar forma scrisă, fără a fi prevăzută și forma electronică.

Termenele depunerii contestației au rămas ca și în vechea legislație, fapt este explicabil prin necesitatea soluționării lor într-o perioadă scurtă, fiind constrânși de termenele desfășurării alegerilor.

Cât privește sarcina probațiunii contestației, aceasta, conform art. 96 alin. (1) din Codului electoral, revine contestatarului. Codul prevede că: „fiecare contestatar probează faptele pe care își întemeiază pretențiile formulate și este responsabil de veridicitatea și calitatea probelor prezentate.”²⁰³ Vom sublinia aici că acest aspect al reglementării electorale nu întotdeauna aduce beneficii bunei desfășurări a campaniei electorale sau a procesului de votare. Spre exemplu este greu să ne imaginăm cum un subiect electoral, neavând niciun mijloc la dispoziție, ar putea proba favorizarea altor subiecți electorali în mijloacele de media sau folosirea resurselor administrative, sau beneficierea de finanțări nedeclarate etc.

„În ordinea procedurii contenciosului administrativ, instanțele de judecată competente examinează acțiunile în domeniul electoral după cum urmează:

²⁰² *Ibidem.*

²⁰³ *Ibidem*, art. 96 alin. (1).

- 1) judecătoriile în primă instanță soluționează contestațiile împotriva acțiunilor/inacțiunilor și a hotărârilor organelor electorale după efectuarea procedurii de examinare a cererii prealabile;
- 2) Curtea de Apel Chișinău soluționează în primă instanță:
 - a) contestațiile împotriva acțiunilor/inacțiunilor și a actelor administrative ale Comisiei Electorale Centrale;
 - b) contestațiile împotriva acțiunilor/inacțiunilor și a deciziilor Consiliului Audiovizualului;
- 3) curțile de apel soluționează cererile de apel împotriva actelor judecătorești emise de judecătoria în cadrul litigiilor electorale;
- 4) Curtea Supremă de Justiție soluționează cererile de recurs împotriva actelor judecătorești ale curților de apel adoptate în cadrul litigiilor electorale.”²⁰⁴

Legislația actuală a venit cu un aport major în soluționarea conflictelor de competență. Astfel este statuat că: „În cazul în care aceeași contestație este depusă concomitent la mai multe organe electorale, aceasta se examinează de către organul electoral ierarhic superior organului ale cărui acțiuni/inacțiuni și hotărâri se contestă, iar în cazul acțiunilor/inacțiunilor concurenților electorali, ale participanților la referendum sau ale grupurilor de inițiativă, precum și ale altor subiecți electorali – de către organul electoral care i-a înregistrat, acreditat sau confirmat. Conflictele de competență dintre organele electorale se examinează de către Comisia Electorală Centrală, conform procedurii aprobate de comisie în condițiile. Dacă a fost adresată organelor electorale și instanței de judecată, contestația se va examina de instanța de judecată, cu excepția cazurilor în care nu a fost respectată procedura prealabilă de examinare. În cazul contestațiilor ce vizează finanțarea campaniilor electorale ale candidaților desemnați de partidele politice sau blocurile electorale și în care se formulează cerința de aplicare a sancțiunii privind anularea înregistrării acestora, organul electoral care a înregistrat candidații va demara examinarea acestei cerințe doar după examinarea contestației de către Comisia Electorală Centrală în partea faptelor considerate de contestatar ca încălcări privind finanțarea campaniei electorale, precum și în temeiul constatărilor și soluțiilor emise de comisie ca urmare a examinării. Dacă în contestație se comunică fapte considerate ca ilegale, dar examinarea acestora este de competența mai multor organe abilitate (electorale), organul care a recepționat contestația va demara examinarea contestației pe partea competenței ce îi revine, iar pe celelalte aspecte sesizate o va remite autorităților responsabile”²⁰⁵

²⁰⁴ *Ibidem*, art. 98.

²⁰⁵ *Ibidem*, art. 99.

Astfel se face o claritate în ceea ce privește competența în examinarea contestațiilor, fapt important pentru netergiversarea termenelor în perioada electorală și soluționarea acestora în baza cererilor subiecților electorali.

Vom mai remarca și faptul că atât legislația electorală veche, cât și cea actuală prevede răspundere juridică pentru încălcările din domeniul electoral, formându-se în timp un întreg contencios electoral, astfel conform art. 75 alin. (2) din Codul Electoral aprobat în 1997 „Consiliul Electoral de Circumscripție poate aplica concurenților electorali sau grupurilor de inițiativă:

- a) avertisment;
- b) anularea înregistrării grupului de inițiativă;
- c) intentarea procesului contravențional conform legislației;
- d) lipsirea de alocații de la bugetul de stat, ca sancțiune de bază sau complementară;
- e) solicitarea anulării înregistrării concurentului electoral.”²⁰⁶

Anularea înregistrării se aplica la solicitarea în cazul alegerilor locale – consiliului electoral de circumscripție, prin hotărâre judecătorească definitivă, „care constată:

- a) folosirea de către concurentul electoral a fondurilor financiare și materiale nedeclarate sau depășirea cheltuielilor peste plafonul mijloacelor din fondul electoral;
- b) utilizarea de către concurentul electoral a mijloacelor financiare din străinătate;
- c) nesuspendarea din funcție de către candidatul care are această obligație. În acest caz se anulează înregistrarea candidatului independent sau se exclude din lista concurentului electoral candidatul respectiv;
- d) implicarea de către concurentul electoral a persoanelor care nu sunt cetățeni ai Republicii Moldova în acțiunile de agitație electorală”²⁰⁷.

Pentru comparație legislația electorală actuală prevede că: „Pentru încălcarea actelor normative în domeniul electoral, Comisia Electorală Centrală sau, după caz, consiliul electoral de circumscripție, din oficiu sau în temeiul cererii formulate de o altă autoritate competentă ori la cererea contestatarilor, poate aplica sau solicita aplicarea următoarelor sancțiuni de bază sau complementare:

- a) avertismentul;

75. ²⁰⁶Codul electoral: nr. 1381 din 21.11.1997. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2017, nr. 451-463, art.

²⁰⁷ *Ibidem*.

- b) privarea de timpii de antenă gratuit și/sau contra plată pentru o perioadă de la 24 până la 48 de ore, care poate fi aplicată doar după ce a fost dată sancțiunea sub formă de avertisment;
- c) lipsirea de alocații de la bugetul de stat;
- d) sancțiunea contravențională care, conform Codului contravențional, ține de competența Comisiei Electorale Centrale;
- e) anularea înregistrării, a acreditării sau a confirmării subiecților electorali.”
- f) solicitarea radierii din oficiu a partidelor politice în condițiile Legii nr. 294/2007 privind partidele politice.”²⁰⁸

„Totodată, anularea înregistrării se aplică prin hotărâre a organului electoral care a înregistrat subiectul electoral în cazul în care se constată:

- a) folosirea fondurilor financiare și materiale nedeclarate mai mult de 1% raportat la plafonul mijloacelor ce pot fi transferate în contul fondului electoral sau cel destinat grupului de inițiativă;
- b) depășirea plafonului fondului electoral sau al celui destinat grupului de inițiativă;
- c) utilizarea mijloacelor financiare din străinătate, cu excepția donațiilor din partea cetățenilor Republicii Moldova cu venituri obținute în afara țării;
- d) nesuspendarea din funcție de către candidatul care are această obligație. În acest caz se anulează înregistrarea concurentului electoral, a candidatului independent sau se exclude candidatul respectiv din lista concurentului electoral.”²⁰⁹

Observăm că, spre deosebire de vechea lege electorală, cea actuală atribuie organului electoral anularea înregistrării concurentului electoral, și nu instanței de judecată, așa după cum era prevăzut până în anul 2023. Totodată, în acest sens legea actuală accentuează folosirea necorespunzătoare sau în exces a mijloacelor financiare, încercând astfel să îngreuească posibilitatea influenței prin mijloace financiare a rezultatului votării. Credem că pentru un stat care încă învață regulile democrației acest fapt este binevenit, în special în ideea de a garanta egalitatea de șanse a concurenților electorali.

Trebuie să remarcăm faptul că practica contenciosului electoral cunoaște asemenea exemple când au fost anulate înregistrările unor concurenți electorali, astfel unul din cele mai recente cazuri de acest fel a avut loc în anul 2021. La data de 25.10.2021, Consiliul Electoral de Circumscripție Electorală Bălți nr. 2 emite Hotărârea nr. 28 cu privire la demersul de înregistrare a concurentului

²⁰⁸ Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427, art.102 alin. (2).

²⁰⁹ *Ibidem*, art.102 alin. (5).

electoral la funcția de primar al mun. Bălți din partea Partidului politic „Șor” și confirmarea reprezentantului cu drept de vot consultativ prin care este înregistrată Marina Tauber în calitate de concurent electoral la funcția de primar general al mun. Bălți la alegerile locale noi din 21.11.2021 din partea Partidului politic Șor. Ulterior, Comisia Electorală Centrală, urmare a examinărilor rapoartelor privind finanțarea campaniilor electorale, la fel și a informațiilor prezentate de autoritățile publice, a sesizărilor și a plângerilor parvenite în adresa CEC, precum și urmare a audierilor din cadrul ședinței, a formulat o bănuială rezonabilă de utilizare de către candidatul Marina Tauber și în interesul acesteia a unor fonduri financiare nedeclarate de circa 152 725 de lei. Totuși, urmare a controlului efectuat și probelor colectate, „Comisia a constatat, cu certitudine, utilizarea fondurilor nedeclarate în mărime de cel puțin 34 260 lei”²¹⁰.

„Astfel, organul electoral s-a adresat în Judecătoria Bălți cu solicitarea de anulare a înregistrării, iar, la data de 04.12.2021, Judecătoria Bălți a dispus Consiliului Electoral al circumscripției electorale municipale Bălți nr. 2 să emită o hotărâre privind anularea înregistrării concurentului electoral al Partidului Politic Șor, Marina Tauber. În definitiv, candidatului respectiv i s-a anulat înregistrarea în cursa electorală, fapt care a deschis o dezbatere privind eligibilitatea procesului și legitimitatea procesului electoral respectiv.”²¹¹

„Totodată, au fost scoase la iveală anumite carențe de ordin legal, cum ar fi: nereglementarea clară a unor situații descrise mai sus în ceea ce privește termenele de emitere a hotărârilor definitive, astfel, candidatul, intrând în turul doi al alegerilor, a fost anulată înregistrarea chiar în ziua alegerilor.”²¹² Constatând un fapt împlinit care ține de puterea lucrului judecat, chestiunea în cauză depășește aspectul procesual electoral și se răsfrânge inclusiv sub aspect politic, una din consecințe fiind prezența slabă la urnele de vot din partea alegătorilor – 9,98%, iar primarul fiind ales cu doar 7148 de voturi.²¹³ „În consecință, avem situația când la un număr de 101 938 de alegători incluși în listele electorale de bază s-au prezentat la urnele de vot doar 10 218, acest fapt, deși este legal, ridică

²¹⁰ 141. Hotărârea Consiliului Electoral de Circumscripție Electorală Bălți nr. 2 cu privire demersul de înregistrare a concurentului electoral la funcția de primar al municipiului Bălți din partea Partidului Politic „Șor” și confirmarea reprezentantului cu drept de vot consultativ: nr. 28 din 25.10.2021. În: <https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/Hot%2028%20inregistrarea%20Tauber%20Marina.pdf>.

²¹¹ SMOCHINĂ, A., **CEBANU, I.** Evoluția instituției alegerilor locale după declararea independenței Republicii Moldova. În: *Moldoscopie*, nr. 1. Chișinău: Universitatea de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere”. Universitatea de Stat din Moscova „M. V. Lomonosov”, Universitatea de Stat din Moldova, Universitatea Americană din Moldova, 2022, p. 21,

²¹² *Ibidem*, p. 21-22,

²¹³ Proces-verbal privind totalizarea rezul tatelor votării la alegerea primarului municipiului Bălți. [accesat 02.04.2022]Disponibil: https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/2_B%C4%83l%C8%9Bi_PV_19_12_2021.pdf

un mare semn de întrebare privind legitimitatea și reprezentativitatea primarului din autoritatea administrativă respectivă.”²¹⁴

În aceeași ordine de idei, abordând problematica participării actorilor politici în alegeri, amintim de HCC din 19.06.2023, prin care, la sesizarea Guvernului Republicii Moldova, a fost declarat neconstituțional Partidul Politic „Șor”. În respectiva hotărâre este statuat la pct. 104 că: „Deoarece corupția subminează democrația și statul de drept, conduce la încălcarea drepturilor omului, subminează economia și erodează calitatea vieții, Curtea reiterează că lupta împotriva corupției, inclusiv împotriva finanțării netransparente a partidelor politice, este parte integrantă a asigurării respectării statului de drept”²¹⁵ Prin urmare Curtea Constituțională a Republicii Moldova leagă existența statului de drept de lupta cu corupția și apreciază că finanțarea netransparentă a partidelor politice pune în pericol existența statului de drept. Aceasta afirmă expres că: „finanțarea transparentă a partidelor politice și a campaniilor electorale reprezintă un principiu care stă la baza alegerilor democratice.”²¹⁶ Astfel, deducem că instanța introduce principiul finanțării transparente a subiecților electorali în procesul electoral. Acest fapt demonstrează legătura dintre finanțarea actorilor implicați în procesul electoral și existența unor alegeri democratice.

Analizând cu precădere alegerile locale, rămâne o neclaritate referitoare la HCC sus-menționată în partea care stabilește că: „Dacă un mandat reprezentativ în organele unităților administrativ teritoriale de toate nivelele, inclusiv în organele unității teritoriale autonome Găgăuzia, din partea Partidului Politic „Șor” este sau devine vacant, nu va fi validat în acest sens niciun mandat.”²¹⁷ Acest fapt face neclară majoritatea cu care ar trebui să se ia deciziile în organele locale colective, cum ar fi consiliile locale, iar în consecință poate duce la imposibilitatea funcționării acestora.

Vom mai remarca faptul că, examinând practica judiciară din alegerile locale generale desfășurate în 14 iunie 2015, majoritatea contestațiilor au fost respinse de instanțele de judecată, totuși anumite situații merită de analizat mai profund. În acest sens amintim că Toma Iurie s-a adresat în instanța de judecată cu: „contestația, solicitând obligarea Consiliului Electoral al

²¹⁴ SMOCHINĂ, A., **CEBANU, I.** Evoluția instituției alegerilor locale după declararea independenței Republicii Moldova. În: *Moldoscopie*, nr. 1. Chișinău: Universitatea de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere”. Universitatea de Stat din Moscova „M. V. Lomonosov”, Universitatea de Stat din Moldova, Universitatea Americană din Moldova, 2022, p. 22.

²¹⁵ Hotărârea Curții Constituționale privind controlul constituționalității Partidului Politic „Șor”: nr. 10 din 19.06.2023. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2023, nr. 267-270, pct.104.

²¹⁶ *Ibidem*, pct. 105.

²¹⁷ *Ibidem*, pct. 8.

Circumscripției Electorale orășenești Ungheni nr. 35/1 de a înregistra candidatul independent Iurie Toma la funcția de primar al or. Ungheni pentru alegerile locale generale din 14.06.2015. În motivarea contestației a indicat că la 12.05.2015 a prezentat Consiliului Electoral al Circumscripției Electorale orășenești Ungheni nr. 35/1 documentele necesare pentru a fi înregistrat în calitate de candidat independent pentru funcția de primar al or. Ungheni la alegerile locale generale din 14 iunie 2015. La data de 19.05.2015 Consiliul Electoral de Circumscripție orășenească Ungheni Nr. 35/1 a emis Hotărârea nr. 9/2 prin care a hotărât a nu înregistra în calitate de candidat independent la funcția de primar al or. Ungheni pentru alegerile locale generale din 14.06.2015 pe dl Iurie Toma, hotărârea intrând în vigoare la data adoptării. La 21.05.2015 Iurie Toma a depus contestație la Consiliul Electoral al Circumscripției Electorale Ungheni nr. 35, prin care a solicitat admiterea contestației, anularea hotărârii nr. 9/2 din 19.05.2015 a Consiliului Electoral de Circumscripție orășenească Ungheni nr. 35/1 „Cu privire la înregistrarea candidatului Toma Iurie la funcția de primar al orașului Ungheni la alegerile locale generale din 14 iunie 2015” și obligarea Consiliului Electoral de Circumscripție Orășenească Ungheni Nr. 35/1 să examineze demersul său privind înregistrarea la funcția de primar al orașului Ungheni la alegerile locale generale din 14 iunie 2015. La 25.05.2015 Consiliul Electoral al Circumscripției Electorale Ungheni nr. 35 a emis hotărârea nr. 29 prin care a hotărât a admite contestația nr. 199 din 21.05.2015, a anula Hotărârea nr. 9/2 din 19 mai 2015 a Consiliului Electoral al Circumscripției Electorale orășenești Ungheni nr. 35/1, a obliga Consiliul Electoral al Circumscripției Electorale orășenești Ungheni nr. 35/1 să înregistreze candidatul independent Iurie Toma la funcția de primar al or. Ungheni. Hotărârea a intrat în vigoare la data adoptării. Astfel, Consiliul Electoral al Circumscripției Electorale orășenești Ungheni nr. 35/1 urma să execute Hotărârea nr. 29 din 25.05.2015 în termen rezonabil, adică 24 ore, reieșind din faptul că este perioada de postînregistrare a concurenților electorali și era pus în situație inegală față de alți concurenți electorali. Contrar bunei practici, Consiliul Electoral al Circumscripției Electorale nr. 35/1 s-a convocat în decurs de 72 ore pentru a lua act de Hotărârea nr. 29 din 25.05.2012 și a emite o nouă Hotărâre de înregistrare a dlui Toma Iurie în calitate de candidat independent la alegerile locale generale din 14.06.2015, în urma căreia nu s-a luat nici o hotărâre.”²¹⁸ Astfel observăm un abuz din partea unor organe electorale la nivel local, în definitiv instanța a obligat organul respectiv să execute hotărârea nr. 29 din 25.05.2015 și să înregistreze cetățeanul Toma Iurie

²¹⁸ Dosarul nr. 3-47/2015 Hotărârea Judecătoriei Ungheni din 29 mai 2015. În: Electorala 2015. Documente [și cifre cu privire la alegerile locale generale](https://a.cec.md/ro/electorala-2015-2758_87079.html). [online]. Chișinău, 2015. [accesat pe 30 mai 2023]. Disponibil: https://a.cec.md/ro/electorala-2015-2758_87079.html

în calitate de concurent electoral. Acest fapt trezește mari suspiciuni asupra practicii de activitate a organelor electorale, motiv pentru care afirmăm că mărirea spectrului de atribuții ale organelor electorale, așa după cum este prevăzut în noua lege electorală, poate avea consecințe nebănuite.

Spre deosebire de practica din alegerile generale locale din 2015, când majoritatea contestațiilor aveau drept obiect al cererii excluderea sau înregistrarea unor candidați electorali, cele din 20 octombrie 2019 (cele mai recente) privesc aspectul finanțării perioadei electorale, asta fiind și una din motivațiile legiuitorului în ce privește reglementarea electorală a finanțării subiecților electorali. Astfel vom aminti că, din Hotărârea CEC din 15 octombrie 2019 cu privire la sesizările depuse asupra finanțării campaniei electorale a Partidului Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova” aflăm că: „La 2 octombrie și, respectiv, 4 octombrie 2019, concurenții electorali Partidul Politic „Partidul Nostru” (în continuare – PPPN) și Partidul Comuniștilor din Republica Moldova (în continuare – PCRM) au depus la Comisia Electorală Centrală fiecare câte o sesizare, înregistrate la Comisie sub nr. CEC-7/4404 și, respectiv, nr. CEC-7/4481, cu privire la cheltuielile declarate de concurentul electoral Partidul Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova” (în continuare – PSRM) la articolul 3.2 Cheltuieli de publicitate, criteriile 3.2.5 panouri și 3.2.6 alte platforme stradale sau mobile, din rapoartele acestuia privind finanțarea campaniei electorale la alegerile locale generale din 20 octombrie 2019, considerându-le diminuate.”²¹⁹ Prin urmare, interesul pentru folosirea resurselor financiare ale oponentilor politici devine o temă de campanie electorală pentru contracandidați, acest fapt este în limita democrației atât timp cât nu sunt folosite mijloacele administrative pentru a influența competiția politică.

Am abordat aceste aspecte din practica judiciară din ultimele două scrutine pentru a înțelege și a argumenta necesitatea de reformă legislativă produsă recent, dar și pentru a sublinia unele aspecte care pot produce consecințe nu tocmai scontate pentru fundamentarea alegerilor democratice.

Întorcându-ne la aspectul evoluției istorice a instituției alegerilor locale, amintim faptul că RSS Moldovenească, ca parte a URSS, a fost organizată în raioane, împărțite în soviete sătești.²²⁰ Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 306/1994 stabilea că

²¹⁹ Hotărârea Comisiei Electorale Centrale cu privire la sesizările depuse asupra finanțării campaniei electorale a Partidului Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova”: nr. 2818 din 15 octombrie. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2019, r. 338-343, 1911.

²²⁰ Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova [online]. *Wikipedia, enciclopedia liberă* [citat 02.04.2022]. Disponibil: https://ro.wikipedia.org/wiki/Organizarea_administrativ-teritorial%C4%83_a_Republicii_Moldova

„administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit, iar teritoriul Republicii Moldova este organizat în unități administrativ-teritoriale autonome cu statut special: raioane, orașe și sate. În condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii”.²²¹ Pentru prima dată de la obținerea independenței, legea respectivă readucea noțiunea de comună. Statutul de municipiu li se atribuie orașelor: Chișinău, Bălți Bender, Tiraspol. Legea mai prevedea că formarea, desființarea și schimbarea statutului unității administrativ-teritoriale se efectuează de către Parlament în baza propunerilor Guvernului și autorităților administrației publice locale.²²²

Prin Legea nr. 310/1994, organizarea instituției primarului era determinată de principiul autonomiei locale, primarii fiind aleși de locuitorii satului. În anumite condiții, primarii puteau fi numiți de Președintele Republicii Moldova. Ei erau și președinți ai organului executiv al consiliului local denumit primărie. În Legea nr. 186/1998, instituția primarului este definită ca „autoritate executivă aleasă prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, excluzându-se posibilitatea numirii acestuia de către autoritățile statului”.²²³

Sintetizând structurarea evoluției alegerilor locale de la obținerea independenței până în prezent, în opinia noastră cele trei decenii pot fi divizate în trei etape:

Prima etapă. De la proclamarea independenței până la adoptarea Constituției, „aceasta cuprinde frământările sociale de după și din perioada destrămării URSS. În această perioadă, Sovietul Suprem al RSSM, prin Hotărârea nr. 45-XII din 29.05.1990, instituie o comisie permanentă pentru autoadministrarea locală și economică locală, care avea sarcina de îndeplinire consecventă a reformelor politice și economice, de restructurare radicală în RSSM, a autoadministrării locale. Această comisie împreună cu Guvernul au elaborat și au promovat Legea nr.635-XII din 10 iulie 1991 cu privire la bazele autoadministrării locale. Prin adoptarea acestei legi se fac primele încercări în vederea stabilirii unor principii caracteristice unui sistem de tranziție spre democrație.”²²⁴

A doua etapă. Cuprinde perioada adoptării Constituției Republicii Moldova din anul 1994 până la ratificarea Cartei Europene pentru Autoadministrarea Locală din 1997. Această perioadă se remarcă prin instituirea la nivel constituțional, unde au fost reglementate, în art. 109, principiile de

²²¹ Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova: nr. 306 din 07.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 3-4, art. 2-3.

²²² *Ibidem*, art. 12.

²²³ CREANGĂ, I. *Curs de drept administrativ*. Chișinău: Epigraf, 2005, p. 139.

²²⁴ *Ibidem*, p. 60.

bază ale administrației publice locale: autonomia locală, descentralizarea serviciilor publice, eligibilitatea autorităților administrației publice locale și consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit. Totodată, este adoptată Legea nr. 310-XIII din 07.12.1994 privind administrația publică locală. Apar primele alegeri locale, deși se menține numirea primarului interimar și a președintelui comitetului executiv raional interimar de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea Guvernului. Este ratificată, prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16.07.1997, Carta Europeană pentru autoadministrarea locală, adoptată la Strasburg la 15 octombrie 1985. Această perioadă se mai caracterizează prin apariția alegerilor autorităților locale, dar și a păstrării sistemului de numire de către autoritățile centrale ale reprezentanților în administrația locală, prin urmare o putem numi perioada dublelor standarde²²⁵.

A treia etapă. „Cuprinde perioada de la ratificarea Cartei Europene pentru Autoadministrarea Locală (1997) și până în prezent. Totodată, poate fi divizată în două perioade: a) perioada adoptării și funcționării Legii nr. 186-XIV din 06.11.1998 privind administrația publică locală, astfel se organizează autoritățile locale formate din consilii locale și primari, alese nemijlocit de către cetățeni. La nivelul doi erau organizate consilii județene (putem numi această scurtă perioadă, perioada județelor) și b) perioada trecerii de la sistemul de județe la cel de raioane. Astfel, legiuitorul nostru prin Legea 781-XV din 27.12. 2001 a operat modificări esențiale la legea de bază, marcate și de viziunile politice dominante la acea vreme în organul legislativ al statului. Toate modificările ulterioare au păstrat și perfecționat instituția alegerilor locale.”²²⁶

2.2. Delimitări teoretice privind sistemele electorale locale

„Întotdeauna membrii oricărei colectivități au tins sau au năzuit la un statut politic care să le confere condiții prielnice pentru a se autoguverna sau, cel puțin, pentru a participa, prin reprezentare, la procesul de conducere socială. Pentru a-i convinge pe guvernanți să le recunoască o asemenea aspirație – un adevărat drept natural – masele populare au folosit forța armelor sau forța spiritului și adesea au reușit”.²²⁷

²²⁵ *Ibidem*.

²²⁶ SMOCHINĂ, A., CEBANU, I. Evoluția instituției alegerilor locale după declararea independenței Republicii Moldova. În: *Moldoscopie*. Chișinău: Universitatea de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere”. Universitatea de Stat din Moscova „M. V. Lomonosov”, Universitatea de Stat din Moldova, Universitatea Americană din Moldova, 2022, nr. 1, p. 23

²²⁷ CEBANU, I. Aspecte conceptuale tipologice privind sistemele electorale locale. [online]. În: *Studii juridice universitare*, 2019, nr. 1-2. Disponibil: <https://www.ulim.md/sju/wp-content/uploads/SJU-1-2-2019-Ion-CEBANU.-Aspecte-conceptual-tipologice-privind-sistemele-electorale-locale.pdf>

În dezvoltarea istorică a fiecărui popor pot fi identificate „forme organizatorice – la început rudimentare, apoi din ce în ce mai evolute, prin care membrii colectivității participau sau erau atrași, într-un fel sau altul, la exercitarea unor atribute de conducere”.²²⁸

Cercetătorul I. Soroceanu relatează că alegerile sunt „o condiție *sine qua non* a guvernării democratice”.²²⁹ Alegerile reprezintă „procedura centrală a reprezentării în democrațiile moderne, iar generația noastră a reușit progrese substanțiale în cunoașterea felului în care votanții ajung să ia deciziile”.²³⁰ În viziunea noastră, alegerile s-au impus în istoria constituțională a lumii ca activități cărora le este specifică efervescența socială și politică în societate, competiții la care câștigă cei mai buni”.^{231, 232}

Desfășurarea alegerilor, la rândul său, are la bază un anumit sistem electoral, care este alcătuit din ansamblul de legi, reguli, reglementări procedurale ce realizează transformarea voturilor în mandate. Influența sistemului electoral asupra stabilității sistemelor politice nu este foarte evidentă, stabilitatea depinde mai mult de anumite reguli de funcționare a sistemului parlamentar.

Noțiunea de sistem electoral presupune „procedurile utilizate pentru desemnarea de reprezentanți ai poporului în organismele puterii centrale și locale”.²³³ Sistemul electoral mai poate fi interpretat și ca modalitate de repartizare a mandatelor disputate în alegeri în funcție de rezultatele alegerilor. În acest context afirmăm că sistemul electoral mai reprezintă și totalitatea reglementărilor normative care descriu modul în care voturile sunt traduse în mandate cum ar fi un fotoliu de membru al parlamentului sau un primar sau un consilier local. Sistemul electoral reprezintă prin urmare un factor determinant puternic al caracteristicilor democrației și al felului de competiție politică. În acest sens sistemul electoral influențează cine câștigă și cine pierde în urma scrutinelor fie parlamentare, prezidențiale sau locale.

Într-un alt context, vom sublinia faptul că profesorul V. Juc este de părerea că sistemul electoral determină, „pe de o parte, condițiile pe care trebuie să le îndeplinească indivizii pentru a fi

²²⁸ MURARU, I. TĂNĂSESCU, E.-S. *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II. București: C.H. Beck, 2009, p. 101.

²²⁹ SOROCEANU, I. Dreptul la întrunire – reper fundamental într-un stat de drept și democratic. În: *Legea și viața*, 2018, nr. 7, p. 40.

²³⁰ GOODIN, R. E., KLINGEMANN, H.-D. *Manual de știință politică*. Iași: Polirom, 2005, p. 106.

²³¹ CEBANU, I. Aspecte conceptual tipologice privind sistemele electorale locale. [online]. În: *Studii juridice universitare*, 2019, nr. 1-2. Disponibil: <https://www.ulim.md/sju/wp-content/uploads/SJU-1-2-2019-Ion-CEBANU.-Aspecte-conceptual-tipologice-privind-sistemele-electorale-locale.pdf>

²³² POPA, V. *Drept parlamentar*. Chișinău: ULIM, 1999, p. 67.

²³³ TAMAȘ, S. *Dicționar politic. Instituțiile democratice și cultura civică*, ed a II-a rev. și ad. București: Casa de Editură și Presă „Șansa” SRL, 1996, p. 21.

alegători și, pe de altă parte, condițiile în care indivizii și/sau partidele pot participa la competiția electorală”.²³⁴

V. Perciun afirmă că „sistemul electoral constituie un mecanism pentru transformarea voturilor în mandate, este un ansamblu de norme, reguli și procedee care determină calea, forma și metodele de activitate a organelor reprezentative ale conducerii de stat. Indiferent de modul de interpretare a noțiunii de „sistem electoral”, acesta nu reflectă simple mecanisme, ci aranjamente instituționale mai generale și, din acest motiv, componentele lor influențează natura competiției politice.”²³⁵

Cercetătorul M. Enache înțelege prin sistem electoral „totalitatea de relații sociale reale, care apar în procesul organizării și efectuării alegerilor, precum și relațiile reciproce ce se stabilesc între alegători și deputați.”²³⁶ Alți savanți, la definirea sistemului electoral pun accentul pe normele de drept, care, după părerea lor, sunt „un garant și un factor determinant în alegerea persoanelor cu funcție de răspundere în conformitate cu principiile democratice”. „În acest sens, cercetătorii S. Iakimova și V. Kușnir subliniază că sistemul electoral prezintă un ansamblu de norme juridice, care consolidează principiile în baza cărora se efectuează alegerile, dreptul cetățenilor de a alege și a fi ales, care stabilesc responsabilitatea deputaților și a altor persoane cu funcții electivă pentru activitatea lor în fața alegătorilor, care determină modul de organizare și efectuare a alegerilor și reglementează relațiile ce apar în procesul formării organelor puterii de stat, nașterii relațiilor reciproce dintre alegători și deputați.”²³⁷

O poziție asemănătoare o are S. Mișin, care afirmă că „sistemul electoral înseamnă relații sociale reglementate ce țin de alegerile organelor puterii publice și constituie modul de votare...”²³⁸

După cum afirmă profesorul P. Frunțașu, „sistemul electoral nu este altceva decât un ansamblu de reguli stabilite de lege, de principii și criterii cu ajutorul cărora se stabilesc rezultatele scrutinului”.²³⁹

²³⁴ JUC, V. Evoluția sistemului electoral a sistemului electoral din Republica Moldova: alegeri parlamentare. În: *Impactul sistemului electoral asupra capacității de funcționalitate a instituțiilor puterii de stat din Republica Moldova*. Coord.: JUC V. Chișinău: Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei, 2018, p. 10.

²³⁵ PERCIUN, V. *Influența sistemului electoral asupra formării pluripartidismului în republica moldova și israel: studiu comparat (aspectul istorico-politologic)*. Chișinău: CEP USM, 2006, p. 12.

²³⁶ ENACHE, M. Rolul parlamentului în consolidarea democrației subsecvent adoptării Constituției României. În: *Dreptul* (România), 2011, nr. 9, p. 21.

²³⁷ ЯКИМОВА, С., КУШНИТ, В. Особенности подкупа в связи с выборами или референдумом по уголовному законодательству Украины и Республики Молдова. În: *Legea și viața*, 2015, nr. 6, p. 50.

²³⁸ МИШИН, С. Выбор общечеловеческих ценностей и выбор форм правления. În: *Закон и жизнь*, 2009 г., nr. 10, p. 43.

²³⁹ FRUNȚAȘU, P. *Sisteme politice contemporane*, vol. I. Chișinău: CEP USM, 2001, p. 169.

Profesorul P. Fruntașu, prin admiterea coraportului sistem electoral-alegeri și, totodată, citindu-l pe cercetătorul englez D. Oliver, a menționat existența a șase sarcini de bază ale alegerilor:

- „alegerile sunt un instrument, cu ajutorul căruia se numește și se dizolvă guvernul;
- alegerile trebuie să contribuie la formarea guvernului care să poată lucra eficient. Guvernul, fiind încredințat că măsurile ce le întreprinde vor fi susținute de parlament și că nu va avea vreun fiasco, va începe să acționeze în mod constructiv;
- în urma alegerilor trebuie să se formeze un guvern pe care poporul să-l considere legal. Aceasta se obține când partidul de guvernământ se bucură de susținerea majorității alegătorilor sau când el se bucură de o susținere mai mare decât oricare alt partid;
- politica guvernului trebuie să fie percepută ca legală chiar și atunci când ea nu se bucură de popularitate. În acest caz, guvernul este obligat să promoveze o politică nepărtinitoare în interesul întregii țări, chiar dacă există pericolul că va pierde susținerea electoratului la viitoarele alegeri;
- alegerile contribuie ca în guvern să fie reprezentate diverse interese și opinii. Sarcina membrilor parlamentului constă în a aduce la cunoștință guvernului opiniile și plângerile alegătorilor lor și în a explica alegătorilor poziția guvernului”.^{240, 241}

Vom mai sublinia faptul că Enciclopedia Britanică remarcă că „alegere, reprezintă procesul formal de selectare a unei persoane pentru o funcție publică sau de acceptare sau respingere a unei propuneri politice prin vot. Este important să se facă distincția între forma și substanța alegerilor. În unele cazuri, formele electorale sunt prezente, dar lipsește substanța unei alegeri, ca atunci când alegătorii nu au o alegere liberă și reală între cel puțin două alternative. Majoritatea țărilor organizează alegeri cel puțin în sens formal, dar în multe dintre ele alegerile nu sunt competitive (de exemplu, tuturor partidelor, cu excepția unuia, poate fi interzis să concureze) sau situația electorală este în alte privințe extrem de compromisă.”²⁴² Astfel se face distincție între alegeri formale și conținutul acestora care trebuie să fie legat de gradul de respect pentru caracterul concurențial al acestora.

Această teză este extrem de important pentru actualitate când și o serie de regimuri totalitare

²⁴⁰ **CEBANU, I.** Aspecte conceptual tipologice privind sistemele electorale locale. [online]. În: *Studii juridice universitare*, 2019, nr. 1-2. Disponibil: <https://www.ulim.md/sju/wp-content/uploads/SJU-1-2-2019-Ion-CEBANU.-Aspecte-conceptual-tipologice-privind-sistemele-electorale-locale.pdf>

²⁴¹ *Ibidem*.

²⁴² *Election*. [online]. [citat 30.05.2023]. Disponibil: <https://www.britannica.com/topic/election-political-science> (citat pe 30 mai 2023).

sau autocratice au acceptat alegerile ca și formă nu și ca, conținut.

De remarcat este și faptul că în democrații alegerile îndeplinesc în opinia noastră câteva funcții printre care:

- legitimizează elitele să conducă societatea sau colectivitățile locale, acest ideal este conferit printr-un sistem electoral liber și corect, nealterat de corupție sau oarecare formă de restricționare care ar afecta caracterul concurențial al competiției politice;

- alegerea reprezentanților, în acest sens, mai ales la nivel local, reprezentarea este un proces crucial pentru diferite etnii sau în termeni geografici, religioși etc. În reprezentare putem include și etapa de desemnare a candidaților, dar reprezentarea este mult mai largă și mai complexă, incluzând de la arealul geografic până la o categorie socială etc.;

- controlul popular, în democrații această funcție este ideală pentru setarea unei clase politice, dar și pentru responsabilizarea socială a cetățenilor.

Sistemul electoral influențează, în funcție de context, sistemul de partide. Așadar, conform cecetărilor Institutului Internațional pentru Democrație și Asistență Electorală (IDEA) din Suedia „efectul sistemelor electorale asupra partidelor politice este că sistemele respective duc la instituționalizarea partidelor, prin urmare, pe măsură ce democrațiile consolidate au sisteme de partide mai stabile, țările în curs de democratizare, care au sisteme mai fluide, au și partidele mai puțin instituționalizate.”²⁴³ Vom mai remarca aici că efectele sistemelor electorale asupra sistemelor de partide se materializează în comportamentul candidaților și al partidului, care adoptă anumite tactici, astfel conform art 175 alin. (1) din Codul electoral nr 325/2022 „alegerile sunt considerate nevalabile în anumite circumscripții dacă la ele au participat mai puțin de 1/4 din numărul de persoane înscrise în listele electorale. În al doilea tur de scrutin, alegerile se vor declara nevalabile dacă au participat mai puțin de 1/5 din numărul persoanelor înscrise în listele electorale.”²⁴⁴ Prin urmare candidații participanți în scrutin, pe lângă obiectivul de a acumula cât mai multe voturi, mai au și sarcina de a convinge cetățenii cu drept de vot să se prezinte la votare.

„În al doilea rând, sistemele electorale au efecte puternice asupra calendarului, naturii și

²⁴³ Alegeri, Sisteme Electorale și Sisteme de partid, Ghid , International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Text editing: Andrew Mash, Strömsborg SE-103 34 STOCKHOLM SWEDEN, p. 11 [sisteme electorale pdf.pdf](#) [citat 30 mai 2023]

²⁴⁴ Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427, art.175 alin. (1).

domeniului de aplicare a coalițiilor politice.”²⁴⁵ Acest fapt, care implică negocierile politice în sistemele multipartinice, poate afecta stabilitatea politică și duce, în anumite cazuri, la alegeri anticipate.

„În al treilea rând, legile electorale pot avea consecințe nedorite, cum ar fi promovarea strategică”²⁴⁶, prin urmare, în anumite condiții, alegătorul își va acorda votul nu în dependență cu cine rezonază ca ideologie sau din alt punct de vedere, dar celui care are mai mari șanse de câștig. Aceste comportamente electorale în opinia noastră nu aduc niciun beneficiu democrației, din contra, în asemenea mod, alegătorul poate deveni dezamăgit, iar, în consecință, neinteresat de procesul electoral.

Sistemul electoral, ca factor de structurare a sistemului politic de guvernare, este deosebit de important.²⁴⁷ Prin urmare, de foarte multe ori se face legătura între democrație și sistemul electoral adoptat de diferite state ale lumii.

Totodată, „rezultatele alegerilor permit stabilirea cu ușurință a efectelor pe care sistemele electorale le au asupra formării preferințelor politice”.²⁴⁸ Astfel, în mod normal, voturile obținute duc la materializarea lor sau transformarea acestora în mandate obținute, dacă în schimb proporționalitatea voturilor acumulate nu este proporțională cu numărul de mandate, aceasta reprezintă un efect al sistemului electoral, care poate avea consecințe nedorite pentru societate.

„Alegerea modalității de distribuire a mandatelor este plină de semnificații politice cu consecințe foarte diferite și nuanțate, în special dacă ne referim la partidele politice.”²⁴⁹ Pentru explicarea acestora, noțiunea de sistem electoral sau scrutin, concept utilizat des în literatura de specialitate și în vorbirea curentă, este deosebit de utilă. „Prin scrutin, de la cuvântul latin *scrutinium*, se înțelege, de fapt, procedura prin care alegătorii desemnează reprezentanții lor.”²⁵⁰

Prin urmare, sistemele electorale sunt repertoriul normativ prin care se urmărește transpunerea voturilor în mandate obținute în urma participării cetățenilor la scrutine și care implică o serie de procedee în acest sens. În acest context se încadrează perfect afirmația că „sistemele

²⁴⁵ Alegeri, Sisteme Electorale și Sisteme de partid, Ghid , International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Text editing: Andrew Mash, Strömsborg SE-103 34 STOCKHOLM SWEDEN, p. 11 [sisteme electorale pdf.pdf](#) [citat 30 mai 2023]

²⁴⁶ *Ibidem*.

²⁴⁷ MANEA, I. *America electorală. Sistemul electoral al SUA*. Cluj Napoca: Dacia, 1996, p. 18.

²⁴⁸ CEBANU, I. Aspecte conceptual tipologice privind sistemele electorale locale. [online]. În: Studii juridice universitare, 2019, nr. 1-2, [citat 06.05. 2023]. Disponibil: <https://www.ulim.md/sju/wp-content/uploads/SJU-1-2-2019-Ion-CEBANU.-Aspecte-conceptual-tipologice-privind-sistemele-electorale-locale.pdf>

²⁴⁹ *Ibidem*.

²⁵⁰ MURARU, I. *Drept constituțional și instituții politice*. București: Actami, 1997, p. 319.

electorale, concepute ca reglementând drepturile electorale ale cetățenilor și procedura după care aceștia își desemnează aleșii în organelle reprezentative, constituie unul dintre jaloanele cardinale ale participării reale a membrilor societății la proiectarea destinului lor”.²⁵¹

Vom sublinia și faptul că instituția sistemului electoral este una care poate fi manipulată din punct de vedere politic, fiind reglementată după obiectivele actorilor aflați la putere. Astfel aceasta și în cazul Republicii Moldova a cunoscut anumite modificări sau transformări de la numirea primarilor până la alegerea acestora de către cetățeni. Partea mai puțin benefică este că prin modificările legislative sistemul electoral poate determina formarea unei majorități sau câștigarea unei primării, în acest context alegerea primarului dintr-un tur de scrutin poate determina un câștigător și alegerea acestuia în două tururi poate aduce un alt rezultat.

Pe lângă aceste influențe primare, desigur apar și alte consecințe, de exemplu, una se evidențiază prin faptul că „influențează tipul de sistem de partide, ce determină, în special, numărul și mărimea relativă a partidelor din Parlament”.²⁵² Totodată, după cum am mai arătat, diferite sisteme electorale dictează comportamente politice diferite pentru partidele politice, în anumite cazuri acestea devin fracționate, iar în alte sisteme acestea reprezintă o unitate vorbind printr-o singură voce, devenind centralizate.

Sistemele electorale „pot influența și modul de organizare a campaniilor și modul în care se comportă elitele politice, stabilind astfel climatul politic al partidelor; pot încuraja sau întârzia formarea alianțelor între partide; pot constitui stimulente pentru o vastă reprezentare a partidelor sau, dimpotrivă, pentru o reprezentare superficială bazată pe apartenența la o etnie sau pe grade de rudenie”.²⁵³ Dacă un sistem electoral este considerat nelegitim sau nebenefic, acest fapt poate reprezenta un pericol pentru stabilitatea politică și socială sau acest fapt poate avea urmări în neparticiparea alegătorilor la scrutin fiind dezamăgiți, sau poate duce la constrângerea factorilor politici prin metode violente pentru a revedea regulile electorale.

Vom sublinia faptul că sistemele electorale trebuie să țină cont de caracterul concurențial și de transpunerea rezultatelor competiției în mandate proporționale cu rezultatele obținute, astfel îndeplinindu-se nu doar alegerile ca formă, ci și conținutul acestora. Desigur sistemele electorale sunt influențate de factori ca religia, etnia, ideologia, rasa, regiunea, limba sau clasa socială, precum

²⁵¹ VASILESCU, F. B. *Sisteme electorale contemporane*, București: R. A. Monitorul Oficial, 1996, p. 84.

²⁵² LIJPHART, A. *Degrees of Proportionality of proportional representation Formulas, Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press, 1986, p.113.

²⁵³ MURARU, I. *Drept constituțional și instituții politice*, București: Actami, 1997, p. 319.

și de forma de guvernare, natura sistemului de partid și numărul de partide existente. Cu toate acestea niciun sistem electoral nu trebuie să afecteze legitimitatea reprezentanților desemnați prin alegeri.

2.3. Clasificarea scrutinelor locale

Abordarea sistemelor electorale în contextul alegerilor locale este importantă prin faptul că și acest tip de alegeri este afectat de felul sistemelor electorale îmbrățișat de reglementările normative pe care le adoptă statul. De cele mai multe ori acestea sunt uniforme atât pentru alegerile parlamentare, cât și pentru cele locale, cu excepțiile de rigoare specifice oricărui tip de alegeri.

În prezent, în fiecare țară cu democrație dezvoltată există particularități specifice ale sistemului electoral, care apar pe întreaga perioadă de alegere a variantei optime, dar din cauza influenței unor factori (constanți și temporari) se poate modifica.

Practica occidentală a elaborat câteva tipuri de sisteme electorale, deși fiecare tip se deosebește prin propriile particularități. Principalele tipuri de sisteme electorale sunt:

„sistemul majoritar;
sistemul de reprezentare proporțională;
sistemul electoral mixt”.²⁵⁴

Sistemul majoritar. Acest tip indică modalitate de a declara învingător concurentul electoral care a acumulat cele mai multe voturi valabil exprimate. În cele mai dese cazuri, sistemul electoral majoritar este instituit în circumscripții uninominale, spre exemplu țara este împărțită în atâtea circumscripții câte locuri sunt în parlament. Este practicat pe larg și în alegerile locale. Astfel este unul dintre cele mai utilizate sisteme electorale și „asigură o legătură directă între candidați și persoanele care își dau votul”.²⁵⁵

În condițiile unui asemenea scrutin se consideră câștigător din partea circumscripției electorale candidatul sau lista de candidați care a obținut majoritatea de voturi stabilită. Acest principiu „este eficient acolo unde funcționează sistemul bipartid, iar circumscripțiile electorale sunt egale după numărul de alegători. Însă, când se folosește acest principiu, se constată și anumite injustiții, întrucât minoritatea alegătorilor sunt lipsiți de reprezentanță. La rândul său, sistemul majoritar se divizează în două tipuri: cel al majorității relative și cel al majorității absolute”.²⁵⁶

²⁵⁴ FRUNTAȘU, P. *Sisteme politice contemporane*, vol. I. Chișinău: CEP USM, 2001, p. 171.

²⁵⁵ RACU, A. Noțiunea și diversitatea sistemelor electorale. În: *Revista națională de drept*, 2012, nr. 8, p. 60.

²⁵⁶ PLATON, M. *Administrația publică. Curs universitar*. Chișinău: Universul, 2007, p. 290.

„Sistemul electoral majoritar sau al votului majoritar, cum mai este numit, la rândul său, are trei subtipuri: sistemul electoral majoritar cu un singur tur de scrutin, sistemul electoral majoritar cu două tururi de scrutin și sistemul electoral majoritate calificată. În doctrina dreptului constituțional, mai există și alte clasificări, cum ar fi, raportat la modalitatea de propunere a candidaților, în sistem electoral majoritar uninominal, sistem electoral majoritar plurinominal sau de listă.”²⁵⁷

Sistemul majorității relative este destul de răspândit și presupune în esență că cel care acumulează cele mai multe voturi în comparație cu ceilalți contracandidați este declarat câștigător, deși în practică concurentul electoral nu a acumulat majoritatea voturilor, această majoritate fiind mai mică decât o jumătate din numărul total al alegătorilor, în cadrul acestui sistem nu se stabilește, de obicei, un minimum obligatoriu de participare a votanților la alegeri.

Sistemul majorității absolute presupune că este declarat câștigător acel concurent electoral care a acumulat majoritatea voturilor alegătorilor care au participat la alegerile respective plus minimum încă un vot. În cazul în care niciun candidat nu a acumulat numărul necesar de voturi se organizează turul doi de scrutin cu participarea primilor doi candidați în ordinea obținerii numărului celui mai mare de voturi din primul tur. De obicei, nu există în turul doi niciun plafon de participare a alegătorilor pentru a declara alegerile valabile, spre deosebire de turul unu, unde pot exista asemenea plafoane, după cum este și cazul Republicii Moldova, unde legea electorală pentru alegerile locale stabilește plafoane pentru ambele tururi astfel, „alegerile sunt considerate nevalabile în anumite circumstanțe dacă la ele au participat mai puțin de 1/4 din numărul de persoane înscrise în listele electorale. În al doilea tur de scrutin, alegerile se vor declara nevalabile dacă au participat mai puțin de 1/5 din numărul persoanelor înscrise în listele electorale.”²⁵⁸ Trebuie să remarcăm faptul că legislația electorală a Republicii Moldova de până în anul 2023 nu prevedea pentru alegerile locale în turul doi anumite plafoane de participare.

Sistemul de majoritate calificată este o altă diviziune a sistemului majoritar, acesta aproape că nu se mai întâlnește și presupune că, pentru a câștiga alegerile, este necesară nu numai obținerea majorității, relative sau absolute, dar a majorității stabilite în legile electorale.

În opinia noastră acest sistem duce la apariția a două sau, în alte cazuri, a câtorva partide politice puternice, care alternează la putere.

Din cele relatate mai sus și în dependență de sistemul electoral majoritar, scrutinele, inclusiv

²⁵⁷ RACU. A. Noțiunea și diversitatea sistemelor electorale. În: *Revista națională de drept*, 2012, nr. 8, p. 61.

²⁵⁸ Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427, art.175 alin. (1).

cele locale, pot fi divizate în:

– scrutine care se desfășoară într-un singur tur, acest fapt pentru alegerea primarilor a fost aprobat în România, în cazul alegerilor locale din Republica Moldova se aplică pentru alegerea consilierilor locali;

– scrutine desfășurate în două tururi, în cazul Republicii Moldova este aplicat pentru alegerea primarilor, folosindu-se sistemul electoral al majorității absolute.

Avantajele acestor tipuri de scrutin constau în universalitatea lor, ele pot fi aplicate atât pentru alegerile locale, cât și parlamentare sau prezidențiale, la fel, în cazul primarilor, oferă reprezentarea personală, adică, dincolo de idiologiile și aderențele la partidele politice, votanții au posibilitatea să cunoască candidatul concret, totodată vom remarca și câștigul partidelor mai mici prin oferirea turului doi, acestea pot să-și promoveze candidații. Totuși, vom remarca că existența mai multor tururi în alegeri duce la o oarecare distorsionare a rezultatelor votării, prin faptul că votanții în turul doi vor alege nu dintre candidații preferați, dar dintre cei care au acumulat mai multe voturi.

Vom mai remarca aici că scrutinele desfășurate într-un singur tur, printre marile dezavantaje pe care le conțin se numără și neglijarea majorității, fiind concentrate pe obținerea formală de un număr mai mare comparativ cu ceilalți candidați de voturi, deci putem spune că are elementele unui scrutin formal lipsit într-o mare parte de conținut.

„**Sistemele proporționale** de scrutin după liste cu ordine prestabilită și cu un singur vot preferențial au ca specific faptul că fiecare partid prezintă o listă cu candidați într-o ordine prestabilită.”²⁵⁹ În opinia noastră îl mai putem numi scrutinul partidelor politice, deoarece avantajează participarea acestora în alegeri.

„Când se folosește sistemul electoral proporțional, pentru asigurarea reprezentanței echitabile a partidelor se poate aplica, de exemplu, regula celui mai mare rest ori regula celei mai mari medii. Pe fiecare circumscripție la început se stabilește cota electorală. Într-o circumscripție electorală de cinci mandate, unde numărul total al voturilor alegătorilor este, să zicem, de 100 000, cota va constitui $100\,000 : 5 = 20\,000$ de voturi.”²⁶⁰

Cât privește sistemele proporționale, vom arăta că există cel puțin două feluri principale:

– *pe bază de liste*, partidele prezentând listele cu candidați, alegătorii vor vota nu persoane

²⁵⁹ GUCEAC, I. *Drept electoral*. Chișinău: Tipografia centrală, 2005, p. 48.

²⁶⁰ FRUNTAȘU, P. *Sisteme politice contemporane*: vol. I. Chișinău: USM, 2001, p. 173.

concrete, dar o listă de persoane înaintate și confirmate în organele de partid, ulterior aprobate de organele electorale. Acesta este și cazul Republicii Moldova în alegerea consilierilor locali;

– „*votul unic transferabil (VUT)*. Alegătorii votează candidați individuali, nu liste de partid și trebuie să ierarhizeze candidați. Candidații care au cota minimă necesară sunt aleși automat. Restul câștigătorii se decid realizând două tipuri de transfer: primul, surplusul de voturi ale candidaților deja aleși sunt transferate candidaților care ocupă locurile umătoare pe respectivele buletine de vot, iar în al doilea rând candidatul cu cele mai puține voturi este eliminat și voturile sale se transferă în același fel. Acești pași se repetă până toate mandatele sunt distribuite.”²⁶¹

Vom mai menționa că sistemul proporțional este utilizat pentru alegerea organelor reprezentative, în acest sens sistemul este îmbrățișat și de Republica Moldova.

Sistemele electorale mixte sunt un hibrid între sistemul majoritar de un singur membru și reprezentarea proporțională. Până în anul 1990, Germania era unica țară care practica acest sistem. Conform acestui sistem, fiecare alegător dispune de două buletine de vot (cu un buletin desemnează un deputat în Bundestag și cu celălalt vot se pronunță pentru un partid în cadrul unui land).²⁶²

„În prezent, se manifestă o expansiune a acestor sisteme electorale. Mai mult de 29 de țări au acest sistem.”²⁶³ În fond acest sistem reprezintă o îmbinare a sistemului proporțional cu cel majoritar, prin care mandatele se distribuie o parte conform principiului proporționalității, iar altă parte este stabilită prin reglementări normative conform principiului majoritar. Vom remarca faptul că acesta este specific mai mult alegerilor parlamentare decât celor locale.

„Variantele cele mai cunoscute ale sistemului mixt sunt cele cu distribuție a 50%, respectiv 66,66% (două treimi) din numărul de mandate în regim uninominal și, respectiv, redistribuirea restului de 50% și 33,33% în regim proporțional. De exemplu, variante de sistem mixt există în Ungaria și Rusia dintre țările Europei de Est.”²⁶⁴

Unul dintre avantajele principale ale sistemului mixt rezidă în faptul că acesta poate, pe de o parte, să ofere alegătorului votarea pentru o listă de partid, astfel satisfăcând și interesul de partid, și, pe de altă parte, oferă posibilitatea votării unui candidat concret.

Printre dezavantajele care le comportă acest sistem este faptul că în anumite situații alegerile

²⁶¹ MARTIN, P. *Sisteme electorale și modurile de scrutin*. București: R.A. „Monitorul Oficial”, 1999, p. 41.

²⁶² CEBANU, I. Aspecte conceptual tipologice privind sistemele electorale locale. [online]. În: *Studii juridice universitare*, 2019, nr. 1-2. Disponibil: <https://www.ulim.md/sju/wp-content/uploads/SJU-1-2-2019-Ion-CEBANU.-Aspecte-conceptual-tipologice-privind-sistemele-electorale-locale.pdf>

²⁶³ MURARU, I., TĂNĂȘESCU, E.-S. *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, București: C.H. Beck, 2009, p. 101.

²⁶⁴ IONESCU, C. *Tratat de drept constituțional contemporan*. București: ALL Beck, 2003, p. 322.

pot fi preluate și asta duce inevitabil la majorarea timpului destinat alegerilor, ceea ce constituie o instabilitate socială care poate avea repercursiuni asupra altor domenii ale societății.

Trebuie să remarcăm faptul că nu există un sistem electoral perfect, toate au plusuri și neajunsuri în dependență de particularități specifice fiecărui stat sau tip de alegeri. În acest context statele în permanență caută să modifice prin reglementări normative aceste aspecte, preluând tot felul de practici, de multe ori acestea țin cont de interesele politice celor aflați la conducere, astfel influența factorului politic în reformarea sistemelor electorale este destul de mare.

Ceea ce trebuie să reținem este că, indiferent de sistemul electoral, inclusiv pentru alegerile locale, important este ca acestea să fie corecte, să nu comporte anumite constrângeri și să răspundă voinței majorității. Din acest punct de vedere și ținând cont de expunerile anterioare, credem că scrutinele după conținutul lor pot fi clasificate în scrutine de formă, în care deși sunt respectate anumite proceduri electorale, totuși alegerile comportă anumite constrângeri, ca de exemplu unor potențiali concurenți electorali le este interzis să candideze, există o inechitate în promovarea în presă a candidaților, coruperea alegătorilor, etc. Acest tip de scrutin este specific regimurilor autocratice. Pe de altă parte, democrațiile avansate, indiferent de sistemele electorale, desfășoară scrutine bazate pe concurența loială și echitabilă, asigurând egalitatea de șanse concurenților, astfel pe lângă legalitatea lor urmăresc ca acestea să fie și legitime, desfășurându-se într-un mediu corect și cinstit.

În ce privește cadrul normativ Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr.11 din 07.05.2020 pentru interpretarea prevederilor articolului 72 alin. (3) lit. a) din Constituție stabilește că “rămâne la discreția organului legislativ să decidă care sistem electoral să fie aplicat: majoritar, proporțional sau mixt [...]. Opțiunea pentru o variantă sau alta și consfințirea ei în legea electorală depinde de situația social-politică din țară, de nivelul de dezvoltare a sistemului politic din societate”²⁶⁵ Prin urmare sistemul electoral adoptat de stat este prerogativa organului legislative, astfel vom remarca în acest caz influența factorului politic asupra stabilității sistemului electoral, ori în acest caz aceeași hotărâre stabilește că “în sensul articolului 72 alin. (3) lit. a) din Constituție, ținând cont de competența exclusivă a Parlamentului privind reglementarea, prin lege organică, a modului de organizare și de desfășurare a alegerilor și având în vedere bunele practici internaționale

²⁶⁵ Hotărârea Curții Constituționale pentru interpretarea prevederilor art. 72 alin.3 lit a din Constituție: nr.11 din 07.05.2020. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2020, nr. 126-130-270, pct. 32.

în materie electorală, modificările elementelor fundamentale ale dreptului electoral devin aplicabile doar dacă au fost publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova cu cel puțin un an înaintea datei alegerilor.”²⁶⁶ Această statuare este introdusă cu scopul de a conferi o oarecare previzibilitate și stabilitate atât sistemului electoral cât și procesului de desfășurare a alegerilor în ansamblu.

Revenind la sistemele electorale, amintim de opinia profesorului A. Arseni, care subliniază că: „în proiectarea unui sistem electoral, cel mai bine este să se înceapă prin alcătuirea unei liste de criterii care să cuprindă scopurile care trebuie atinse, ce trebuie evitat și, într-un sens mai larg, cum ar trebui să arate parlamentul și guvernul.”²⁶⁷

Credem că aceste teze sunt valabile și pentru alegerile locale, care la fel ar trebui să se desfășoare într-un cadru legal, să răspundă interesului majorității locuitorilor din colectivitățile locale și să urmărească respectarea principiului legitimității.

Vom aminti aici că legislația electorală a Republicii Moldova reglementează scrutinele locale în titlul V al Codului electoral, iar după reglementările respective deducem o clasificare a acestora. Astfel avem:

– *scrutine locale generale valabile*, acestea sunt valabile dacă: „consiliile electorale de circumscripție, în termen de cel mult 10 zile de la data primirii rapoartelor, proceselor-verbale și altor documente electorale de la birourile electorale, după caz, consiliile electorale de circumscripție de nivelul întâi, dar nu mai devreme de soluționarea definitivă de către organele electorale și instanțele de judecată a contestațiilor depuse conform procedurilor stabilite, confirmă sau infirmă printr-o hotărâre legalitatea alegerilor din circumscripția electorală respectivă și o transmit, în termen de 24 de ore după adoptare, Comisiei Electorale Centrale și consiliilor electorale de circumscripție respective de nivelul al doilea, care publică rezultatele definitive”²⁶⁸.

– *scrutine locale nevalabile* „... sunt considerate nevalabile în anumite circumscripții dacă la ele au participat mai puțin de 1/4 din numărul de persoane înscrise în listele electorale. În al doilea tur de scrutin, alegerile se vor declara nevalabile dacă au participat mai puțin de 1/5 din numărul persoanelor înscrise în listele electorale.”²⁶⁹ Prin urmare, nevalabilitatea lor ține de prezența alegătorilor la votare.

²⁶⁶ Hotărârea Curții Constituționale pentru interpretarea prevederilor art. 72 alin.3 lit a din Constituție: nr.11 din 07.05.2020. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2020, nr. 126-130-270, pct. 37.

²⁶⁷ ARSENI, A. *Legitimitatea puterii de stat, principiul edificator al statului de drept și democratic contemporan*. Chișinău: CEP USM, 2014, p.73.

²⁶⁸ Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427, art.174 alin. 2.

²⁶⁹ *Ibidem*, art. 175 alin. (1).

– *scrutine nule*. Sunt „declarate nule dacă în cadrul operațiunilor electorale au fost comise încălcări ale prezentului cod care au influențat rezultatele votării și atribuirea mandatelor. Hotărârea cu privire la declararea alegerilor nule se adoptă de către Comisia Electorală Centrală în baza hotărârilor consiliilor electorale de circumscripție respective”²⁷⁰.

– *scrutine locale repetate*. Acestea au loc dacă „în cazul în care în anumite circumscripții sau secții de votare alegerile sunt declarate nevalabile sau nule, Comisia Electorală Centrală dispune organizarea, în termen de 2 săptămâni, a votării repetate în baza acelorași date din listele electorale, cu aceleași candidaturi și aceleași consilii și birouri electorale.”²⁷¹ Remarcăm faptul că scrutinele repetate se vor desfășura cu implicarea acelorași subiecți electorali, cu excluderea celor vinovați de încălcările depistate.

– *scrutine locale noi*. Acestea pot avea loc dacă: „consiliul local a fost dizolvat ori componența lui s-a redus cu mai mult de 1/3 din numărul stabilit de Comisia Electorală Centrală în condițiile prezentului cod și ale Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală; dacă mandatul primarului a încetat înainte de termen în condițiile Legii nr. 768/2000 privind statutul alesului local; dacă și după votarea repetată nu a fost ales consiliul și/sau primarul; dacă a avut loc o reorganizare administrativ-teritorială și în unitățile administrativ-teritoriale nou-formate este necesară alegerea autorităților administrației publice locale (consiliilor, primarilor).”²⁷² Vom remarca faptul că acestea comportă anumite îngrădiri, astfel acestea nu au loc în ultimul an de mandat a primarului și în ultima jumătate de an de mandat a consiliului local.

– *scrutine locale parțiale*. acestea pot avea loc în situația în care: „în urma alegerilor, nu a fost ales numărul stabilit de consilieri, Comisia Electorală Centrală fixează, în termen de 2 săptămâni, alegeri parțiale într-o singură sau în mai multe circumscripții”²⁷³.

– *scrutine regionale*. Acestea sunt alegerile desfășurate în autonomia Găgăuziei, în afară de alegerile prezidențiale și parlamentare.

Vom mai constata faptul că scrutinele pot fi divizate și după modalitatea organizării procesului de votare. Din acest punct de vedere scrutine locale se organizează cu participarea alegătorilor la procesul de votare în secțiile de votare special amenajate: „votarea se efectuează în ziua alegerilor între orele 07.00 și 21.00. Biroul electoral al secției de votare aduce la cunoștința

²⁷⁰ *Ibidem*, art. 176.

²⁷¹ *Ibidem*, art 177 alin. (1).

²⁷² *Ibidem*, art.178 alin. (1).

²⁷³ *Ibidem*, art. 179 alin. (1).

publică timpul și locul votării cel târziu cu 10 zile înainte de ziua alegerilor.”²⁷⁴ Totuși din practica internațională pot fi organizate scrutine cu votarea în alte forme cum ar fi prin corespondență, electronic, etc. Unul din avantajele acestora este că oferă alegătorilor confortul de a vota înainte de termen sau nefiind obligat să se deplaseze la locul de votare. Republica Moldova deocamdată nu a folosit nici într-un scrutin mijloacele alternative de votare.

Mai putem deduce din legislația electorală și o altă clasificare, după organele alese, astfel avem scrutine parlamentare, prezidențiale și locale. Cele locale, la rândul lor, pot fi divizate în scrutine pentru alegerea primarilor, scrutine pentru alegerea consilierilor în consilii locale și scrutine regionale pentru funcția de Guvernator al Găgăuziei, pentru Adunarea Populară a Găgăuziei.

Observăm, prin urmare, că criteriile de clasificare a scrutinelor sunt diverse, noi ne-am oprit atenția doar o parte dintre acestea, analizându-le din perspectiva alegerilor locale, dar și, în mare parte, din perspectiva sistemelor electorale, care reprezintă o importanță fundamentală pentru dezvoltarea socială, dar și pentru caracterul multifuncțional al alegerilor. În acest context vom aminti opinia cercetătorului M. Corj, care afirmă că „înainte de a stabili sistemul electoral cel mai potrivit, proiectantul sistemului electoral trebuie să stabilească foarte atent ordinea criteriilor, să decidă care este mai important într-un anumit context politic.”²⁷⁵

Este important să cunoaștem diversitatea scrutinelor, în condițiile în care Republica Moldova se antrenează într-o reformă profundă a administrației locale, or, în asemenea situație importanța alegerilor locale, modalitatea de desfășurare a acestora, dar și scopul urmărit de societate trebuie să fie clar definite, pentru a fundamenta la nivel local o administrație aptă să răspundă cerințelor prezentului, dar și necesității de modernizare a statului.

2.4. Practici internaționale privind organizarea alegerilor în context pandemic

Pandemia prin care a trecut Republica Moldova de rând cu alte state a avut anumite repercursiuni și asupra vieții electorale, astfel considerăm oportună analiza acestei experiențe pentru a evidenția unele practici internaționale sau curenți naționale în materie de gestionare a alegerilor în condiții care impun anumite restricții ale drepturilor.

Astfel infecția de Coronavirus (COVID-19) prezintă „o provocare dificilă și inedită pentru organele de management electoral (OME) și pentru administrarea alegerilor, iar răspândirea globală

²⁷⁴ *Ibidem*, art. 75.

²⁷⁵ CORJ, M. Caracterul facultativ sau inutil al instituției candidat independent în alegerile parlamentare. În: *Legea și viața*, 2012, nr. 2, p. 20.

a infecției afectează profund procesul electoral. Urgențele electorale până acum erau cauzate de evenimente meteorologice catastrofale sau stare de război, astăzi deja și de pandemie. Opțiunile pe care le au țările unde sunt preconizate alegeri sunt două: fie să amâne sau/și să suspende alegerile, fie să desfășoare scrutinul în termeni legali. Statele care sunt puse în situația să organizeze alegeri se confruntă cu o serie de provocări și necesități pentru a asigura buna desfășurare a procesului electoral. Experiența internațională arată că este momentul oportun să fie aplicate metodele alternative de vot în cadrul alegerilor, pentru a evita răspândirea infecției de COVID-19. Într-o astfel de situație, parametrii constituționali și legali trebuie parcurși cu atenție”²⁷⁶. În asemenea condiții era important să fie luate în considerare sfaturile zilnice ale epidemiologilor și ale oficialilor din sănătate publică.

Anul 2020 a fost caracterizat de răspândirea globală a infecției cu noul Coronavirus (COVID-19). Republica Moldova nu este o excepție de la acest fenomen, la 7 martie 2020 a fost confirmat primul caz de Coronavirus. COVID-19 a provocat primul deces pe 18 martie 2020: o femeie de 61 de ani, revenită din Italia. În aceste condiții, Parlamentul Republicii Moldova, la data de 17 martie 2020, adoptă Hotărârea nr. 55/2020 privind declararea stării de urgență, prin care, în temeiul art. 66 lit. m) din Constituția Republicii Moldova, al art. 12 din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război și având în vedere declararea de către Organizația Mondială a Sănătății a pandemiei de coronavirus (COVID-19), la 11 martie 2020, și instituirea de către Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică, la 13 martie 2020 – a codului roșu la nivel național în legătură cu situația epidemiologică prin infecția cu COVID-19, Parlamentul declară stare de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova pe perioada 17 martie – 15 mai 2020.

În conformitate cu art. 2 al actului sus-menționat au fost prevăzute următoarele măsuri restrictive:

- instituirea unui regim special de intrare și ieșire din țară;
- instituirea unui regim special de circulație pe teritoriul țării;
- introducerea regimului de carantină și luarea altor măsuri sanitaro-antiepidemice obligatorii;
- stabilirea unui regim special de lucru pentru toate entitățile;
- interzicerea desfășurării adunărilor, manifestațiilor publice și a altor acțiuni de masă;

²⁷⁶ Berlinschi, C. Practica internațională de desfășurare a alegerilor pe timp de pandemie. [online]. [cit. 23.02.2022]. Disponibil: https://cicde.md/media/files/files/practica-internationala-alegeri-covid_9916040.

- dispunerea, la necesitate, a raționalizării consumului de alimente și de alte produse de strictă necesitate;
- coordonarea activității mijloacelor de informare în masă privind: informarea populației despre cauzele și proporțiile situației excepționale, despre măsurile întreprinse pentru prevenirea pericolului, lichidarea urmărilor acestei situații și protecția populației;
- familiarizarea populației cu regulile de comportare în timpul situației excepționale; introducerea unor reguli speciale de utilizare a mijloacelor de telecomunicații;
- modificarea procedurii de numire în funcție și de destituire a conducătorilor agenților economici și ai instituțiilor publice;
- interzicerea demisiei lucrătorilor, cu excepția cazurilor prevăzute de actele normative, pentru această perioadă;
- chemarea cetățenilor pentru prestări de servicii în interes public în condițiile legii;
- efectuarea, în modul stabilit de lege, a rechizițiilor de bunuri în scopul prevenirii și lichidării consecințelor situațiilor care au impus declararea stării de urgență;
- efectuarea altor acțiuni necesare în vederea prevenirii, diminuării și lichidării consecințelor pandemiei de coronavirus (COVID-19).²⁷⁷

Prin urmare, observăm o gamă largă de restricții impuse de autoritățile statului cu scopul de a evita răspândirea pandemiei. În aceste condiții este greu de imaginat că drepturile electorale în cazul unor scrutine nu ar fi fost afectate.

„Totuși, în această perioadă este în plină desfășurare campania electorală pentru alegerile parlamentare parțiale în circumscripția uninominală nr. 38, mun. Hîncești. În pofida temerilor exprimate public, alegerile s-au desfășurat la 15 martie 2020, Comisia Electorală Centrală luând un șir de măsuri de precauție pentru a preveni răspândirea virusului de tip nou. Rata de participare a fost la aceste alegeri de doar 23%. Pentru comparație, în aceeași circumscripție la alegerile parlamentare din 24 februarie 2019 la urne s-au prezentat aproape 42%. Deși mult criticată în spațiul public, decizia de a organiza totuși alegerile pe 15 martie a fost condiționată de lacune legislative. În declarațiile de după scrutin, Promo-LEX atrăgea atenția că legislativul trebuie să intervină asupra necesității reglementării explicite a mecanismului de suspendare sau amânare a alegerilor, inclusiv,

²⁷⁷ Hotărârea Parlamentului privind adoptarea stării de urgență: nr. 55 din 17.03.2020. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2020, nr. 86, art. 96.

fără a fi necesar de a declara stare de urgență în acest sens”²⁷⁸.

Pentru comparație, „în perioadă dintre 21 februarie 2020 până la 21 mai 2022, cel puțin 80 de țări de pe tot globul au decis să amâne alegerile naționale și subnaționale din cauza COVID-19, dintre care cel puțin 42 de țări au decis să amâne alegerile și referendumurile naționale, cel puțin 160 de țări au decis să organizeze alegeri naționale sau subnaționale, în ciuda preocupărilor legate de COVID-19, dintre care cel puțin 130 au organizat alegeri sau referendumuri naționale și cel puțin 65 de țări au organizat alegeri care au fost inițial amânate din cauza preocupărilor legate de COVID-19, dintre care cel puțin 33 au organizat alegeri sau referendumuri naționale”.²⁷⁹ Cu toată agitația caracteristică pandemiei, observăm totuși că la nivel internațional majoritatea statelor au decis în favoarea desfășurării scrutinelor.

Astfel exemple de alegeri și referendumuri care au avut loc în anul 2020 includ: „alegeri primare în 8 state și Washington D.C., SUA (2 iunie 2020); alegeri parțiale pentru Senat, Teplice, Republica Cehă (5-6 iunie și 13 iunie 2020); alegeri primare, Georgia, Nevada, Dakota de Nord, Carolina de Sud și Virginia de Vest, SUA (9 iunie 2020); alegeri primare în 6 state, SUA (23 iunie 2020), alegeri parlamentare, Mongolia (24 iunie 2020), alegeri prezidențiale, Islanda (27 iunie 2020), alegeri municipale din Siria, Austria (28 iunie 2020), al doilea tur de scrutin local alegeri, Franța (28 iunie 2020), alegeri prezidențiale, Polonia (28 iunie 2020). Exemple de alegeri și referendumuri care au avut loc în 2021 includ: alegeri pentru Consiliul Municipal, Letonia (5 iunie 2021), alegeri legislative, Mexic (6 iunie 2021), scrutin prezidențial, Peru (6 iunie 2021), alegeri pentru statul Saxon-Anhalt, Germania (6 iunie 2021), alegeri prezidențiale, Mongolia (9 iunie 2021), alegeri pentru Parlament, Algeria (12 iunie 2021), Referendum, Elveția (13 iunie 2021), alegeri locale, Finlanda (14 iunie 2021), alegeri prezidențiale, Iran (18 iunie 2021), alegeri regionale și departamentale, Franța (20 iunie 2021), alegeri parlamentare, Armenia (20 iunie 2021), Alegeri generale, Etiopia (21 iunie 2021). Exemple de alegeri și referendumuri care au avut loc în ianuarie 2022 includ: Referendum, Serbia (16 ianuarie 2022), alegeri generale, Barbados (19 ianuarie 2022), alegeri județene, Finlanda (23 ianuarie 2022), alegeri locale, Senegal (23 ianuarie 2022), alegeri parlamentare, Cipru de Nord (23 ianuarie 2022), alegeri parțiale pentru Adunarea Națională, Nepal (26 ianuarie 2022), alegeri guvernamentale locale, Bahamas (27 ianuarie 2022), alegeri

²⁷⁸ Organizarea alegerilor pe timp de pandemie de COVID-19: [online]. Cicde Policy Brief 2, 2020 [citat 23.02.2022]. Disponibil: https://cicde.md/old/media/files/files/policy-brief-2_4811226_4554119.pdf

²⁷⁹ Global overview of COVID-19: Impact on elections. [online]. [citat 02.03.2022]. Disponibil: <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>.

parlamentare, Portugalia (30 ianuarie 2022), iar în februarie 2022 au avut loc: alegeri generale, Costa Rica (6 februarie 2022), alegeri pentru Adunarea Legislativă, Uttar Pradesh, India (10 februarie – 7 martie 2022), referendum, Elveția (13 februarie 2022), Legislativ Alegeri ale Adunării, Goa și Uttarakhand, India (14 februarie 2022) etc.”²⁸⁰

Observăm, după cum am menționat și mai sus, că în perioada respectivă au avut loc o multitudine de procese electorale pe glob. „Toate aceste țări au introdus măsuri de protecție indispensabile pentru prevenirea răspândirii infecției, inclusiv au utilizat și metode de vot alternative. Unele dintre ele, de exemplu, Germania sau Elveția, au aplicat doar votul prin poștă și au anulat votarea în secția de votare. Restul au implementat măsurile de precauție dispuse de autorități și au deschis ușile secțiilor de votare pentru alegători. Primele măsuri speciale implementate și testate la nivel internațional au fost: distanțarea socială, dezinfectarea secțiilor de votare și a materialelor electorale; utilizarea echipamentului protector: măști, mănuși și a substanțelor dezinfectante, încurajarea alegătorilor să aducă pixuri de acasă etc.”²⁸¹

„Chiar dacă fiecare stat a aplicat măsuri de prevenire similare, practic, nu există standarde unitare care să fie aplicate în această privință. De asemenea, statele au utilizat metode de vot alternative pentru a oferi posibilități suplimentare tuturor alegătorilor să participe la vot, inclusiv votul de la distanță”. Măsurile aplicate în timpul desfășurării alegerilor pe fondul infecției de COVID-19, au fost după cum urmează:²⁸²

1. Franța: au fost introduse restricții semnificative pentru a stopa răspândirea COVID-19, precum, interzicerea adunărilor cu participarea a peste 100 de persoane, închiderea școlilor, suspendarea evenimentelor sportive. Guvernul francez a emis linii directoare secțiilor de votare, recomandând ca alegătorii să stea la un metru distanță unul de celălalt, au cerut alegătorilor să-și aducă propriile lor pixuri, pentru a evita transmiterea virusului în acest fel, utilizarea materialelor de curățare, afișe cu instrucțiuni pentru a fi fixate în afara secțiilor de votare. Suplimentar, în Franța, este permisă votarea prin procură.

2. În municipalitatea Shoal Lake din Canada: alegătorilor li s-a cerut să folosească dezinfectant pentru mâini la intrarea și la ieșirea din secția de votare și „a fost permisă intrarea doar câte doi alegători concomitent, păstrarea distanței de doi metri”. Alegătorii au primit buletinul de

²⁸⁰ *Ibidem*.

²⁸¹ Berlinschi, C. Practica internațională de desfășurare a alegerilor pe timp de pandemie. [online]. [citat 23.02.2022]. Disponibil: https://cicde.md/media/files/files/practica-internationala-alegeri-covid_9916040.

²⁸² *Ibidem*.

vot printr-o „fantă decupată din plastic suficient de mare pentru plic”, care servea ca ecran protector pentru funcționarii electorali.

3. Regiunea de sud a Germaniei, Bavariei: a organizat alegeri locale în primul tur din 15 martie, funcționarii au folosit mănuși și mulți alegători și-au adus propriile stilouri la urne. Alegerile la cel de-al doilea tur au avut loc doar prin poștă.

4. Mongolia: alegerile au avut loc pe 24 iunie, Comisia Electorală a elaborat măsuri de precauție pentru a preveni răspândirea coronavirusului în timpul nominalizării partidelor și coalițiilor la alegerile parlamentare din 2020. Aceste măsuri de precauție au inclus: cerințe de distanțare fizică, igienizare și citirea temperaturii corpului.

5. Polonia: Comisia Electorală Națională a emis următoarele îndrumări înainte de alegerile prezidențiale din 2020: „alegătorii pot vota personal pe 28 iunie sau prin poștă cu până la 12 zile înainte de alegeri dacă se află în autoizolare sau în carantină, funcționarii electorali vor primi măști și mănuși, care urmau să fie schimbate la fiecare oră, aceștia trebuie să fie la cel puțin 1,5 metri unul de celălalt, iar fiecare dintre secțiile lor ar fi acoperită cu o barieră la cel puțin un metru deasupra zonei de respirație, funcționarii electorali și alegătorii vor primi dezinfectant pentru mâini la intrarea în cabina de vot, secțiile de votare ar fi dezinfectate cel puțin la fiecare oră timp de 10 minute la fel și toate suprafețele cu atingere vor fi dezinfectate la fiecare”.²⁸³

Se remarcă o preocupare majoră din partea statelor pentru siguranța epidemiologică atât a alegătorilor, cât și a funcționarilor electorali. Aceste acțiuni, după părerea noastră, au două scopuri, în primul rând: protejarea contra răspândirii pandemiei, dar și insuflarea siguranței cetățenilor pentru a încuraja participarea la alegeri.

În România, Institutul Român pentru Evaluare și Strategie (IRES), în iulie 2020, a evaluat starea de spirit a românilor înainte de alegeri și opiniile acestora cu privire la procesul electoral din acel an. Potrivit studiului: 65% dintre români nu au încredere că Guvernul va organiza corect alegerile, 66% dintre respondenți susțin eliminarea cu totul a semnăturilor de susținere pentru candidați, 69% dintre cetățeni sunt de părere că vor fi avantajate partidele mari, 76% dintre români susțin creșterea numărului de zile în care se poate vota, pentru a evita aglomerarea, 50% dintre români ar fi de acord cu introducerea votului prin corespondență, peste jumătate dintre români cred

²⁸³ International Foundation for Electoral System ‘Featured Elections Held and Mitigating Measures Taken During COVID-19’, (October,2020). [citat 02.03.2022] Disponibil: https://www.ifes.org/sites/default/files/elections_held_and_mitigating_measures_taken_during_covid-19.pdf IFES, ‘Featured Elections Held and Mitigating Measures Taken During COVID-19’, October 21, 2020.

că alegerile ar trebui să aibă loc doar atunci când virusul va fi complet eliminat, iar pentru 72% dintre români este mai importantă siguranța sănătății cetățenilor decât democrația.²⁸⁴ Așadar, observăm o precauție din partea cetățenilor români pentru propria siguranță, chiar mai mare decât pentru procesul democratic.

În Republica Moldova, pe lângă alegerile din 15.03.2020, în perioada de pandemie „au mai avut loc la 01.11.2020 alegeri prezidențiale, la 11.07.2021 alegeri parlamentare anticipate și o serie de alegeri locale în diferite localități, în contextul necesității organizării și desfășurării alegerilor și urmare a analizei situației epidemiologice, precum și a necesității de respectare strictă a măsurilor de sănătate publică, Comisia națională extraordinară de sănătate publică a adoptat Hotărârea nr. 24 din 12.08.2020 care a prevăzut în Anexă instrucțiuni privind modalitatea de organizare și desfășurare de către Comisia Electorală Centrală a scrutinelor, în condițiile situației pandemice cu infecția COVID-19”.²⁸⁵

„Astfel, aceste instrucțiuni au fost structurate în special pentru trei categorii de participanți la scrutine, și anume: alegători, funcționari electorali și concurenți electorali. În cea mai mare parte instrucțiunile prevăd modalități de participare a lor la alegeri cu respectarea unor reguli care au drept scop protejarea împotriva virusului și a răspândirii acestuia și, totodată, sunt asemănătoare cu măsurile luate de alte state ale lumii, ca: respectarea distanței sociale, dezinfectarea mâinilor, limitarea alegătorilor în secțiile de vot, asigurarea funcționarilor electorali cu echipament special, precum: măști, dezinfectant etc., organizarea spațiilor secțiilor de votare cu cele necesare în acest sens.

Unele din aceste măsuri poartă un caracter restrictiv, cum ar fi: admiterea în incinta secției de votare a unui număr limitat de alegători sau accesul alegătorilor în secția de votare și în sediul organelor electorale doar cu echipament de protecție (măști și mănuși). Aceste măsuri limitează dreptul la vot, prevăzut de Constituția Republicii Moldova la art. 38. Deși pare o măsură de protecție contra pandemiei, aceasta restricționează accesul cetățenilor la vot în lipsa alternativei de vot prin corespondență sau vot electronic. În general, măsurile restrictive de protecție în statele Uniunii Europene au provocat nemulțumirea populației și chiar au dus la anumite proteste, de exemplu, în Franța, Germania și România.

Chiar dacă conștientizăm că sensul acestora a fost de a proteja populația contra îmbolnăvirii

²⁸⁴ 2020 – alegeri în pandemie [cit. 02.03.2022] Disponibil <https://ires.ro/articol/405/2020---alegeri-in-pandemie>.

²⁸⁵ Hotărârea a Comisiei naționale extraordinare pentru sănătate publică: nr. 24 din 12.08.2020. [cit. 02.03.2022]. Disponibil: https://gov.md/sites/default/files/hotarirea_cnesp_nr.24_12.08.2020.pdf

și răspândirii virusului, este de subliniat faptul că cetățenii statelor cu regim democratic țin la valorile democrației și, deși pe alocuri exagerat, dar sunt destul de atașați de valorile apărute prin legislațiile statelor din care fac parte, cum ar fi: libertatea de mișcare, dreptul la vot sau libertatea întrunirilor.

Trebuie să remarcăm faptul că atunci când ne aflăm într-o situație de forță majoră sau mai deosebită decât cea cu care suntem obișnuiți în viața cotidiană este foarte greu a respecta întocmai valorile consacrate în actele normative pentru fiecare individ și interesul comun al colectivității. Totuși, pandemia COVID-19 impune să formulăm anumite concluzii pentru noi în ceea ce privește practicile de organizare ale scrutinelor.

Este importantă cercetarea fenomenului respectiv din perspectivă electorală, pentru că asemenea situații impun măsuri extraordinare care îmbogățesc practica desfășurării unor scrutine în condiții neprielnice, asemenea experiențe pun în evidență comportamentul social al alegătorilor, metodele de răspuns ale autorităților statului, dar și oferă un răspuns despre gradul de apartenență la niște valori democratice fără de care societatea contemporană nu-și poate legitima existența.

2.5. Concluzii la capitolul 2

În capitolul doi al prezentei cercetări am reliefat conceptualizarea instituției alegerilor, dar și clasificarea scrutinelor prin prisma unor delimitări teoretice privind aceste sisteme electorale.

Studiul efectuat a permis să nuanțăm realitatea contemporană, prin care se evidențiază că, pe lângă aspectul democratic, instituția alegerilor conține și o puternică nuanță de politizare a autorităților locale, care nu duce în toate cazurile la o bună gestiune a treburilor publice de nivel local.

Problema identificată, alături de altele, precum: necesitatea desfășurării alegerilor pe timp de pandemie sau importanța sistemelor electorale, a permis, în definitiv, soluționarea unei sarcini științifice cum ar fi necesitatea respectării drepturilor politice și în condiții obiective neprielnice pentru garantarea acestora din partea autorităților statale și la nivel teoretic a reliefării doctrinare în ceea ce privește conceptualizarea sistemelor electorale existente.

În acest context menționăm că în perioada alegerilor nu sunt selectați întotdeauna reprezentanții cei mai instruiți pentru procesul administrativ, iar aspectul politic face, de multe ori, imposibilă luarea deciziilor în consiliile locale. Respectiv, în acest context, menționăm că din cauza lipsei unei tradiții de durată, gestionarea treburilor publice la nivel local întâmpină dificultăți.

Totuși, nu putem să nu remarcăm și faptul că primarii și consilierii locali reprezintă autoritățile cele mai aproape de nevoile cetățenilor cu care aceștia interacționează mult mai des decât cu reprezentanții unor autorități centrale, primarii și consilierii de cele mai multe ori fiind „oamenii locului”.

Așadar, concluzionăm că în Republica Moldova, ezitarea soluționării unor reforme mai rapide la nivelul autorităților locale din primul deceniu de independență, precum și frecvențele modificări de sistem, de exemplu, cele din anii 1998 și 2001 (trecerea la sistemul de județe și, ulterior, revenirea la raioane), perioada sovietică îndelungată care a întrerupt experiența firească a alegerilor printr-o votare, descentralizarea nefinalizată, exodul excesiv al populației din localitățile Republicii Moldova, lipsa cadrelor instruite în spiritul autonomiei locale, imposibilitatea finanțării necesităților locale din bugetele proprii etc. duc la politizarea excesivă a alegerilor locale, accederea unor persoane nepregătite pentru gestionarea cu succes a intereselor localităților, dependența financiară de autoritățile centrale, iar ramificarea neuniformă a autorităților locale face aproape imposibilă dezvoltarea localităților respective.

Așadar, studiul evoluției istorice a alegerilor locale în Republica Moldova a demonstrat ezitarea luării unor măsuri concrete din partea autorităților centrale privind descentralizarea administrației locale, precum și privind desfășurarea scrutinelor. S-a dovedit că de la începutul existenței Republicii Moldova ca stat independent administrația centrală a opus o oarecare rezistență în desfășurarea scrutinelor, în acest sens factorul extern a jucat un rol hotărâtor.

Cu privire la acordarea unor împuterniciri largi organelor electorale practica scrutinelor precedente demonstrează că acestea, de multe fiind influențate de factori politici sau de alt ordin, nu țin cont de principiile desfășurării alegerilor, ci de interese personale ori de grup. Acest aspect ne face să credem că Republica Moldova încă nu și-a format un corp de funcționari electorali, care să fundamenteze alegerile locale drept instituție de bază a democrației.

La fel, lipsa reformei administrației locale în ansamblu poate să se transforme într-o mare problemă pentru Republica Moldova, care poate duce la incapacitate de administrare a treburilor publice.

Totodată, remarcăm și faptul că, la nivel internațional, în preocuparea statelor care s-au confruntat cu necesitatea organizării alegerilor în perioada pandemiei cele mai multe dintre acestea au fost adepții organizării alegerilor la termen, cu respectarea unor măsuri de protecție, pe care le-au stabilit împreună sau la recomandarea specialiștilor epidemiologi. Statele cu democrații avansate au

optat inclusiv pentru alegerile la distanță, alte state au îmbrățișat ideea amânării. Totuși, perioada lungă de timp de la apariția pandemiei și până în prezent a dus la neevitarea alegerilor chiar și pentru statele care le-au amânat. În ceea ce privește Republica Moldova, la prima etapă, în 2020, apariția pandemiei și lipsa unor prevederi în legislația electorală au făcut ca numărul participanților la alegerile din 15 martie 2020 să fie unul foarte scăzut, fapt ce impune o problemă de legitimitate a însuși scrutinului respectiv.

Este de remarcat că prin reformarea legislației electorale unele dintre lacunele existente în 2020 au fost epuizate.

Recomandările propuse cu scop de *lege ferenda* și nu numai pentru Republica Moldova, după o analiză a practicii internaționale și a situațiilor confruntate la nivel național pe parcursul pandemiei, sunt următoarele:

- abrogarea alin. (4) de la art. 1 din Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), ca nefiind în spiritul Constituției Republicii Moldova.

„(4) În cazul schimbării statutului Republicii Moldova ca stat independent poporul Găgăuziei are dreptul la autodeterminare externă.”

- modificarea Codului electoral nr. 325/2022, pe care o vom arăta în Concluzii generale. Prin aceasta am urmărit ca validarea alegerilor locale să fie atribuția instanțelor de judecată, și nu a organelor electorale, deoarece acestea au drept obiectiv organizarea alegerilor

Instruirea corpului de funcționari electorali la fel se regăsește printre recomandările noastre, acest fapt i-ar pregăti pentru a face față unor situații extraordinare și pentru a forma o rețea de specialiști pregătiți pentru organizarea alegerilor la nivel de țară.

3. EXERCITAREA DEMOCRAȚIEI REPREZENTATIVE ÎN CADRUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE DIN REPUBLICA MOLDOVA ȘI ÎNCREDEREA/AȘTEPTĂRILE ALEGĂTORILOR

În prezentul capitol am cercetat și identificat locul alegerilor locale în sistemul alegerilor din Republica Moldova, am identificat organele locale electiv, am sintetizat atribuțiile actorilor implicați în procesul desfășurării alegerilor, precum și dificultățile de organizare a acestora cu recomandarea unor soluții practice de înlăturare a curențelor depistate.

3.1. Locul alegerilor locale în sistemul electoral al Republicii Moldova

Analizând locul alegerilor locale în sistemul electoral al Republicii Moldova, vom remarca întâi de toate că în doctrina de specialitate viziunile asupra conceptului de sistem electoral nu sunt unanime, unii autori folosind conceptul de drept electoral. Prin urmare, înainte de a stabili locul alegerilor locale, ne vom opri asupra conceptului de sistem electoral.

Autorul român Gheorhe Iancu constată că: „Între relațiile sociale reglementate de dreptul constituțional figurează și relațiile sociale care privesc alegerea deputaților, a senatorilor și a șefului statului, deoarece apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării puterii de stat. Normele care reglementează aceste relații sociale formează sistemul normelor juridice electorale (sistemul electoral).”²⁸⁶ Astfel, autorul nu deosebește sistemul normelor juridice electorale de sistemul electoral. O opinie asemănătoare o are și Cristian Ionescu, care în lucrarea sa *Tratat de drept constituțional contemporan* unde nu face diferență între sistemul electoral și scrutin, intitulând paragraful 7 din capitolul II „Sistemele electorale (modurile de scrutin).”²⁸⁷

Pe de altă parte, autorii Ioan Muraru și Simina Tănăsescu, deși la fel îmbrățișează conceptul de sistem electoral, susținând că acesta reprezintă „relațiile sociale care privesc alegerea prin vot a deputaților, senatorilor, șefului de stat și autorităților locale sunt reglementate de dreptul constituțional, deoarece prin conținutul lor sunt relații constituționale, adică apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării puterii.”²⁸⁸ Autorii mai precizează că „normele juridice care reglementează aceste relații sociale formează o instituție distinctă a dreptului constituțional, ele

²⁸⁶ IANCU, Gh. *Drept constituțional și instituții politice*. București: Lumina Lex, 2002, p. 284.

²⁸⁷ IONESCU, C. *Tratat de drept constituțional contemporan*, ed. 3, rev. și ad. București: C. H. Beck, 2019, p. 484.

²⁸⁸ MURARU, I., TĂNĂSESCU, E.-S. *Drept constituțional și instituții politice*. București: Lumina Lex, 2001, p. 388.

găsindu-se înscrise atât în Constituție, cât și în legea electorală.”²⁸⁹ La fel aceștia recunosc că „Aceste norme sunt cercetate fie sub denumirea de sistem electoral, fie sub cea de drept electoral, fie sub alte denumiri”²⁹⁰ Astfel, observăm că pentru autorii români nu există diferențe între sistem electoral, drept electoral sau scrutin, înțelegând prin acestea normele juridice care reglementează relațiile sociale privind alegerile.

O părere diferită o are Victor Popa, care nu susține tezele exprimate mai sus și opinează că „... denumirea adevărată și corectă a ansamblului normelor ce reglementează relațiile sociale electorale, detașate din obiectul de reglementare a dreptului constituțional, este cea de drept electoral, și nu sistem electoral.”²⁹¹ Autorul mai stabilește că „dreptul electoral reprezintă o subramură a dreptului constituțional, reprezentând o totalitate de norme juridice care reglementează relațiile sociale ce se stabilesc în procesul de constituire a organelor ce fac parte din regimul reprezentativ al statului.” O părere similară o are și autorul autohton Ion Guceac, ca de altfel și Teodor Cârnaț, ultimul precizează că „Există două noțiuni care nu trebuie confundate, drept electoral reprezentând totalitatea normelor juridice care reglementează participarea cetățenilor la procesul de formare a organelor de stat centrale și locale electiv, precum și alegerea funcționarilor lor, prin intermediul drepturilor și libertăților electorale garantate de constituția Republicii Moldova. Iar sistemul electoral – procedurile pentru desemnarea de reprezentanți ai poporului în organismele puterii centrale și locale, fiind totodată modalitatea de repartizare a mandatelor disputate în alegeri în funcție de rezultate.”²⁹² Astfel vom sublinia că din cele relatate mai sus există diferențe de opinii între autorii din România și Republica Moldova privitor la sistemul electoral și dreptul electoral. Dacă este să rezumăm, atunci dreptul electoral este privit ca o sumă de drepturi și libertăți electorale, iar sistemul ca modalități sau proceduri electorale. În opinia noastră, pentru această dilemă științifică vom preciza că nu pot exista proceduri fără drepturi electorale, iar chiar dacă am spune că pot fi drepturi fără proceduri, acestea nu ar fi implimentate, astfel recunoaștem că diferența dintre cele două concepte este aproape inexistentă, prin urmare, vom îmbrățișa ambele noțiuni de drept electoral și sistem electoral. În susținerea afirmației noastre vom prezenta teza doctrinarului Ion Craiovan care afirmă că „Normele juridice, oricât ar fi de deosebite prin conținut, sunt foarte strâns

²⁸⁹ *Ibidem*

²⁹⁰ *Ibidem*

²⁹¹ POPA, V., *Tratat de drept constituțional și instituții politice*, ed.....iția a doua revăzută și adăugată, Chișinău, Notograf Prim SRL, 2021, p.920

²⁹² CÂRNAȚ, T. *Drept constituțional*. Chișinău: Print-Caro SRL 2010, p. 346.

legate între ele, alcătuind un tot unitar. Ele formează un ansamblu coerent, logic, constituindu-se într-un sistem...”²⁹³

Revenind la problematica locului pe care îl ocupă alegerile locale în sistemul electoral al Republicii Moldova, vom sublinia faptul că pentru a identifica poziția acestora vom recurge la analiza doctrinară, dar și a reglementărilor normative în acest sens. Astfel, legea supremă – Constituția Republicii Moldova, stabilește la art. 109 alin. (1) că „Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.”²⁹⁴ Astfel, din reglementarea constituțională deducem principiul eligibilității autorităților publice locale, or acest fapt impune existența alegerilor locale după cum expres se arată în art. 112 din același act normativ:

Autoritățile administrației publice, prin care se exercită autonomia locală în sate și în orașe, sînt consiliile locale alese și primarii aleși.

Consiliile locale și primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din sate și orașe.

Modul de alegere a consiliilor locale și a primarilor, precum și atribuțiile lor, este stabilit de lege.²⁹⁵

Astfel Constituția Republicii Moldova stabilește expres eligibilitatea autorităților publice precum și care dintre acestea sunt supuse alegerilor. Prin urmare stabilirea respectivelor reglementări în normele constituționale deduc importanța acestora pentru societate. Din cele expuse putem sublinia că alegerile locale de rînd cu cele parlamentare și prezidențiale fac parte din sistemul electoral al Republicii Moldova și sunt ocrotite de normele constituționale ale statului.

În ceea ce privește modalitățile de desfășurare a alegerilor acestea după cum trimit și normele constituționale sunt reglementate de Codul Electoral. Aici vom aminti că din 2023 este în vigoare o nouă lege electorală, vechiul Cod Electoral adoptat în 1997 fiind depășit de timp. În noile reglementări electorale alegerile locale sunt prezentate sub două tipuri:

alegeri locale care au loc pe teritoriul Republicii Moldova, în afară de teritoriul aflat în administrația autonomiei Găgăuze;

²⁹³ CRAIOVAN, I. *Tratat de teoria generală a dreptului*, ed. a IV-a rev. și ad. București: Universul Juridic, 2020, p. 493.

²⁹⁴ Constituția Republicii Moldova: din 29.07.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr. 1, art. 109 alin. (1).

²⁹⁵ *Ibidem*, art. 112.

alegeri regionale, desfășurate pe teritoriul autonomiei Găgăuze, care presupun inclusiv alegerile organelor de autoadministrare a autonomiei sub egida organelor electorale în frunte cu Consiliul Electoral Central al Găgăuziei.

Vom remarca faptul că alegerile regionale nu erau reglementate în vechea lege electorală, astfel acestea prezintă o noutate de reglementare conceptuală pentru legiuitorul autohton. În rest, alegerile respective conțin următoarele particularități normative:

„Primarii orașelor (municipiilor), ai satelor (comunelor) și consilierii în consiliile raionale, orașenești (municipale) și satești (comunale) se aleg prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, pentru un mandat de 4 ani.

Comisia Electorală Centrală aduce la cunoștința publică, prin hotărâre, numărul de consilieri locali stabilit în condițiile Codului Electoral și ale Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală.

În unitățile administrativ-teritoriale cu statut special, alegerile locale se desfășoară în conformitate cu prevederile Codului Electoral și actele adoptate de autoritățile reprezentative ale unităților administrativ-teritoriale respective.”²⁹⁶

Aici întrezărim o particularitate distinctă de alegerile parlamentare și privește în mod special alegerea numărului de consilieri în consiliile locale, nefiind o cifră fixă numărul de locuri în consiliile locale este stabilit hotărârea Comisiei Electorale Centrale. Aceasta demonstrează flexibilitatea organelor electorale, dar și anumite fluctuații de populație care pot avea loc și legea electorală trebuie să țină cont de aceste chestiuni în procesul desfășurării scrutinelor.

Totodată, Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală distinge două tipuri de autorități reprezentative de nivel local:

„*primar* - autoritate reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale și executivă a consiliului local, aleasă prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat;

consiliu local - autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, aleasă în vederea soluționării problemelor de interes local.”²⁹⁷

²⁹⁶ Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427, art.156.

²⁹⁷ Legea privind administrația publică locală: nr. 436 din 28.12.2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 32-35, art. 1.

Vom sublinia faptul că actul normativ în cauză nu reglementează autoritățile administrative ale autonomiei Găgăuze, acestea fiind atributele unei legi speciale în acest sens, despre care am amintit anterior.

O particularitate a alegerilor locale, dacă este să identificăm locul acestora în sistemul electoral național, o prezintă faptul că acestea au împrumutat o serie de particularități atât din alegerile parlamentare, cât și din cele prezidențiale sau din alegerile organizate pentru organele administrației centrale ale statului. Vom aminti aici că în cazul alegerilor locale suntem în prezența alegerilor în mod special a două tipuri de autorități – primarul și consiliul local.

Primarul, fiind o autoritate unipersonală, este aleasă după regulile reprezentativității, împrumutând particularități ale alegerilor prezidențiale, alegerea primarului, de fapt, reprezintă alegerea liderului local al comunității, aceste scrutine se desfășoară în două tururi în cazul în care din primul tur nu a acumulat niciun candidat majoritatea voturilor acordate de alegătorii care sau prezentat la votare, există un cens de vârstă și de pregătire/studii și, nu în ultimul rând, prezintă interes politic, fiind liderul comunității, partidele politice la nivel național au un interes politic de a promova și susține candidații la funcția de primar.

Pe de altă parte, alegerea consilierilor în consilii locale se desfășoară în baza unui singur tur, de obicei, în baza listelor de partid, înaintate de organizațiile locale de partid pentru aprobare și verificare la organele electorale constituite pentru aceste scrutine, astfel capătă asemănări cu alegerile parlamentare, unde la fel se prezintă ca o bătălie a partidelor politice și mai puțin a candidaților independenți. Însăși activitatea consiliului local este una asemănătoare cu cea a parlamentarilor și se desfășoară în baza caracterului deliberativ.

Cu toate acestea, în literatura de specialitate există părerea că alegerile locale par mai mult a alegeri administrative. În acest context vom aminti opinia autorului Victor Popa, care afirmă că: „În conținutul raporturilor juridice de drept electoral nu există drepturi și obligații privind procesul de administrare și aceste raporturi, prin urmare, nu pot fi de drept administrativ. Raporturile juridice de drept electoral sunt, prin excelență, raporturi de drept constituțional, iar normele juridice care reglementează relațiile sociale în procesul de constituire a organelor reprezentative locale, prin vot universal sunt și norme de drept electoral”²⁹⁸ Îmbrățișăm această opinie, chiar dacă înțelegem o parte din argumentele în favoarea unor alegeri administrative, având în vedere constituirea

²⁹⁸ POPA, V. *Tratat de drept constituțional și instituții politice*, ed. a 2-a rev. și ad. Chișinău: Notograf Prim SRL, 2021, p. 932-933.

autorităților administrative, totuși, din moment ce alegerile locale reglementează raporturi de drept constituțional, acestea prin excelență sunt raporturi electorale. Totodată sunt și alegeri politice, din moment ce sunt organizate în baza pluralismului politic, unde în special partidele politice manifestă tot interesul pentru participarea acestora la înaintarea candidaților și susținerea acestora în campaniile electorale.

Prin urmare, alegerile locale, alături de cele prezidențiale, parlamentare, dar și de referendum, sunt un fundament al democrației și statului de drept, reprezintă forma de manifestare a colectivității locale în raporturile cu autoritatea centrală și reprezintă o formă de participare la administrarea treburilor localității. Normele care instituie alegerile locale sunt prevăzute în legea supremă, în alte acte normative naționale și, de rând cu celelalte alegeri, reprezintă o instituție care ocupă un loc de frunte în ceea ce privește organizarea societății.

Alegerile locale joacă un rol fundamental și pentru viața politică a statului, ele influențând societatea și din punct de vedere politic, astfel partidele politice au tot interesul să se antreneze în scrutinele locale pentru a-și întări ponderea în societate.

Totuși, vom remarca că nu întotdeauna alegerile locale ajută la progresarea societății. În anumite situații, cum este și cazul Republicii Moldova, se impun anumite reforme la acest capitol, pentru a îmbunătăți organizarea administrativă a statului și a da posibilitate apariției unui progres la nivel local, prin întărirea capacității de funcționare și administrare a organelor locale.

La aceste perspective ne vom referi în analiza care urmează, bazându-ne pe o serie de argumente deja expuse la nivel de doctrină sau reglementare normativă. Trebuie să fim conștienți că societatea contemporană progresează uimitor de rapid, iar noi trebuie să ținem pasul cu acest progres și pentru asta, printre altele, avem nevoie de o administrație flexibilă, aptă să decidă în consecință și să posede tot instrumentariul la nivel local pentru înfăptuire saltului spre progres.

3.2. Componenta organelor Administrației Publice Locale electivă din Republica Moldova

Având în vedere constituirea autorităților administrative de nivel local în urma alegerilor, se impune o analiză a acestora, pentru a înțelege influența instituției alegerilor asupra acestora.

Actualmente, după obținerea independenței, componenta organelor administrației publice locale electivă este compusă din două tipuri de organe, precum sunt prezentate în schemele grafice A2.1 și A2.2 din Anexa 2.

Înainte de a descrie componenta acestor organe, amintim că legea supremă a Republicii

Moldova, art. 112 stipulează că autoritățile administrației publice, prin care se exercită autonomia locală în sate și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși.²⁹⁹ Prin urmare, aceste autorități activează în baza a două principii fundamentale pentru administrația locală, anume: **principiul autonomiei locale și principiul eligibilității**.

O părere similară o are și M. Preda, care arată că „statul urmărește, în principal, ca prin structurile administrativ-teritoriale pe care le creează să poată conduce și guverna mai ușor societatea, iar colectivitățile locale, indiferent la ce nivel s-ar situa, tind spre o gestiune autonomă cât mai accentuată a problemelor care le privesc, atât în raport cu statul, cât și cu structurile administrativ-teritoriale organizate la nivel superior. Este și motivul pentru care, de-a lungul timpului, organizarea administrativă a teritoriului statului a cunoscut formule dintre cele mai diverse, încercând să răspundă, cel puțin pentru o anumită perioadă și într-o măsură mai mult sau mai puțin accentuată, unei anumite tendințe”.³⁰⁰ Am mai remarca aici faptul că de multe ori administrațiile locale sunt impuse colectivităților locale în dependență de forța politică care se află la cârma administrației centrale. Acest fapt se poate observa ușor analizând evoluția istorică a Basarabiei, dar și a altor state care au cunoscut dominația unui imperiu peste acestea.

Analiza separată a consilierilor și primarilor ca instituții ale administrației locale scoate în evidență câteva aspecte care, în opinia noastră, sunt necesare de luat în calcul în abordarea problematicii respective. Așadar, cercetătorii I. Alexandru, M. Carauș, I. Popescu și D. Dincă evidențiază că: „consiliul local este o autoritate colegială a administrației publice locale, aleasă în vederea soluționării problemelor de interes local.”³⁰¹ Observăm că aceștia pun accentele pe consiliu, și nu pe consilieri. În viziunea cercetătorului R. I. Gheorghiu, „autoguvernarea locală este un tip de democrație mult mai complex decât conducerea politică, deoarece trebuie să asigure atât specificitatea și identitatea unei colectivități locale, cât și generalitatea și solidaritatea necesară la nivelul societății. Consilierul este, deci, un exponent al administrației locale, aflat la confluența domeniului public cu cel juridic și social.”³⁰²

Conform lui R. I. Gheorghiu, pot fi identificate câteva caracteristici ale acestei instituții, ca:

- 1) Consilierul este o instituție publică, deoarece în exercițiul funcției se află în raporturi administrative.

²⁹⁹ Constituția Republicii Moldova: din 29.07.1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.1, art. 112.

³⁰⁰ PREDA, M. *Drept administrativ*, partea specială. București: Lumina Lex, 2001, p. 135.

³⁰¹ ALEXANDRU, I., CARAUȘ, M., POPESCU, I., DINCĂ, D. *Drept administrativ. Curs universitar*. București: Editura economică, 2002, p. 184.

³⁰² GHEORGHIU, I. R. *Drept administrativ*. București: Editura economică, 2005, p. 585.

- 2) Consilierul se bucură de autoritate publică, deoarece este exponentul cetățenilor care l-au ales.
- 3) Consilierul participă la administrarea comunității care l-a ales.
- 4) Consilierul în anumite condiții desfășoară o activitate cu caracter permanent.³⁰³

„Definind această instituție, putem spune că este o instituție politico-administrativă investită cu autoritate publică prin intermediul căreia se realizează autoguvernarea locală.”³⁰⁴

Această definiție, propusă de R. I. Gheorghiu, în opinia noastră nu este exhaustivă, deoarece lipsesc anumite elemente fundamentale, cum ar fi: caracterul de parteneriat cu o altă instituție, de exemplu, a primarului și care activează și sunt alese de colectivitate în aceleași condiții cu particularitățile de rigoare specifice. Prin urmare, consilierul, în viziunea noastră, **este acea instituție politico-administrativă investită cu autoritate publică și care, alături de primar, gestionează și reprezintă interesele colectivității locale în baza principiilor de autoguvernare locală și legitimitate obținută prin alegeri locale periodice.**

Cât privește instituția primarului, aceasta, ca șef al administrației publice locale, este specifică Europei. „Modalitatea de alegere a primarului deferă de la un stat la altul. În Elveția, odata cu alegerea consilierilor, se alege și primarul din rândul acestora. În Franța, consiliile locale aleg prin vot secret atât primarul, cât și adjuncții acestuia. În Belgia, primarul este desemnat de monarh pe baza propunerilor făcute de consilieri. În Republica Moldova, primarii sunt aleși direct de către cetățeni.”³⁰⁵

Primarul, relatează R. I. Gheorghiu, „este o autoritate a administrației publice locale investit de lege cu competențe de a rezolva problemele de interes local și de a reprezenta statul sub răspunderea politică a consiliului, în condiții de autonomie executive.”³⁰⁶ Grupul de cercetători: I. Alexandru, M. Carauș, I. Popescu și D. Dincă, remarcă că primarul este autoritatea executivă a colectivităților locale, care îndeplinește, în același timp, și rolul de reprezentant al statului în unitatea administrativ-teritorială în care este ales.³⁰⁷

Considerăm că și aceste păreri nu evidențiază elementul de legitimitate dat de alegerea sa de către colectivitate, cel puțin situație reprezentativă pentru primarii din Republica Moldova.

³⁰³ *Ibidem*, p. 585-586.

³⁰⁴ *Ibidem*, p.586.

³⁰⁵ *Ibidem*, p. 515.

³⁰⁶ *Ibidem*, p. 516.

³⁰⁷ ALEXANDRU, I., CARAUȘ, M., POPESCU, I., DINCĂ, D. *Drept administrativ. Curs universitar*. București: Editura economică, 2002, p. 194.

Actualmente, „potrivit construcției administrativ-teritoriale a Republicii Moldova, *autoritățile administrației publice locale se divizează în două nivele: nivelul I și nivelul II. Autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi* sunt autorități publice, luate în ansamblu, care sunt constituite și activează pe teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului) pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor colectivităților locale. Autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea sunt autorități publice, luate în ansamblu, care sunt constituite și activează pe teritoriul raionului, municipiului Chișinău, municipiului Bălți, unității teritoriale autonome cu statut juridic special pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor populației unității administrativ-teritoriale respective”.³⁰⁸

Așadar, “autoritățile administrației publice locale, prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii), sunt **consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive**. Consiliile locale își *organizează și desfășoară activitatea* în domeniile stabilite de Legea privind descentralizarea administrativă, dispunând în acest scop de competențe (ansamblul de obligații, drepturi ale autorităților publice locale în domeniile de activitate care le sunt stabilite) depline, care nu pot fi puse în cauza sau limitate de nicio autoritate publică, decât în condițiile legii. Competențele autorităților publice locale sunt delimitate, în condițiile legii, între competențele autorităților publice deliberative și executive de nivelurile întâi și al doilea. Autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe le-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare”.³⁰⁹

„Consiliile locale sunt compuse din consilieri aleși în condițiile Codului electoral. Numărul de consilieri se stabilește în funcție de numărul de locuitori ai unității administrativ-teritoriale la data de 1 ianuarie a anului în care au loc alegerile, conform datelor statistice. Statutul juridic și organizarea activității aleșilor locali din cadrul autorităților publice locale, inclusiv din unitatea teritorială autonomă cu statut juridic special, se reglementează prin Legea nr. 768/2000 privind statutul alesului local. Consiliul local de nivelul întâi devine subiect al administrării publice și subiect al dreptului administrativ din momentul obținerii **capacității administrativ-juridice: capacitatea de folosință o obține din momentul constituirii legale; iar cea de exercițiu – din**

³⁰⁸ GUȚULEAC, V. *Drept administrativ*. Chișinău: Universitatea Liberă Internațională din Moldova, 2013, p. 203.

³⁰⁹ *Ibidem*, p. 205.

momentul întrunirii în ședința de constituire. Consiliul local este **legal constituit** dacă sunt validate mandatele **a cel puțin două treimi din numărul de consilieri aleși.** Acesta se întrunește în **ședința de constituire** în termen de 20 de zile calendaristice de la data validării mandatelor de consilier”³¹⁰.

„Consilierii din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi se convoacă în prima ședință prin hotărârea consiliului electoral de circumscripție, care notifică Comisiei Electorale Centrale prima convocare a Consiliului local. Prima ședință a consiliului este ședința de constituire, aceasta este deliberativă dacă la ea participă cel puțin două treimi din numărul consilierilor aleși. În cazul în care nu poate fi asigurată această majoritate, ședința se va ține peste 3 zile calendaristice, respectându-se aceleași condiții. Dacă nici la a doua convocare ședința nu este deliberativă, se va proceda la o nouă convocare, peste 3 zile calendaristice. La aceasta nouă, a treia convocare, ședința va fi deliberativă dacă se va asigura prezența majorității consilierilor aleși. În situația în care, din cauza absenței nemotivate a consilierilor, consiliul nu se va putea întruni nici la ultima convocare, **acesta se considera dizolvat de drept.** La ședința de constituire se dezbat doar chestiunile incluse pe ordinea de zi referitoare la aducerea la cunoștință a hotărârii privind atribuirea mandatelor de consilieri, înmânarea legitimațiilor de consilier de către reprezentantul consiliului electoral de circumscripție sau al Comisiei Electorale Centrale;

- inițierea constituirii fracțiunilor, a alianțelor, a blocurilor;
- inițierea constituirii comisiilor consultative de specialitate.”³¹¹

„Lucrările ședinței de constituire sunt conduse de cel mai în vârstă consilier dintre cei prezenți la ședință, asistat de unul sau doi dintre cei mai tineri consilieri prezenți”³¹².

Vom menționa că, în conformitate cu Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, prin **Consiliu local** se înțelege „autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, aleasă în vederea soluționării problemelor de interes local”³¹³. Referitor la numărul de consilieri pe care îi are un consiliu local, aceasta depinde de numărul de locuitori pe care îi are unitatea administrativ-teritorială, astfel acest număr este unul fluctuant de la un scrutin la altul, depinzând de numărul populației aflat în localitatea respectivă conform datelor Registrului de stat al populației la data de 1 ianuarie a

³¹⁰ Legea privind administrația publică locală: nr. 436 din 28.12.2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 32-35, art. 13.

³¹¹ *Ibidem.*

³¹² *Ibidem.*

³¹³ *Ibidem*, art. 1.

anului în care se produc alegerile. Aici vom menționa că numărul de consilieri pentru o colectivitate locală nu este static, dar direct proporțional cu numărul populației, prin urmare, acest fapt conduce la ideea că pe lângă reprezentativitate sau o componentă a acestui principiu o reprezintă și faptul că acest număr reflectă numărul populației, ceea ce nu vom întâlni în alte tipuri de alegeri, cum ar fi, de exemplu, cele pentru Parlamentul Republicii Moldova. Totuși și în acest caz există o excepție, care se conține în art. 56 a Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală și în Legea nr. 136/2016 privind statutul municipiului Chișinău, unde este statuat: „Consiliul Municipal Chișinău este compus din 51 de consilieri aleși în condițiile Codului electoral.”³¹⁴ Această reglementare vine să sublinieze statutul de capitală deținut de municipiul Chișinău.

Vom remarca faptul că consiliile locale, fiind organe deliberative, în activitatea lor au nevoie de anumite organe de lucru sau forme și proceduri prin care acestea să-și poată desfășura activitatea. Astfel, din reglementările normative, din practică, dar și din doctrină putem distinge organele de lucru ale consiliilor locale, care sunt formate după constituirea legală a consiliilor și includ:

a) **Fracțiunile.** Pentru asigurarea funcționării consiliilor locale, consilierii se unesc în fracțiuni, alianțe sau blocuri. Fracțiunea poate fi constituită din cel puțin 3 consilieri. Constituirea fracțiunii se decide de consilieri printr-o declarație și se consemnează într-un proces-verbal, care se transmite președintelui ședinței pentru a fi anexată la procesul-verbal al ședinței consiliului.³¹⁵ Mai menționăm că fracțiunile se constituie la prima ședință a consiliului local și se formează de consilieri care au acces pe aceeași listă electorală. Acest lucru este o practică răspândită în organele locale, dar sunt și unele excepții, când anumiți consilieri, care nu pot forma fracțiuni din cauza faptului că au acces mai puțini decât numărul necesar pentru formarea unei fracțiuni, decid a-și uni eforturile și formează fracțiuni, având la bază interesul de a influența procesul decizional în cadrul lucrărilor ședințelor de consiliu local (accesul în biroul permanent, în comisii de specialitate, negocierea blocurilor, alianțelor etc.). Printre atribuțiile de bază ale fracțiunilor se numără: înaintarea propunerilor pentru formarea comisiilor de specialitate sau a candidaturilor pentru președinte de raion sau, în anumite cazuri, în consultare cu primarul, a candidaturilor pentru funcția de viceprimari, consultă în anumite chestiuni primarul sau președintele de raion, fac propuneri pentru ordinea de zi a ședinței consiliului etc. În general, relatăm că fracțiunile sunt organe, preponderent,

³¹⁴ Legea privind statutul municipiului Chișinău: nr. 136 din 17.06.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 306-313, 645, art. 5.

³¹⁵ CREANGĂ, I. *Curs de drept administrativ*. Chișinău: Epigraf, 2005, p.106-107.

cu caracter politic care unesc consilieri de aceleași viziuni politice, iar unul dintre criteriile de bază care stă la formarea acestora este criteriul apartenenței la un partid politic. Astfel, fracțiunile reprezintă o formă politică de lucru, care oferă consilierilor organizarea necesară pentru influențarea procesului decizional la nivelul consiliului și al primăriei.

b) Comisiile de specialitate. „Consiliul formează din rândul consilierilor comisiile de specialitate pe domenii de activitate. Domeniile de activitate pentru care se formează comisii de specialitate, denumirea acestora și numărul de membri se stabilesc de către consiliul local respectiv, în funcție de specificul și necesitățile fiecărei unități administrativ-teritoriale. Consiliul local poate hotărî ca o comisie să fie formată pentru mai multe domenii de activitate.”³¹⁶ În cazul municipiului Chișinău, aceste comisii sunt: Comisia juridică, pentru ordinea publică și activitatea administrației publice locale; Comisia pentru buget, economie, finanțe, patrimoniu public local, agricultură și problemele suburbiilor; Comisia pentru gospodărie locativ-comunală, energetică, servicii tehnice, transport, comunicații și ecologie; Comisia pentru construcții, arhitectură și relații funciare și Comisia pentru protecție socială, ocrotire a sănătății, educație, cultură, mass-media și relații interetnice. Aceste comisii de specialitate au o componență de la 9 la 11 consilieri.³¹⁷

Comisiile de specialitate, ca structuri de lucru ale consiliului local, au menirea să contribuie la asigurarea activității eficiente a acestuia. Ele poartă răspundere în fața consiliului și sunt subordonate acestuia. Numărul de locuri în comisii este impar, acestea fiind ocupate de consilieri propuși de fracțiunile consiliului, proporțional cu reprezentarea lor în consiliu. Ședințele comisiei se convoacă după necesitate și, de regulă, sunt publice. „Comisia poate invita la ședințele sale specialiști din cadrul primăriei, al aparatului președintelui raionului sau din afara acestora, persoane interesate sau reprezentanți ai mass-media. Comisia de specialitate are următoarele atribuții: identifică și examinează problemele din domeniul ei de activitate care necesită soluționarea de către consiliu; analizează proiectele de decizii ale consiliului și prognozează consecințele realizării acestora; întocmește avize asupra proiectelor de decizii privind problemele examinate, pe care le prezintă consiliului; se pronunță asupra altor chestiuni remise comisiei spre avizare de către consiliu. Fiecare comisie de specialitate își alege, din rândul membrilor săi prin majoritate de voturi, un președinte și un secretar, care sunt responsabili de convocarea ședințelor comisiei și de

³¹⁶ *Ibidem*, p. 107.

³¹⁷ [Componența nominală a comisiilor de specialitate pentru diferite domenii de activitate ale Consiliului municipal Chișinău. \[citată 11.04.2022\]. Disponibil: https://www.chisinau.md/ro/comisiile-cmc-20397.html](https://www.chisinau.md/ro/comisiile-cmc-20397.html)

organizarea activității acesteia.”³¹⁸ Prin urmare, comisiile de specialitate sunt formate în debutul mandatului consilierilor, acestea sunt constituite pe domenii prioritare ale administrației locale, au caracter permanent, deși au un rol consultativ, ele sunt în fond o etapă premergătoare desfășurării ședinței consiliului local și prin avizele acordate unor chestiuni de pe ordinea de zi pot influența în practică votul majorității consilierilor, astfel acestea pot fi diferite de la o perioadă la alta și pot influența mersul lucrărilor ședinței consiliului local.

c) **Președintele ședinței consiliului local.** Ședințele consiliului local sunt conduse de un președinte de ședință, care prezidează ședința pe durata acesteia, el fiind asistat de secretarul consiliului. Președinte de ședință poate fi ales doar din rândul consilierilor prezenți la ședință. În practică, candidatura acestuia este propusă de consilieri în debutul ședinței, secretarul consiliului sau, în cazul în care este prezent, primarul supune votului. Consilierul care a acumulat cele mai multe voturi devine președinte al ședinței, iar în cazul în care câștigătorul nu-și exprimă acordul pentru prezidare, sunt reluate propunerile de candidaturi și votarea lor. „Președintele ședinței exercită următoarele atribuții: conduce ședințele consiliului; supune votului proiectele de decizii, asigură numărarea voturilor și anunță rezultatul votării, cu precizarea voturilor pro, contra și a abținerilor; semnează deciziile adoptate de consiliu, chiar dacă a votat împotriva adoptării acestora, precum și procesul-verbal al ședinței; asigură menținerea ordinii în cadrul ședințelor și respectarea regulamentului de desfășurare a ședințelor, aprobat de consiliu; supune votului consilierilor în ședință orice problemă care ține de competența consiliului etc. Deciziile adoptate de consiliul local sunt semnate, în cel mult 5 zile din data desfășurării ședinței, de către președintele ședinței.”³¹⁹

d) **Biroul permanent al consiliului local.** În unele situații, prin decizia proprie, consiliile locale pot să instituie și alte organe de lucru pentru buna desfășurare a activității acestora. Astfel, prin Decizia Consiliului Municipal Chișinău nr. 2/1 din 14.06.2016 a fost aprobat Regulamentul privind Constituirea și Funcționarea Consiliului Municipal Chișinău, care a fost modificat și completat prin decizia Consiliului Municipal Chișinău nr. 6/12 din 21.05.2020 și care la punctul 41 prevede că: „pentru organizarea activității Consiliului municipal se constituie Biroul permanent – un organ consultativ al Consiliului municipal Chișinău, din care fac parte președinții fracțiunilor, un consilier din partea consilierilor neafiliați/independenți și secretarul Consiliului municipal Chișinău. Biroul permanent al Consiliului municipal exercită următoarele atribuții

³¹⁸ CREANGĂ, I. *Curs de drept administrativ*. Chișinău: Epigraf, 2005, p.108-109.

³¹⁹ *Ibidem*, p.109-110.

principale: participă la planificarea activității Consiliului municipal; participă la elaborarea proiectului ordinii de zi a ședințelor Consiliului municipal; propune Primarului general convocarea ședințelor Consiliului municipal; monitorizează procesul executării deciziilor Consiliului municipal și propune spre examinare Consiliului municipal informațiile respective. Biroul permanent se întrunește în ședință la inițiativa a cel puțin doi lideri de fracțiuni, alege prin rotație din rândul membrilor săi un președinte de ședință pe un termen de trei luni. Ședința Biroului permanent este deliberativă dacă la ea participă majoritatea simplă a membrilor acestuia. Ședința Biroului permanent se consemnează în proces-verbal. După încheierea ședinței, procesul-verbal este semnat de către președintele ședinței. Președintele Biroului permanent este responsabil de întocmirea procesului-verbal.³²⁰

Din cele menționate mai sus observăm că aceste organe de lucru ale consiliilor locale sunt formate cu suportul consilierilor și vin să organizeze lucrul acestora în cadrul consiliului local. Consiliul Municipal Chișinău, fiind un organ care administrează o unitate administrativ-teritorială precum este capitala Republicii Moldova, pe lângă organele comune celorlalte consilii locale, a mai instituit și Biroul Permanent, pentru a întruni opiniile diverselor fracțiuni în vederea unui randament mai ridicat al activității acestuia. Totuși, remarcăm faptul că factorul politic în aceste organe deliberative are o pondere destul de mare, lucru care de multe ori încurcă buneii administrări a treburilor locale.

Totodată, menționăm că în urma ultimelor alegeri locale generale din 20 octombrie 2019 „au fost aleși în total, conform datelor Comisiei Electorale Centrale, 10 472 de consilieri locali și 1 108 consilieri raionali și municipali”.³²¹

În ceea ce privește primarii, un alt organ electiv al administrației publice locale, relatăm că „satele (comunele) și orașele (municipiile) au câte un primar. În decursul istoriei, pentru prima dată a fost înființată instituția primarului în anul 1864 prin adoptarea legii comunale. În această lege se vorbea despre primar ca organ executiv ales de către alegătorii comunei și confirmat de către prefect.”³²² „Primarul își exercită atribuțiile de la data validării mandatului până la data validării următorului mandat de primar, cu excepția cazurilor când mandatul încetează înainte de termen”.³²³

³²⁰ Decizia Consiliului Municipal Chișinău cu privire la aprobarea regulamentului privind constituirea și funcționarea Consiliului Municipal Chișinău: nr. 2/1 din 14.06.2016. [citat 11.04.2022]. Disponibil: <https://www.chisinau.md/ro/comisiile-cmc-20397.html>.

³²¹ www.cec.md [accesat 11.04.2022]

³²² CREANGĂ, I. Curs de drept administrativ. Chișinău: Epigraf, 2005, p.138.

³²³ ORLOV, M., BELECCIU, Șt. *Drept administrativ*. Chișinău: Academia Ștefan cel Mare a MAI, 2005, p. 93.

Primarul, după cum menționează și A. Trăilescu, este „șeful administrației publice locale și al aparatului propriu de specialitate al autorităților administrației publice locale pe care îl conduce și îl controlează. În această calitate a sa, primarul răspunde de buna funcționare a administrației publice locale.”³²⁴

La etapa actuală, Legea 436/2006 privind administrația publică locală prevede că primarul este „autoritatea reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale și executivă a consiliului local. El participă la ședințele consiliului local și are dreptul să se pronunțe asupra tuturor proiectelor și problemelor supuse dezbaterilor, fără drept de vot. Primarul și viceprimarii cad sub incidența Legii privind statutul alesului local.”³²⁵ Această lege reglementează expres că noțiunea de ales local vizează consilierii consiliilor satești (comunale), orășenești (municipale), raionale și consiliului municipal Chișinău, deputații în Adunarea Populară a Găgăuziei, primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor³²⁶. Totodată, în unitatea administrativ-teritorială respectivă, alesul local este persoană oficială, fiind reprezentantul autorității deliberative sau executive din administrația publică locală și în exercitarea mandatului, alesul local este în serviciul colectivității respective.³²⁷ Conform datelor prezentate de Comisia Electorală Centrală în Republica Moldova, în urma alegerilor locale generale din 2019, în urma celor două tururi de scrutin, au fost aleși 898 de primari de sate (commune) și orașe (municipia), dintre care 514 au fost aleși din primul tur și pentru 384 a fost necesar organizarea turului doi.³²⁸ În exercitarea atribuțiilor sale, primarul este asistat de viceprimar. Asupra instituirii funcției de viceprimar decide consiliul local.

Trezește anumite întrebări instituția suspendării și revocării primarului din funcția respectivă. Remarcăm faptul că cu referire la suspendarea primarului, Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală art. 33 prevede „în cazul în care a fost deferit justiției pentru săvârșirea unei infracțiuni, primarul poate fi suspendat din funcție până la soluționarea definitivă a cauzei. Organizarea de noi alegeri pentru funcția de primar nu se admite pe întreaga durată a suspendării.”³²⁹ Totodată, „suspendarea poate fi dispusă numai de către instanța de judecată, în condițiile legii, iar dacă a fost achitat sau dosarul său penal a fost clasat, cu excepția cazurilor de

³²⁴ TRĂILESCU, A. *Drept administrativ. Tratat elementar*. București: ALL Beck, 2002, p.41.

³²⁵ Legea privind administrația publică locală: nr. 436 din 28.12.2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 32-35, art. 26.

³²⁶ Legea privind statutul alesului local: nr. 768 din 02.02.2000. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2000, nr. 34, 231.

³²⁷ *Ibidem*, art. 2-3.

³²⁸ *Alegerile locale generale din 2019 în Republica Moldova - alegeri.md* [citat 11.04.2020]

³²⁹ Legea privind administrația publică locală: nr. 436 din 28.12.2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 32-35, art. 33.

amnistie, primarul suspendat din funcție are dreptul la reparare, în condițiile legii, a prejudiciului cauzat. Primarul este restabilit în funcție pentru perioada până la expirarea mandatului său”³³⁰ Astfel, un instrument de înlăturare a primarului de la exercitarea mandatului poate fi realizat prin intermediul instanței de judecată în cazurile descrise mai sus. A doua modalitate de încetare a mandatului este prevăzută chiar de Codul electoral, prin revocarea acestuia. Astfel, conform art. 215 din Codul electoral, care prevede că referendumul local reprezintă „consultarea cetățenilor în probleme de interes deosebit pentru sat (comună), oraș (municipiu), raion, unitate administrativ-teritorială cu statut special. Revocarea primarului satului (comunei), orașului (municipiului) se efectuează, de asemenea, prin referendum local.”³³¹ Observăm că noua redacție a legii electorale păstrează vechiul mecanism de revocare a primarului prin intermediul referendumului local, care poate fi declanșat de către 2/3 din consilierii locali sau 10% din numărul populației cu drept de vot din localitatea respective. Totodată, „referendumul local pentru revocarea primarului poate fi inițiat după expirarea unui an de la intrarea acestuia în funcție sau de la data referendumului local precedent pentru revocarea aceluiași primar. Revocarea primarului nu poate fi desfășurată pe parcursul ultimului an de mandat.”³³² Pentru comparație, vechiul Cod electoral prevedea că revocarea primarului nu poate avea loc în ultimele 6 luni de mandat, observăm, prin urmare, o majorare a acestui termen din partea legiuitorului, pentru a oferi stabilitate și garanție în exercitarea funcției de primar. Totuși, aceste mecanisme, deși teoretic sunt greu aplicabile, reprezintă instrumente de presiune asupra mandatului primarului care este încredințat cu votul majorității cetățenilor cu drept de vot care au participat la alegeri, iar în acest context apare o întrebare legitimă: oare este în drept o instanță de judecată să suspende un mandat acordat în condițiile legii electorale de către cetățeni prin alegeri? Și dacă da, atunci care sunt motivele întemeierii unei asemenea hotărâri judecătorești pentru ca această să reprezinte un act de justiție, și nu unul de abuz sau imixtiune a puterii judecătorești în autonomia locală prin atentarea la mandatul alesului local. Fără un răspuns clar, considerăm aceste mecanisme ambigue și dăunătoare fortificării autonomiei locale. Însuși cazul suspendării (anul 2017) fostului primar al municipiului Chișinău reprezintă un exemplu cum asemenea instrumente juridice reprezintă ingerințe în autonomia locală. La fel, din practica anterioară amintim că și referendumurile de revocare a primarilor conțin anumite lacune, astfel

³³⁰ *Ibidem*.

³³¹ Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427, art. 215.

³³² *Ibidem*, art. 216.

referendumul de revocare a primarului general al municipiului Chișinău desfășurat pe 19 noiembrie 2017 a arătat acest fapt, când Consiliul Electoral de Circumscripție Electorală nr. 1 Chișinău a respins cererea de înregistrare ca participant la referendumul respectiv a primarului general în exercițiu, iar judecătoria Chișinău sediul Centru a menținut acest fapt cu argumentul organului electoral precum că „în calitate de participant la referendum sunt indicate doar partidele și organizațiile social-politice ca subiecți, și mai adaugă că aspectul privind interesele direct vizate ale primarului general al mun. Chișinău la referendumul din 19.11.2017 au fost intens dezbătute de membrii Consiliului Electoral al circumscripției electorale Chișinău nr.1 la momentul adoptării hotărârii, respectiv aceasta nu mai prezintă o circumstanță nou apărută. Urmare a celor expuse instanța de judecată ajunge la concluzia netemeinicii contestației adresate.”³³³ Și, prin urmare, aceasta a fost respinsă. Astfel, observăm că referendumul de revocare a primarului, deși este o instituție absolut democratică, nu oferă anumite garanții pentru participarea celui vizat în procesul desfășurării acestuia. Acest fapt reprezintă o carență majoră care afectează stabilitatea funcției de primar și atentează la autonomia locală.

Astfel atât suspendarea, cât și referendumul de revocare prezintă anumite pericole pentru organele administrative cu caracter electiv de la nivel local. Ele permit apariția unor abuzuri din partea altor autorități, ceea ce afectează gradul de autonomie locală, iar într-un sens mai larg – chiar procesul alegerilor locale, deoarece se poate prezuma că ceea ce a fost decis prin voința liber exprimată a majorității poate fi anulat prin curențe legislative, anumite proceduri administrative sau chiar de instanța de judecată. Astfel, poate în asemenea mod să fie afectat și procesul de colaborare dintre diferite autorități ale statului. Prin urmare, dincolo de importanța acestor organe ale administrației locale, observăm că acestea în anumite situații sunt vulnerabile unor factori care nu depind de spectrul atribuțiilor acestora, nu sunt în subordinea lor, se află la distanță considerabilă de procesul electoral și cu toate acestea pot influența în mod direct activitatea administrației respective.

La acest capitol vom aminti și despre activitatea primarilor care în opinia noastră a fost afectată de reglementările Codului administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018. În acest sens vom aduce exemple prin prisma art. 214 a respectivului act normativ, când, pentru cazuri similare, instanțele de judecată emit în baza actului normativ menționat decizii diametral opuse, afectând prin acest fapt activitatea administrativă a autorităților locale. Astfel, un exemplu relevant reprezintă

³³³ Hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 16.11.2017 dosar nr. 3-1644/17(12-3-76250-14112017). Disponibil: [8333dd6b-84cb-e711-80d4-0050568b021b \(justice.md\)](https://www.justice.md/8333dd6b-84cb-e711-80d4-0050568b021b) [citat la 30. 05.2023]

încheierile instanțelor de fond privind suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil, unde prin Încheierea judecătorului Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, din 18 iulie 2022, Dosarul nr.3s/e-17/2022 2-22098273-12-3s/e-08072022-1 privind suspendarea autorizației de constituire în baza art. 214 din Codul administrativ: „Se admite cererea reclamanților: „Normacom Grup” SRL, Radu Svetlana împotriva Primarului general al municipiului Chișinău privind suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil. Și Se suspendă până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești executarea dispoziției Primarului general al municipiului Chișinău nr. 289-d din 29.06.2022 «Cu privire la suspendarea autorizației de constituire nr.AC-0000032 din 10.01.2022».”³³⁴ Instanța de recurs menținând în vigoare suspendarea actului respectiv și respinge recursul declarat de către Primarul General al municipiului Chișinău prin Decizia Curții de Apel Chișinău, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ din 05 decembrie 2022, iar într-un alt caz similar aceeași Judecătorie Chișinău sediul Râșcani, în baza art. 214 Cod Administrativ „respinge cererea de suspendare a executării certificatului de urbanism pentru proiectare nr.389 i/20 din 18.11.2020 și a autorizației de construire nr. 90-C/21 din 08.04.2021.”³³⁵, instanța de recurs Curte de Apel Chișinău respingând recursul în cazul dat. Așadar practica neuniformă a instanțelor de judecată, izvorâte din ambiguitatea normelor Codului Administrativ înrăutățesc calitatea administrării treburilor locale și în consecință, este diminuată autoritatea primarului și a întregii administrații.

Concluzionând, evidențiem câteva similitudini ale consiliilor locale și primarilor ca autorități locale:

- ambele sunt autorități reprezentative, deoarece sunt alese de către comunitate prin alegeri directe, cu specificarea că primarul este autoritate reprezentativă și executivă, iar consiliul local este autoritate reprezentativă și deliberativă;
- ambele autorități garantează autonomia locală a unității administrativ-teritoriale respective, bucurându-se de votul acordat de cetățenii din unitatea respectivă;
- ambele autorități au atribuții de administrare a treburilor unității administrativ-teritoriale;
- ambele autorități se află în nemijlocită apropiere de cetățean, fiind reprezentanții

³³⁴ Încheierea Judecătorului Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, din 18 iulie 2022, Dosarul nr.3s/e-17/2022 2-22098273-12-3s/e-08072022-1

³³⁵ Încheierea Judecătorului Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 11 ianuarie 2023 Dosarul nr. 3-534/2022

comunității de oameni care locuiesc de cele mai multe ori în aceeași localitate cu restul cetățenilor, distanța dintre aceștia și restul comunității este mult mai mică decât în cazul unor reprezentanți ai administrației centrale, de exemplu, miniștri sau președintele statului.

Pe lângă aceste similitudini ale funcțiilor respective, există și anumite **diferențe** care duc de multe ori la adevărate conflicte între cele două autorități, cum ar fi:

- primarul este o autoritate aleasă, dar unipersonală, pe când consiliul este o autoritate colectivă, cu caracter deliberativ;
- din prima particularitate se distinge un tip de concurență politică dintre primar și consiliul local, acest lucru este mai dominant în situația când primarul și majoritatea consilierilor sunt de coloratură politică diferită, acest fapt nu întotdeauna este benefic, de multe ori poate duce la adevărate blocaje în chestiuni, cum ar fi, aprobarea tarifelor locale sau a bugetului local etc.;
- remunerarea primarului este stabilită prin sistemul de salarizare, pe când cea a consilierilor este pe baze obștești, aceștia având dreptul să-și stabilească anumite indemnizații. Această stare de fapt poate duce la anumite abuzuri sau la lipsa responsabilității din partea consilierilor pentru mandatul acordat de cetățeni.

Prin urmare, se impun și anumite **recomandări** care țin de modificarea legislației în ceea ce privește stabilirea principiului de parteneriat între consiliul local și primar și diminuarea concurenței dintre cele două autorități, stabilirea unor atribuții clar diferențiate dintre acestea pentru a evita eschivarea de la îndeplinirea obligațiilor prin pasarea acestora de la o autoritate la alta, precum și stabilirea unei reguli uniforme privind cuantumul retribuției consilierilor.

3.3. Atribuțiile actorilor implicați în desfășurarea alegerilor locale din Republica Moldova

„Alegerile în sine reprezintă un proces complicat prin care se edifică democrația statelor contemporane.”³³⁶ R. Alexandru menționează, pe bună dreptate, că „fundamentarea societății moderne pe baza principiului reprezentării a presupus schimbări majore nu numai în ceea ce privește organizarea ei politică, prin practica alegerilor parlamentare, ci și în modul de a o teoretiza.”³³⁷ Astfel, alegerile ca instituție a democrației au cunoscut, la rândul lor, o evoluție firească de la votul censitar până la îmbrățișarea în totalitate a principiului suveranității poporului.

³³⁶ SMOCHINĂ, A., **CEBANU, I.** Theme duties of the electoral bodies in the Republic of Moldova: current problems, nr. 2, Universitatea Liberă Internațională din Moldova (ULIM), Chișinău. 2022, p. 43-54, ISSN 1857-4122.

³³⁷ ALEXANDRU, R., *Sisteme electorale. Tipologie și funcționare*, ed. A III-a ad. și rev. București: Pro Universitaria, 2012, p. 8.

Actualmente, subliniem că atât vechea legislație, cât și cea nouă din domeniul electoral definește alegerile, în cazul în care nu se face vreo specificare, „alegerile în Parlament, pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, în autoritățile administrației publice locale, precum și referendumurile. Aceeași noțiune vizează acțiunile cetățenilor, partidelor și altor organizații social-politice, blocurilor electorale, organelor electorale și altor organe de stat, orientate spre întocmirea listelor electorale, desemnarea și înregistrarea candidaților, efectuarea agitației electorale, votarea și constatarea rezultatelor votării, precum și alte acțiuni electorale întreprinse în conformitate cu legislația în vigoare.”³³⁸ Observăm că legiuitorul include în noțiunea de alegeri inclusiv și cele din autoritățile administrației publice locale, la fel deducem că din conținutul reglementării normative alegerile sunt caracterizate printr-o serie de acțiuni ale unor actori care îndeplinesc anumite scopuri.

„Căutând să evidențiem care ar fi acești *subiecți* implicați nemijlocit în procesul desfășurării alegerilor locale, vom sublinia faptul că în literatura de specialitate nu există în acest sens o unanimitate de idei.”³³⁹ Prin urmare, ne propunem în continuare să analizăm principalele atribuții ale tuturor actorilor implicați în procesul scrutinelor locale.

1. Organele electorale

Din această categorie fac parte: Comisia Electorală Centrală, consiliile electorale de circumscripție și birourile electorale ale secțiilor de votare, iar din 2023 și Consiliul Electoral Central al Găgăuziei. Comisia Electorală Centrală este constituită la moment conform vechiului Cod electoral, din 9 membri: un membru a fost desemnat de către Președintele Republicii Moldova, ceilalți 8 membri au fost desemnați de către Parlament, cu respectarea reprezentării proporționale a majorității și a opoziției. Componenta nominală a Comisiei a fost confirmată prin hotărârea Parlamentului, cu votul majorității deputaților aleși. Aceasta este persoană juridică, are buget propriu, cont bancar și sigiliu cu imaginea stemei de stat.³⁴⁰

Actualmente conform noilor reglementări organul electoral central va fi compus din 7 membri cu un mandat de 6 ani. Modalitatea de numire după intrarea în vigoare a noului Cod electoral este:

- „un membru este numit de către Președintele Republicii Moldova;

³³⁸ Codul electoral: nr. 1381 din 21.11.1997. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2017, nr. 451-463, art. 1.

³³⁹ SMOCHINĂ, A., CEBANU, I. Theme duties of the electoral bodies in the REPUBLIC OF MOLDOVA: current problems, nr. 2, Universitatea Liberă Internațională din Moldova (ULIM), Chișinău. 2022, p. 44.

³⁴⁰ Codul electoral: nr. 1381 din 21.11.1997. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2017, nr. 451-463, art. 16.

- un membru este numit de către Consiliul Superior al Magistraturii;
- un membru este numit de către Guvern, la propunerea Ministerului Afacerilor Interne;
- patru membri sunt numiți de către Parlament, după cum urmează:
- doi membri propuși de majoritatea parlamentară;
- un membru propus de opoziția parlamentară. Dacă nu există o nominalizare comună din partea opoziției, fracțiunea de opoziție cu cei mai mulți deputați la data constituirii Parlamentului va desemna membrul comisiei;
- un membru propus de organizații ale societății civile, reprezentative pentru domeniul electoral.”³⁴¹

Astfel observăm după noile modificări o implicare mai largă în procesul de numire a membrilor din partea organelor administrației centrale, dar și a societății civile. Iar pe de altă parte, acest organ rămâne în continuare în cea mai mare parte la decizia unor organe politice, astfel numirea membrilor depinzând de voința politică a acestora.

„Președintele și secretarul Comisiei Electorale Centrale sunt aleși din rândul membrilor comisiei, prin vot secret, cu majoritatea absolută de voturi ale membrilor acesteia, prin adoptarea unei hotărâri în acest sens. Procedura de alegere a președintelui și secretarului se prevede în regulamentul de activitate al Comisiei Electorale Centrale.”³⁴²

În ceea ce privește statutul membrului Comisiei Electorale Centrale atrage atenția condiția care statuează printre alte condiții că poate fi membru doar persoana care: „în ultimii 5 ani nu are în cazierul privind integritatea profesională înscrisuri cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale.”³⁴³ Acest aspect vine să asigure integritatea membrilor comisiei, dar din moment ce nu este clarificată situația afilierii politice a acestora credem că această normă nu poate să producă efectele cuvenite.

Din studiul legislației precedente și actuale putem împărți atribuțiile de bază ale acestui organ în **trei categorii**, și anume:

1. Atribuții generale din care fac parte:

a) Atribuții cu caracter de legiferare și regulatoriu:

20.

³⁴¹ Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427, art.

³⁴² *Ibidem*, art. 21 alin. (1).

³⁴³ *Ibidem*, art. 22 alin. (1) lit. e).

- „studiază modalitatea organizării și desfășurării alegerilor cu scopul de a perfecționa actele normative în domeniu și procedurile electorale;

- înaintează Guvernului și Parlamentului propuneri cu privire la oportunitatea operării unor modificări în legislația electorală;

- elaborează și aprobă regulamente și instrucțiuni menite să perfecționeze procedurile electorale;

- elaborează și emite avize la proiectele actelor normative transmise spre avizare Comisiei Electorale Centrale de alte autorități publice, precum și opinii pe marginea sesizărilor privind controlul constituționalității actelor normative în domeniul electoral;”³⁴⁴

b) atribuții cu caracter de planificare:

- „elaborează și aprobă planuri de activitate anuale ale comisiei, planuri strategice și rapoarte asupra activităților desfășurate în conformitate cu planurile de activitate aprobate și le publică pe pagina sa web oficială;

- adoptă strategii de dezvoltare, prin care se asigură stabilirea obiectivelor din domeniul său de activitate;”³⁴⁵

c) atribuții cu caracter organizatoric:

- „ține și gestionează Sistemul informațional automatizat de stat „Alegeri”;

- constituie consiliile electorale de circumscripție de nivelul al doilea cu statut permanent;”³⁴⁶

d) atribuții cu caracter de informare, instruire și consultanță:

- „implementează, inclusiv prin intermediul Centrului de instruire continuă în domeniul electoral, programe de educație electorală și civică;

- pregătește programe de informare a alegătorilor, inclusiv în perioada electorală;

- oferă instituțiilor mass-media informații cu privire la desfășurarea și organizarea alegerilor, precum și asigură transparența procedurilor electorale efectuate;

- acordă consultații părților interesate privind desfășurarea în cadrul alegerilor a activităților de educație electorală și civică;

³⁴⁴ *Ibidem*, art. 25.

³⁴⁵ *Ibidem*.

³⁴⁶ *Ibidem*.

– organizează, prin intermediul Centrului de instruire continuă în domeniul electoral, instruirea specializată a funcționarilor electorali, precum și a altor subiecți implicați în procesul electoral, la solicitarea acestora;

– descrie procedura de atestare/certificare a cunoștințelor și competențelor în domeniul electoral de către Centrul de instruire continuă în domeniul electoral, aprobând un regulament în acest sens;³⁴⁷

e) atribuții postelectorale:

– „efectuează analize postelectorale în urma desfășurării scrutinelor naționale, inclusiv prin intermediul evenimentelor publice, în vederea identificării carențelor de ordin normativ sau de alt tip;

– analizează fraudele electorale, inclusiv cele presupuse, întreprinde măsuri pentru prevenirea și/sau înlăturarea acestora;

– formulează concluzii și recomandări în acest sens și le înaintează subiecților care au competența de a le implementa;

– inițiază procedura de validare a mandatului de deputat în Parlament, în cazul intervenirii vacanței mandatului de deputat, conform procedurii stabilite de prezentul cod;

– ridică sau declară vacant mandatul de consilier local, în cazurile stabilite de Legea nr. 768/2000 privind statutul alesului local, de Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală și de alte acte normative aferente;

– atribuie mandatul de consilier în cazul intervenirii vacanței acestuia, în conformitate cu regulamentul aprobat prin hotărâre a Comisiei Electorale Centrale;³⁴⁸

f) atribuții cu caracter de sancționare:

– „constată contravenții și încheie procese-verbale cu privire la contravenții în condițiile Codului contravențional;

– aplică sau solicită aplicarea sancțiunilor, stabilite de prezentul cod, de Legea nr. 294/2007 privind partidele politice și de alte acte normative aferente, pentru încălcarea legislației electorale, precum și sesizează organele competente privind faptele pasibile de răspundere contravențională sau penală;³⁴⁹

³⁴⁷ *Ibidem.*

³⁴⁸ *Ibidem.*

³⁴⁹ *Ibidem.*

g) atribuții externe:

- „conlucrează cu organizații internaționale guvernamentale și neguvernamentale, cu autoritățile electorale ale altor state în scopul efectuării schimbului de experiență și al identificării celor mai bune practici în domeniul electoral;

- participă în cadrul asociațiilor electorale regionale și internaționale și decide asupra calității sale de membru al acestora, precum și asupra efectuării plăților aferente participării și/sau înregistrării în calitate de membru al acestora, etc;”³⁵⁰

La această categorie de atribuții observăm un spectru larg care permite Comisiei Electorale Centrale să facă instruirii, să informeze societatea, să facă anumite analize și să scoată anumite concluzii pentru îmbunătățirea procesului electoral în definitiv.

2. Atribuții de control financiar a partidelor politice și candidaților independenți:

- „elaborează și adoptă actele administrative necesare pentru aplicarea și respectarea legislației cu privire la finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale;

- elaborează documente cu caracter de îndrumare (formulare, ghiduri, norme metodologice), aprobate prin dispoziție a președintelui Comisiei Electorale Centrale, în scopul asistenței activității financiare și al instruirii partidelor politice, concurenților electorali, participanților la referendum sau grupurilor de inițiativă în privința drepturilor, obligațiilor și responsabilităților acestora în procesul de administrare a finanțelor;

- colectează și sistematizează rapoartele privind gestiunea financiară a partidelor politice, rapoartele privind auditul partidelor politice, rapoartele privind finanțarea campaniilor electorale prezentate de concurenții electorali sau participanții la referendum și rapoartele privind finanțarea grupurilor de inițiativă;

- analizează și verifică informația din rapoartele prezentate în condițiile Codului Electoral și ale Legii nr. 294/2007 privind partidele politice, adoptă hotărâri executorii privind rezultatele verificării;

- asigură publicarea pe pagina sa web oficială a informațiilor și a rapoartelor prezentate în condițiile prezentului cod și ale Legii nr. 294/2007 privind partidele politice;

- examinează sesizările și contestațiile privind încălcarea legislației cu privire la finanțarea partidelor politice, a campaniilor electorale și a grupurilor de inițiativă;

³⁵⁰ *Ibidem.*

– conlucrează, în vederea asigurării respectării legislației privind finanțarea partidelor politice, a campaniilor electorale și a grupurilor de inițiativă, cu autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și cu alte instituții sau entități, indiferent de forma juridică de organizare;

– cooperează și acordă asistență informațională la elaborarea unor studii independente de monitorizare a finanțării partidelor politice, a campaniilor electorale și a grupurilor de inițiativă;

– studiază și monitorizează aplicarea legislației cu privire la finanțarea partidelor politice, a campaniilor electorale și a grupurilor de inițiativă, înaintează Parlamentului și Guvernului propuneri privind modificarea cadrului normativ în acest domeniu;

– prezintă anual Parlamentului, până la data de 1 iunie, un raport privind finanțarea partidelor politice, a campaniilor electorale și/sau a grupurilor de inițiativă etc.”³⁵¹

Atrage atenția ultima atribuție privind raportarea finanțării actorilor politici. Care ar fi rostul acestui raport în condițiile în care Parlamentul nu poate lua măsuri privind sancționarea acestora pentru încălcări financiare, acest atribut mai degrabă ar fi în spectrul obiectivelor organelor de drept ca procuratura, poliția etc. În cele din urmă organul central electoral are scop nu atât de verificare și control cât organizatoric, credem că în acest sens accentele ar trebui puse pe cele organizatorice și în plan secund pe cele de control și sancționare.

3. Atribuții destinate procesului electoral:

– „supraveghează executarea prevederilor prezentului cod și ale altor acte normative care conțin dispoziții referitoare la desfășurarea alegerilor;

– aprobă programul calendaristic al acțiunilor electorale și supraveghează executarea în termenele stabilite a măsurilor și a acțiunilor prevăzute de acesta;

– coordonează activitatea tuturor organelor electorale în vederea organizării și desfășurării alegerilor în condițiile prezentului cod;

– constituie circumscripțiile electorale și consiliile electorale de circumscripție, supraveghează activitatea organelor electorale ierarhic inferioare;

– emite hotărâri privind activitatea organelor electorale, procedurile electorale, modul de organizare și desfășurare a alegerilor și aspectele tehnico-administrative;

– decide degrevarea și/sau convocarea membrilor consiliilor electorale, aprobă statele de personal și determină numărul funcționarilor electorali ai consiliilor și birourilor electorale care pot fi degrevați/convocați, inclusiv termenul pentru care sunt degrevați/convocați;

³⁵¹ *Ibidem*, art. 26.

- în baza datelor prezentate de Agenția Servicii Publice, publică lista partidelor politice care au dreptul de a participa la alegeri;
- aduce la cunoștința publică numărul de consilieri, în funcție de numărul de locuitori ai unității administrativ-teritoriale la data de 1 ianuarie a anului în care au loc alegerile, conform datelor din Registrul de stat al populației prezentate de Agenția Servicii Publice;
- asigură întocmirea și verificarea listelor electorale, colaborând în acest scop cu autoritățile administrației publice centrale și locale, cu Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, cu misiunile diplomatice și oficiile consulare;
- distribuie mijloacele financiare prevăzute pentru desfășurarea alegerilor și coordonează procesul de asigurare tehnico-materială a alegerilor;
- stabilește modelul buletinelor de vot, al documentelor, al formularelor și al altor acte ce țin de desfășurarea alegerilor, precum și modelul ștampilelor utilizate de organele electorale, inclusiv parametrii tehnici și/sau standardele aferente echipamentului electoral;
- elaborează documente privind optimizarea și uniformizarea aplicării procedurilor electorale ce țin de organizarea, amenajarea și dotarea localurilor secțiilor de votare cu echipamente și utilaje necesare desfășurării în bune condiții a procesului de votare;
- examinează comunicările autorităților publice în probleme ce țin de organizarea și desfășurarea alegerilor;
- soluționează chestiuni privind modul de participare la alegeri a cetățenilor care în ziua votării se află în afara țării;
- monitorizează respectarea principiului egalității de gen în cadrul procesului electoral;
- conlucrează cu mass-media și asociațiile obștești în vederea organizării evenimentelor de educație electorală și civică a alegătorilor și de informare privind desfășurarea procesului electoral;
- oferă alegătorilor informații electorale prin intermediul instituțiilor mass-media și oricând la cerere;
- organizează consultări prealabile cu partidele politice, blocurile electorale, precum și cu reprezentanții instituțiilor mass-media și asigură semnarea de către aceștia, până la începerea campaniei electorale, a Codului de conduită;
- examinează cererile și contestațiile în condițiile Codului electoral și ale Codului administrativ, adoptă hotărâri executorii pe marginea lor;

– asigură efectuarea celui de-al doilea tur de scrutin, a votării repetate, a alegerilor anticipate, noi și parțiale;

– sistematizează informațiile privind prezentarea alegătorilor la votare, face totalurile preliminare ale alegerilor și aduce la cunoștința publică rezultatele finale;

– face bilanțul alegerilor pe țară și, după caz, prezintă Curții Constituționale raportul cu privire la rezultatele alegerilor.”³⁵²

Astfel, după cum am arătat mai sus, aspectul atribuțiilor cu caracter organizatoric se observă cel mai bine în timpul desfășurării procesului electoral, deci organul central electoral este un organ cu caracter organizatoric, și nu de sancționare, rolul lui primordial este să organizeze alegerile, iar verificarea și sancționarea unor subiecți electorali sunt în plan secund.

Așadar, observăm un spectru larg de atribuții pe care le are această instituție în procesul desfășurării alegerilor, dar și în perioadele dintre scrutine, fiind organul electoral central ce are o activitate permanentă și este asistat de un aparat compus din funcționari publici și finanțat din bugetul de stat. Totodată, Comisia Electorală Centrală a fondat Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral pe lângă Comisia Electorală Centrală (CIDE) care este persoană juridică, dispune de autonomie administrativă și financiară și activează în baza propriului regulament. Scopul constituirii acestuia este instruirea și calificarea funcționarilor electorali, inclusiv a persoanelor din Registrul funcționarilor electorali, perfecționarea profesională continuă a acestora, a subiecților implicați în procesul electoral din Republica Moldova, precum și a altor persoane interesate.³⁵³ CIDE îndeplinește funcții de elaborare a planurilor de instruire, inclusiv a funcționarilor electorali, certificarea acestora, raportare către Comisia Electorală Centrală privind îndeplinirea scopurilor propuse. Printre scopurile urmărite prin instituirea centrului respectiv se enumeră și instruirea concurenților electorali la cererea acestora, în fond, CIDE se prezintă ca o structură prin care organul electoral central interacționează cu societate, oferă informațiile și instruirile necesare, promovează drepturile electorale, responsabilitățile care decurg din acestea. Credem că rolul acestei instituții în condițiile când a fost modificată legislația electorală este unul sporit. Astfel prezența lui în suportul organelor electorale este binevenită.

Vom remarca faptul că organul central electoral dispune de o serie largă de atribuții atât

³⁵² *Ibidem*, art. 27.

³⁵³ Hotărârea Comisiei Electorale Centrale cu privire la constituirea Centrului de Instruire Continuă în Domeniul Electoral pe lângă Comisia Electorală Centrală: nr. 1030 din 09.12.2011. Monitorul Oficial al republicii Moldova, 2012, nr. 1-6, art. 11, pct. 9.

pentru perioada electorală, cât și în afara acesteia, fiind asistat de un aparat de funcționari și de o instituție specializată pe instruire în domeniu, după cum este CIDE, Comisia Electorală Centrală posedă baza necesară pentru atribuțiile care îi revin conform legislației. Vom mai menționa că organul electoral central la moment se află într-o perioadă de tranziție de la reglementările vechiului cod la cele noi în domeniu electoral.

Consiliile Electorale de Circumscripție de nivelul I și II. În acest sens menționăm că: „pentru alegerea consiliilor locale și a primarilor, fiecare raion, unitate administrativ-teritorială cu statut special, oraș (municipiu), sat (comună) constituie o singură circumscripție electorală. Circumscripțiile electorale de nivelul întâi, care corespund, de regulă, hotarelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi ale Republicii Moldova, sunt constituite de către consiliile electorale de circumscripție de nivelul al doilea cu cel puțin 45 de zile înainte de ziua alegerilor. Consiliile electorale de circumscripție orășenești (municipale), sătenești (comunale), denumite consilii electorale de circumscripție de nivelul întâi, sunt constituite de către consiliile electorale de circumscripție de nivelul al doilea cu cel puțin 40 de zile înainte de ziua alegerilor. În cazul desfășurării alegerilor noi sau parțiale, precum și în cazul în care nu se formează consiliile electorale de nivelul al doilea, circumscripțiile electorale și consiliile electorale de circumscripție de nivelul întâi se constituie de către Comisia Electorală Centrală.”³⁵⁴

Consiliile electorale de circumscripție se constituie dintr-un număr impar de membri, de cel puțin 7 și de cel mult 11 persoane, dintre care în consiliile de circumscripție de nivelul doi persoanele înaintate de judecătorii și consiliile locale trebuie să posede studii superioare.

În cazul alegerilor și referendumurilor locale, candidaturile a 2 membri ai consiliilor electorale de circumscripție de nivelul întâi se propun de către consiliul local de nivelul întâi, iar în cazul când lipsesc aceste propuneri, ei sunt numiți de Comisia Electorală Centrală din numărul persoanelor incluse în Registrul funcționarilor electorali. Candidaturile celorlalți membri se propun de către partide și alte organizații social-politice reprezentate în Parlament la data constituirii consiliului electoral de circumscripție, câte unul de la fiecare partid sau altă organizație social-politică, iar dacă nu este suficient, numărul rămas de membri se completează de Comisia Electorală Centrală, din Registrul funcționarilor electorali. Pe măsura posibilității, în componența consiliilor electorale de circumscripție se includ persoane cu studii juridice superioare.

³⁵⁴ Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427, art. 175 alin. (1) și (2).

„În cazul alegerilor parlamentare, prezidențiale, referendumurilor republicane și alegerilor locale generale, candidaturile a 2 membri ai consiliului electoral de circumscripție de nivelul doi se propun de către judecătoria sau, după caz, de către curtea de apel, candidaturile altor 2 membri – de către consiliile locale de nivelul doi și Adunarea Populară a Găgăuziei. Candidaturile celorlalți membri se propun de către partide și alte organizații social-politice reprezentate în Parlament la data constituirii consiliului electoral de circumscripție, câte unul de la fiecare partid sau altă organizație social-politică, iar dacă nu este suficient, numărul rămas de membri se completează de Comisia Electorală Centrală, din Registrul funcționarilor electorali. În decursul a 3 zile de la data constituirii consiliului electoral de circumscripție, membrii acestuia aleg din rândurile lor, prin vot secret, președintele, vicepreședintele și secretarul consiliului, comunicând imediat Comisiei Electorale Centrale rezultatele acestor alegeri. Consiliul electoral de circumscripție adoptă hotărâri cu votul majorității membrilor. Consiliul electoral de circumscripție este asistat de un aparat al cărui stat de personal se aprobă de Comisia Electorală Centrală la propunerea consiliului electoral de circumscripție.”³⁵⁵

Deși nu au caracter permanent, aceste organe electorale, pe de o parte, beneficiază de un aparat propriu pe toată perioada campaniei electorale până în ziua alegerilor, iar, pe de altă parte, sunt asigurate financiar prin alocații de la bugetul de stat repartizate de organul electoral central, iar în ceea ce privește gradul de profesionalism al funcționarilor care activează în respectivele consilii electorale nu există un mecanism clar în acest sens, doar includerea respectivilor membri în registrul funcționarilor electorali și instruirea acestora prin intermediul Comisiei Electorale Centrale oferă, într-o măsură oarecare, posibilitatea calificării pentru îndeplinirea atribuțiilor care le revin, iar în acest sens Consiliile electorale de circumscripție sunt înzestrate de legiuitor cu următoarele *atribuți care au fost păstrate din veche legislației*:

- „exercită control asupra executării prevederilor legislației electorale și a altor legi care conțin prevederi referitoare la desfășurarea alegerilor;
- constituie birourile electorale ale secțiilor de votare și supraveghează activitatea lor, organizează instructaje pentru membrii acestora, propagă procedura votării și importanța votului;
- distribuie birourilor electorale ale secțiilor de votare mijloace financiare;
- examinează comunicările ce țin de organizarea și desfășurarea alegerilor, sosite din partea autorităților administrației publice locale, a șefilor de întreprinderi, instituții și organizații;

³⁵⁵ *Ibidem*, art. 35.

– asigură aprovizionarea birourilor electorale ale secțiilor de votare cu formulare pentru listele electorale și procesele-verbale, cu buletine de vot;

– înregistrează candidații independenți și listele de candidați din partea partidelor și a altor organizații social-politice, a blocurilor electorale în alegerile locale, aduce la cunoștința publică informații despre aceștia;

– asigură accesul publicului la declarațiile cu privire la venituri și proprietate ale concurenților electorali, publică rapoartele privind finanțarea campaniilor electorale în conformitate cu prevederile prezentului cod;

– decide degrevarea de atribuțiile de la locul de muncă permanent al membrilor consiliilor electorale de nivelul întâi și al birourilor electorale pe perioada activității lor în componența acestor consilii și birouri, propune degrevarea de atribuțiile de la locul de muncă permanent al membrilor consiliilor electorale de nivelul doi;

– totalizează rezultatele alegerilor din circumscripție, prezintă Comisiei Electorale Centrale actele respective și asigură publicarea în presa locală a rezultatelor votării;

– adună informații de la birourile electorale ale secțiilor de votare privind prezentarea alegătorilor la votare, totalizarea rezultatelor preliminare ale alegerilor și le remite Comisiei Electorale Centrale;

– examinează cererile și contestațiile asupra hotărârilor și acțiunilor birourilor electorale ale secțiilor de votare, a acțiunilor/inacțiunilor concurenților electorali, precum și pe cele ce țin de finanțarea candidaților independenți în alegerile locale și adoptă hotărâri executorii în privința lor.”³⁵⁶

Pe lângă acestea, noua versiune a Codului electoral mai introduce următoarele:

– „aprobă, prin hotărâre, procesul-verbal privind rezultatele alegerilor locale din circumscripția electorală respectivă, confirmă sau infirmă legalitatea acestora;

– declară candidații aleși, atribuie și validează, odată cu confirmarea legalității alegerilor locale, mandatele primarilor aleși și ale consilierilor locali, confirmă lista candidaților supleanți, cu adoptarea hotărârilor în acest sens;

³⁵⁶ Codul electoral: nr. 1381 din 21.11.1997. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2017, nr. 451-463, art.

– asistă organele electorale ierarhic superioare în procesul de realizare a atribuțiilor de supraveghere și control în domeniul finanțării campaniilor electorale și partidelor politice.”³⁵⁷

Astfel observăm, după cum am mai remarcat anterior, că, pe de o parte, legea electorală nouă pune un accent deosebit pe verificarea finanțării concurenților electorali, iar, pe de altă parte, investește organele electorale cu dreptul de a valida mandatele aleșilor locali. Prin urmare, putem concluziona că odată cu modificarea legii electorale de bază au crescut și atribuțiile organelor electorale. La fel un lucru benefic în opinia noastră este că în actuala versiune a codului electoral nu se mai regăsește atribuția „de a propaga procedura votării și importanța votului”. Astfel este respectat dreptul la vot în plin sens al cuvântului, fără a avea ideea preconcepută că toți trebuie să meargă la votare, de altfel o reminiscență a totalitarismului.

Or, în acest caz, votul fiind un drept, și nu o obligație, teoretic opțiunea neparticipării la vot este la fel de importantă ca și cea de exercitarea a acestuia, lăsând libertate totală cetățeanului să decidă în acest sens. Prin urmare, organele electorale trebuie să aibă o atitudine neutră, fiind concentrate pe administrarea procesului, și nu pe îndemnul participării sau neparticipării alegătorilor.

Birourile electorale ale secțiilor de votare, cel mai des, în procesul alegerilor cetățeanul cu drept de vot intră în legătură directă anume cu funcționarii din aceste organe, deoarece exercitarea nemijlocită a votului are loc anume în secțiile de votare, constituite în baza hotărârilor consiliilor electorale. Astfel, pentru a efectua votarea și numărarea voturilor, circumscripțiile electorale se divizează în secții de votare pentru care se constituie birouri ale secțiilor de votare cu următoarele atribuții:

- „păstrează listele electorale, asigură integritatea acestora și a buletinelor de vot;
- examinează cererile în legătură cu incorectitudinile din listele electorale, efectuează modificările necesare în acestea și eliberează certificate pentru drept de vot alegătorilor care nu se vor afla la domiciliu în ziua alegerilor;
- întocmește liste electorale suplimentare, înscriind în ele persoanele care votează în baza certificatelor pentru drept de vot, precum și persoanele care, din anumite cauze, nu au fost înscrise în listele electorale de bază;
- comunică populației care locuiește pe teritoriul secției de votare data și locul votării,

³⁵⁷ Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427, art. 37 alin. (1) lit. n), o) și p).

asigură pregătirea localului pentru votare, instalarea urnelor și a cabinelor de vot, organizează votarea în ziua stabilită, ia măsuri pentru a asigura ordinea în localul secțiilor de votare;

- totalizează rezultatele alegerilor în secția de votare, întocmește procesele-verbale și rapoartele și le remite, împreună cu toate buletinele de vot, consiliului electoral de circumscripție;

- examinează cererile și contestațiile ce vizează organizarea și desfășurarea alegerilor, adoptând hotărâri asupra lor, ale căror copii se anexează la raportul biroului;

- remite consiliului electoral de circumscripție datele privind prezentarea cetățenilor la votare, precum și datele necesare pentru totalizarea rezultatelor preliminare ale alegerilor;

- asigură accesul alegătorilor, observatorilor și concurenților electorali la informația din Registrul de stat al alegătorilor și listele electorale.”³⁵⁸

Asceste atribuții specifice birourilor electorale s-au păstrat și în noua lege electorală. Totodată, evidențiem că aceste organe la fel dispun de președinte, vicepreședinte și secretar al biroului secției de votare, care sunt aleși la prima ședință din rândul membrilor biroului secției de votare. De obicei, sediile acestor organe electorale sunt în incinta unor instituții care aparțin administrației publice, cum ar fi: instituții de învățământ, instituții medicale etc. Ele activează pe perioada alegerilor, practica demonstrează că în birourile secțiilor de votare, de cele mai dese ori, fac parte personalul care activează în cadrul respectivelor instituții.

În general, activitatea organelor electorale conform atribuțiilor care le revin posedă un caracter colegial, hotărârile în cele mai importante domenii fiind luate cu majoritatea voturilor membrilor care fac parte din aceste organe. Odată cu dreptul partidelor parlamentare de a numi membri în respectivele organe electorale, considerăm că activitatea lor a fost afectată, iar gradul de imparțialitate și independență în ceea ce privește deciziile acestora a fost minimizat.

Consiliul Electoral Central al Găgăuziei este o noutate a legii electorale de curând intrată în vigoare și conform acesteia: „componenta Consiliului Electoral Central al Găgăuziei se aprobă de Adunarea Populară a Găgăuziei în conformitate cu prevederile art. 12 alin. (3) lit. d) din Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) și cu actele normative locale. În cazul alegerilor pentru Parlament, pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova și al alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale, precum și în cazul referendumurilor, Consiliul Electoral Central al Găgăuziei, format din președinte și secretar, exercită atribuțiile consiliului electoral de circumscripție și este completat cu membri în modul prevăzut la art. 35 din prezentul

³⁵⁸ *Ibidem*, art. 33.

cod. Președintele și secretarul Consiliului Electoral Central al Găgăuziei se aleg de membrii acestuia. Comisia Electorală Centrală, prin hotărâre, în condițiile prezentului cod și în conformitate cu Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, le confirmă statutul de persoane care dețin funcții de demnitate publică. Finanțarea curentă a Consiliului Electoral Central al Găgăuziei, precum și finanțarea necesară organizării și desfășurării alegerilor regionale se realizează din bugetul Găgăuziei. Finanțarea necesară organizării și desfășurării alegerilor pentru Parlament, pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, a alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale, precum și cea necesară desfășurării referendumurilor se realizează din bugetul Comisiei Electorale Centrale, din mijloacele prevăzute pentru alegeri. Pe perioada exercitării atribuțiilor sale, Consiliul Electoral Central al Găgăuziei este asistat de un aparat de lucru, ale cărui structură și efectiv-limită se aprobă de către acesta. Pe durata perioadei electorale, Consiliul Electoral Central al Găgăuziei este în drept să angajeze în baza contractelor individuale de muncă, pe durată determinată, personal suplimentar, în limitele stabilite de Comisia Electorală Centrală.”³⁵⁹

Observăm că legiuitorul a admis crearea unui organ cu caracter permanent, care face parte din sistemul organelor electorale și este destinat activității pe teritoriul unei autonomii. Acest fapt trezește anumite semne de întrebare cu privire la rolul acestuia și necesitatea caracterului permanent al său, deoarece delimitarea unei autonomii cum este cea Găgăuză cu anumite organe, care într-un fel imită organele centrale, nu-și are rostul și poate crea pericole pentru unitatea statului. Organele electorale nu trebuie delimitate după etnie, autonomii sau alte criterii care nu-și au rostul în alegerile de orice tip, acestea se constituie după necesitatea la organizarea uniformă a alegerilor pe întreg teritoriul unui stat.

2. Organele autorităților administrației centrale și locale

Categoria acestor subiecți cu atribuții nemijlocite în desfășurarea alegerilor este diversă și depinde de organul respectiv nemijlocit de atribuțiile administrative care îi revin și de împuternicirile constituționale. Astfel, acestea după nivelul de administrare pot fi clasificate în:

- organe ale administrației publice centrale cu atribuții în desfășurarea alegerilor (Parlament, ministere, agenții etc.);
- organe ale administrației publice locale cu atribuții în desfășurarea alegerilor (primării,

³⁵⁹ Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427, art. 36 alin. (1)-(4).

consilii locale).

Atribuțiile organelor autorităților administrației centrale sau locale se evidențiază prin caracterul de conlucrare cu organele electorale pe tot parcursul desfășurării alegerilor, a votării și chiar și a constatării rezultatelor votării.

Astfel, Agenția Servicii Publice asigură evidența alegătorilor, inclusiv a celor aflați peste hotarele țării, în temeiul Registrului de stat al alegătorilor, format în baza Registrului de stat al populației, Ministerul Afacerilor Interne asigură paza secțiilor de votare și a materialelor electorale, Serviciul de Informații și Securitate asistă procesul de tipărire a buletinelor de vot.

Autoritățile administrației locale dețin o serie de **atribuții**, precum:

- propun candidaturi pentru registrul funcționarilor electorali, care vor activa în perioada alegerilor în cadrul organelor electorale;
- aprobă candidaturile pentru consiliile electorale și birourile secțiilor de votare;
- asigură posibilitatea desfășurării întâlnirilor cu alegătorii de către concurenții electorali în termene și în condiții egale;
- pun la dispoziția concurenților electorali locurile aprobate de organele electorale pentru plasarea publicității electorale;
- în colaborare cu organele electorale, stabilesc amplasarea acestora (consiliile electorale și birourile secțiilor de votare).

3. Organele de ocrotire a normelor de drept

Cu privire la scopul atribuțiilor actorilor acestei categorii menționăm că aceștia au o implicare indirectă, soluționând anumite litigii cu caracter electoral (contestații electorale), precum și tragerea la răspundere pentru încălcările admise de unii participanți. În special, din rândul organelor de ocrotire a normelor de drept care au atribuții indirecte în procesul de alegeri, pot fi menționate instanțele de judecată, organele poliției și ale procuraturii.

Instanțele de judecată soluționează contestațiile electorale. Astfel activitatea acestora în procesul de contencios electoral este una fundamentală. Chiar dacă acestea în versiunea nouă a Codului electoral nu mai au dreptul de a valida rezultatele alegerilor locale, totuși sistemul judecătoresc a căpătat noi atribuții prin dreptul Consiliului Superior al Magistraturii de a propune membri în organul electoral central, iar judecătoriile – în consiliile electorale de circumscripție. O particularitate deosebită este că instanțele, în cele din urmă, sunt investite cu atributul de instituire a regulilor în cazul în care acestea au fost încălcate. Astfel, referitor la procesul de examinare a

contestațiilor în instanțele de judecată vom remarca termenele restrânse, acest fapt se datorează termenului limitat pe care îl are campania electorală sau întreg procesul de alegeri, pe de o parte, și necesitatea soluționării contestațiilor până în ziua alegerilor, pe de altă parte, pentru a conferi procesului electoral un caracter de legalitate și a satisface cererile subiecților electorali.

Codul Penal al Republicii Moldova stabilește o serie de infracțiuni la art. 181-182, cum ar fi: împiedicarea exercitării libere a dreptului electoral sau a activității organelor electorale; coruperea alegătorilor; finanțarea ilegală a partidelor politice sau a campaniilor electorale, încălcarea modului de gestionare a mijloacelor financiare ale partidelor politice sau ale fondurilor electorale și falsificarea rezultatelor votării.³⁶⁰ Aceste infracțiuni sunt sancționate cu scopul de a proteja procesul alegerilor, care nu poate fi viciat de anumite daune, astfel, în acest sens, atribuțiile nemijlocite în cazul apariției unor asemenea fapte țin de domeniul de activitate al organelor procuraturii și poliției.

Totuși, considerăm că aceste organe au atribuții indirecte în procesul electoral, care nu trebuie confundate cu însuși procesul de alegeri, organele de drept sunt actorii care intervin în acest scop prin atribuțiile pe care le au doar pentru a conferi legalitate procesului, pentru a pedepsi și descuraja producerea daunei, pentru menținerea ordinii de drept și pentru protecția drepturilor și libertăților cetățenești, orice exagerare a activității acestor organe este nepermisă într-o societate democratică și poate duce la lipsirea de legitimitate a alegerilor. Activitatea acestor organe trebuie privită ca una de protecție a democrației cu anumite îngrădiri specifice și nicidecum ca o activitate nemijlocită de implicare în procesul tuturor tipurilor de alegeri.

4. Concurenții electorali

Din această categorie a actorilor cu atribuții directe în procesul de alegeri putem distinge ***două tipuri de subiecți:***

1. Partidele politice, blocuri electorale și candidații independenți care participă la alegeri.
2. Persoanele care reprezintă interesele primei categorii (reprezentanții în organele electorale, persoanele de încredere și mandatarii financiari).

Dreptul de a desemna candidați pentru alegeri locale, conform legii electorale, îl au partidele și alte organizații social-politice înregistrate, în modul stabilit, până la stabilirea datei alegerilor, în conformitate cu statutele (regulamentele) lor și cu legislația în vigoare; blocurile

³⁶⁰ Codul Penal al Republicii Moldova: nr. 985 din 18.04.2002. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2009, nr. 72-74, 195, art. 181-182.

electorale, formate pe baza deciziilor adoptate conform statutelor (regulamentelor) partidelor și altor organizații social-politice ce le-au constituit, care sunt înregistrate de Comisia Electorală Centrală, în cazul alegerilor parlamentare, prezidențiale și alegerilor locale generale, sau de consiliile electorale de circumscripție, în cazul alegerilor noi. Candidații vor fi desemnați în decursul a 15 zile de la data constituirii blocurilor electorale, iar în cazul în care acestea s-au constituit până la începerea perioadei electorale – în decursul a 15 zile de la începerea acestei perioade, cetățenii Republicii Moldova care își înaintează propria candidatură (candidații independenți).

„Listele candidaților pentru alegerile parlamentare și locale vor fi întocmite respectându-se cota minimă de reprezentare de 40% pentru ambele sexe. Poziționarea candidaților pe liste se face conform formulei: minimum patru candidați la fiecare zece locuri.”³⁶¹ Această prevedere a rămas încă din vechea reglementare electorală și se raliază la Rezoluția Parlamentului European din 21 ianuarie 2021 referitoare la Strategia UE privind egalitatea de gen, prin care statele membre sunt încurajate „să aprobe și să pună în aplicare Directiva privind combaterea discriminării și să garanteze că formele multiple și intersecțiunile de discriminare sunt eradicate în toate statele membre ale UE.”³⁶² Depășind cadrul electoral, vom sublinia faptul că Uniunea Europeană cu privire la egalitatea de gen a avansat față de statele dinafara ei și chiar față de unele state candidate precum Republica Moldova, astfel UE a constituit un institut care are drept scop promovarea egalității de gen. „Obiectivele generale ale Institutului sunt de a contribui și de a consolida promovarea egalității de gen, inclusiv integrarea perspectivei de gen în toate politicile comunitare și politicile naționale, precum și lupta împotriva discriminării, și creșterea gradului de conștientizare a cetățenilor UE cu privire la gen și egalitate prin acordarea de asistență tehnică instituțiilor comunitare, în special Comisiei, și autorităților statelor membre.”³⁶³ Directiva UE 2022/2381 din 23 noiembrie 2022 merge chiar mai departe de domeniul electoral și urmărește să: „realizeze o reprezentare mai echilibrată a femeilor și bărbaților în rândul directorilor societăților cotate la bursă prin stabilirea unor măsuri eficiente care urmăresc să accelereze progresul către echilibrul de gen, oferind în același timp societăților cotate la bursă suficient timp pentru a face aranjamentele necesare în acest

³⁶¹ Codul electoral: nr. 1381 din 21.11.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 451-463, art. 46.

³⁶² Rezoluția Parlamentului European referitoare la Strategia UE privind egalitatea de gen din 21 ianuarie 2021, Bruxelles, Procedură : **2019/2169(INI)** Texte adoptate - Strategia UE privind egalitatea de gen - Joi, 21 ianuarie 2021 (europa.eu)

³⁶³ REGULATION (EC) No 1922/2006 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 December 2006, on establishing a European Institute for Gender Equality, [EUR-Lex - 32006R1922 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](http://eur-lex.europa.eu)

scop.”³⁶⁴ Așadar la nivel european chestiunea egalității de gen este una primordială, politicile acestei organizații la care aspiră și Republica Moldova sunt îndreptate spre eliminarea oricărei forme de discriminare și încurajarea femeilor inclusiv în aspect electoral.

Revenind la concurenții electorali, atribuțiile acestora în cazul alegerilor locale sunt strâns legate de dreptul constituțional de a fi ales, fiind în drept să-și înainteze candidați pentru funcțiile eligibile din administrația locală. Totuși, suntem de părere că legislația electorală face o deosebire între candidații înaintați de partide politice, blocuri electorale și alte organizații social-politice și candidații independenți. Ultimii, pentru a avea posibilitatea de a candida, sunt obligați să treacă o etapă premergătoare de colectare de semnături pentru susținerea candidatului respectiv. Acest fapt pune în condiții diferite candidații înaintați de organizațiile politice față de cei independenți, chiar dacă și candidații partidelor sau blocurilor trec etapa desemnării de către organele interne, totuși nu poate fi comparată cu procedura colectării semnăturilor. La fel, vom menționa și statutul candidaților la funcția de primar pe care legislația electorală nu l-a clarificat definitiv, fiind înaintat de un bloc sau partid, acesta, conform legii electorale, apare distinct de organizația politică care l-a desemnat.

Pe lângă atributul de exercitare a drepturilor constituționale de a fi aleși, un atribut indirect al concurenților electorali este și acela de mobilizare a cetățenilor la vot și cel de evidențiere a liderilor comunităților locale. Nu pot exista state democratice fără de cetățeni sau organizații politice care să-și dorească accederea la conducere și administrarea treburilor statului. Un specific al alegerilor locale este că în urma acestora șansa de a accede în funcțiile de consilieri și primari este mai mare pentru candidații independenți spre deosebire de alegerile parlamentare. Astfel, în urma ultimelor alegeri locale generale din anul 2019 au acces, conform datelor Comisiei Electorale Centrale, un număr de 24 de candidați independenți în consiliile locale de nivelul II, 510 – în consilii de nivelu I și 112 primari.³⁶⁵

O particularitate a alegerilor locale o reprezintă și faptul că: „o persoană poate candida pentru funcția de consilier atât în consiliul unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi, cât și în consiliul unității administrativ-teritoriale de nivelul al doilea. O persoană poate candida și la funcția de primar, și la funcția de consilier local, dar nu poate candida la aceste funcții în mai multe

³⁶⁴ Official Journal of the European Union, DIRECTIVE (EU) 2022/2381 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 November 2022, on improving the gender balance among directors of listed companies and related measures, [EUR-Lex - 32022L2381 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

³⁶⁵ 20 Octombrie 2019 | [citat 10.05.2022]. Disponibil: <https://a.cec.md/ro/20-octombrie-2019-4847.html>.

circumscripții electorale de același nivel.”³⁶⁶ Astfel este atributul doar al scrutinelor locale când aceeași persoană poate participa concomitent în mai multe alegeri cum ar fi pentru funcția de consilier raional și sătesc sau consilier local și primar. Cu o singură condiție: acestea să se desfășoare în aceeași circumscripție electorală.

Din rândul persoanelor care reprezintă interesele primei categorii (reprezentanții în organele electorale, mandatarii financiari și persoanele de încredere) fac parte reprezentanții concurenților electorali în organele electorale care au drept de vot consultativ, dar și responsabili de prezentarea către aceste organe a rapoartelor financiare cheltuite în perioada electorală. Reprezentanții cu drept de vot consultativ au rolul de a reprezenta interesele concurenților electorali, fiind înregistrați în modul corespunzător ca și mandatarii care prezintă periodic rapoarte financiare. Astfel, organul electoral, respectând legislația electorală, ține legătura permanentă cu respectivul concurent, verifică activitatea financiară a acestuia, iar concurentul electoral are posibilitatea nemijlocit să fie la curent cu activitatea organului electoral, să conteste acțiunile sau inacțiunile altor concurenți, ori chiar a însuși organului electoral.

De menționat că persoanele de încredere au dreptul să facă agitație electorală în favoarea candidaților în cadrul adunărilor, mitingurilor, întâlnirilor cu alegătorii, prin intermediul mijloacelor de informare în masă sau altor forme de comunicare ce exclud încălcarea ordinii publice și normelor etice, să supună discuțiilor libere și sub toate aspectele programele electorale ale concurenților electorali, calitățile politice, profesionale și personale ale acestora; să reprezinte interesele concurentului electoral în relațiile cu autoritățile administrației publice, cu alegătorii și organele electorale; să asiste la ședințele organelor electorale, cu excepția ședințelor biroului electoral al secției de votare în ziua alegerilor și în ziua precedentă zilei alegerilor.³⁶⁷ Aceste categorii de subiecți vin în ajutorul și sprijinul concurenților electorali pentru desfășurarea nestingherită a activității electorale.

1. Cetățenii Republicii Moldova cu drept de vot

Conform Constituției Republicii Moldova, au dreptul de vot cetățenii Republicii Moldova de

³⁶⁶ Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427, art.163 alin. (5).

³⁶⁷ Hotărârea Comisiei Electorale Centrale privind aprobarea Regulamentului cu privire la activitatea persoanelor de încredere ale concurenților electorali: nr. 382 din 12.12. 2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 1-2, 13, pct. 9.

la vârsta de 18 ani, împliniți până în ziua alegerilor inclusiv.³⁶⁸ Nu au dreptul de vot persoanele lipsite prin hotărârea definitivă a instanței de judecată. Atribuțiile cetățenilor sunt fundamentale și edificatoare din punct de vedere al formării administrației locale, și fiind purtători ai suveranității decid asupra participării sau boicotării alegerilor, la fel decid prin exercitarea votului asupra componenței viitoarelor consilii locale, dar și asupra validării viitorilor primari. Pe lângă dreptul de vot, aceștia mai au posibilitatea să conteste hotărârile organelor electorale, să verifice listele electorale, precum și să conteste acțiunile concurenților electorali. Cercetătorul V. Popa vorbește despre această categorie de participanți în alegeri ca fiind o categorie de subiecți ai dreptului electoral. El menționează că aceștea posedă capacitate juridică electorală.³⁶⁹ Deci, principalul atribut al persoanei fizice este de a decide asupra rezultatului alegerilor. Acest fapt trebuie înțeles nu doar ca un rezultat al votării, dar într-un sens mai larg inclusiv și neparticiparea cetățenilor (boicotul) și care, în anumite situații, poate duce la nevalabilitatea alegerilor. Așadar, alegerile sunt considerate nevalabile în anumite circumscripții dacă la ele au participat mai puțin de 1/4 din numărul persoanelor înscrise în listele electorale. Hotărârea cu privire la declararea alegerilor nevalabile se adoptă de către Comisia Electorală Centrală în baza actelor prezentate de consiliile electorale de circumscripție.³⁷⁰ Prin urmare, cetățeanul cu drept de vot prin atributul votului este deținătorul puterii care poate să decidă asupra acesteia, precum și asupra sorții alegerilor în ansamblul lor. Pe de o parte, cetățenii pot participa ca și candidați electorali, iar, pe de altă parte, aceștea participă ca și electorat. Această categorie de subiecți îmbină în sine atât atributul exercitării votului ca transmitere a mandatului către aleșii locali, cât și atributul concurentului sau aspirantului pentru funcția politico-administrativă de nivel local.

O particularitate o reprezintă faptul că cetățenii care au viză de domiciliu într-o localitate aru drept de vot doar pentru a alege reprezentanții administrației locale doar din acea localitate, și nu de unde ar dori persoana. Prin urmare, votul este restricționat de viza de domiciliu, iar cetățenii care în ziua alegerilor se află în afara razei vizei de domiciliu, practic, sunt lipsiți de dreptul de alegere. Neexistând posibilitatea votului prin corespondență sau a votului electronic, practic, cetățenii cu drept de vot din afara Republicii Moldova sunt excluși în alegerile locale din procesul constituțional

³⁶⁸ Constituția Republicii Moldova: din 29.07.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr.1, art. 38.

³⁶⁹ POPA, V., *Tratat de drept constituțional și instituții politice*, ed. a 2- rev. și ad. Chișinău: Notograf Prim SRL, 2021, p. 922.

³⁷⁰ Codul electoral: nr. 1381 din 21.11.1997. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2017, nr. 451-463, art. 147.

de formare a organelor administrației locale. Considerăm aceasta o carență majoră pentru edificarea democrației în Republica Moldova.

2. Observatorii, societatea civilă, presa, comunitatea internațională

Observatorii pot fi reprezentanți ai asociațiilor obștești calificate din Republica Moldova sau reprezentanți ai concurenților electorali, acreditați de organele electorale în condițiile Codului Electoral. Aceștia pot fi atât naționali, cât și internaționali, având următoarele **atribuții**:

- „să asiste, fără a se implica în proces, la toate ședințele organelor electorale, la controlul, sigilarea și deschiderea urnelor de vot, la numărarea și totalizarea voturilor, la operațiunile legate de listele electorale, buletinele de vot, certificatele pentru drept de vot, la întocmirea proceselor verbale de totalizare a rezultatelor alegerilor; să informeze președintele organului electoral despre neregulile observate în procesul alegerilor;

- să aibă acces la toate informațiile cu caracter electoral, la listele electorale, la procesele verbale întocmite de organele electorale;

- să obțină copii de pe hotărârile și procesele-verbale ale organului electoral;

- să asiste, fără a se implica în proces, la întâlnirile concurenților electorali cu alegătorii;

- în urma înștiințării președintelui organului electoral, să efectueze înregistrări video și audio, să fotografieze derularea procesului electoral, fără a pune în pericol secretul și securitatea votării sau protecția datelor cu caracter personal;

- în caz de necesitate, să fie însoțit de interpret, care nu va interveni în procesul electoral sau în alte acțiuni electorale realizate de organele electorale;

- observatorii internaționali au dreptul să solicite, în caz de necesitate, asistență din partea Oficiului de Protocol al Observatorilor;

- observatorii naționali (locali) pot depune sesizări privind neregulile depistate, care se examinează de către președintele organului electoral, cu informarea obligatorie a autorului sesizării despre decizia luată.³⁷¹

Aceste atribuții au fost stabilite încă de vechea reglementare fiind valabile și în condițiile noului cod.

Societatea civilă, fiind privită ca totalitatea organizațiilor și instituțiilor non-guvernamentale care exprimă interesele și voința cetățenilor, are atributul de participant la viața publică, inclusiv

³⁷¹ Hotărârea Comisiei Electorale Centrale cu privire la aprobarea Regulamentului privind statutul observatorilor și procedura de acreditare a acestora: nr. 332 din 24.10.2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 168-169, 571, pct. 18.

procesul de alegeri prin mecanisme bazate pe voluntariat și drepturi garantate, cum ar fi: accesul la informații, transparența sau dreptul la petiționar. În acest context, activitățile acestea se pot materializa pe parcursul alegerilor prin acțiuni de cercetare a programelor electorale ale concurenților electorali, efectuarea sondajelor de opinie, participări la dezbateri electorale în calitate de experți etc. Rolul societății civile pentru alegeri este important din punctul de vedere al garantării libertății acestora prin implicarea acestora fără un interes politic ascuns.

Cât privește presa, rolul acestora este de a reflecta campania electorală într-o manieră echidistantă, pentru ca alegătorul să-și poată forma o opinie cu privire la alegeri și la concurenții electorali. Rolul presei s-a intensificat în alegerile de orice tip după războiul al doilea mondial, când dezvoltarea tehnologică a permis ca instituțiile de media, ca radioul, televiziunea, ziarele, presa de pe internet sau prin alte mijloace tehnice să fie accesibilă unui public larg. Pentru monitorizarea activității presei, Consiliul Audiovizualului are un rol fundamental, spre exemplu, pentru alegerile locale noi din 29 mai 2022 Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 405 din 04.04.2022 a stabilit că pe durata campaniei electorale, administrațiile furnizorilor de servicii media supraveghează respectarea prevederilor legislației electorale și legislației privind serviciile media audiovizuale, țin evidența timpilor de antenă acordați concurenților electorali și prezintă săptămânal (în ziua de luni) la Consiliul Audiovizualului raportul, conform modelului aprobat de Consiliul Audiovizualului, despre volumul de emisie electorală (spoturi, dezbateri și materiale electorale difuzate în cadrul rubricilor special create pentru reflectarea campaniei electorale, emisiuni informative).³⁷² Noul Cod electoral a statuat și principiile în baza cărora trebuie să funcționeze presa astfel: „Instituțiile mass-media au obligația de a respecta principiile de echitate, echilibru și imparțialitate în reflectarea alegerilor. Acestea trebuie să ofere grupurilor de inițiativă, concurenților electorali și participanților la referendum timp de antenă sau spațiu pentru publicitatea electorală în condiții egale și nediscriminatorii.”³⁷³

Observăm un rol sporit al mijloacelor de informare în masă în procesul alegerilor și chiar formarea din partea statului a mecanismului de garantare a libertății de exprimare, echidistante și cu respectarea drepturilor electorale ale participanților în acest proces.

„În perioada electorală, Consiliul Audiovizualului prezintă public, săptămânal, rapoarte de

³⁷² Hotărârea Comisiei Electorale Centrale pentru aprobarea Regulamentului privind reflectarea campaniei electorale la alegerile locale noi din 29 mai 2022 în mijloacele de informare în masă: nr. 405 din 04.04.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 106-114, 433, pct. 8.

³⁷³ Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427, art. 89 alin.(2).

monitorizare și adoptă decizii în funcție de rezultatele monitorizării. În termen de 3 zile după ziua votării (ziua de miercuri), Consiliul Audiovizualului prezintă public un raport de monitorizare a zilelor de sâmbătă și duminică, când agitația electorală este interzisă. Rapoartele de monitorizare, precum și raportul de bilanț sunt prezentate Comisiei Electorale Centrale și sunt plasate pe pagina web oficială a Consiliului Audiovizualului și pe paginile web oficiale ale furnizorilor de servicii media monitorizați, cel târziu a doua zi după prezentarea publică.”³⁷⁴ În acest context, dorim să remarcăm procesul complicat de garantare a intereselor tuturor actorilor, acest fapt poate atinge un nivel maxim de realizare doar în societățile cu democrații avansate, unde nivelul de conștiință civică a cetățenilor, bazat pe un nivel performant de educație, garantează îndeplinirea scopurilor presei societății civile, dar și ale celor care aspiră la funcțiile eligibile, precum și ale cetățenilor care participă la vot.

În ceea ce privește comunitatea internațională, aceasta are rolul de monitorizare a alegerilor prin observatorii internaționali sau prin misiunile diplomatice acreditate în Republica Moldova. Când spunem comunitatea internațională, avem în vedere subiecții dreptului internațional cu care interacționează Republica Moldova, acceptând globalizarea ca un fenomen al lumii democratice, fiecare dintre subiecții dreptului public internațional este interesat în promovarea unor alegeri libere care să promoveze legitimitatea și stabilitatea comunității internaționale. Așadar, a ține cont de rezultatele misiunilor de observatori din partea unor state sau organizații guvernamentale internaționale se referă nu la obligația statului, ci la reputația lui la nivel internațional.

3.4. Dificultățile organizării alegerilor locale, instrumente și modalități de depășire

Alegerile locale, ca modalitate de formare a autorităților administrației locale, se practică în cea mai mare parte a statelor democratice, mai ales cu referire la alegerea unui organ colectiv, de exemplu, consiliul local. În această ordine de idei, doctrinarul român A. Iorgovan menționează că: „în Anglia, comuna, care stă la baza întregului sistem de organizare administrativă, se identifică cu parohiile, iar ca unitate administrativă este condusă de consilii proprii. Consiliile sunt formate din minim 5 și maxim 25 de membri aleși prin vot secret, pentru un mandat de patru ani. În SUA, după modelul englez, întâlnim consilii la toate nivelurile, dar diferă foarte mult rolul acestora, în funcție de sistemul de administrație practicat, determinat de existența unui primar forte sau nu, respectiv a specialistului în probleme de administrație (*city manager*). În Franța, consiliul municipal este ales

³⁷⁴ *Ibidem*, art. 90 alin. (16).

prin vot universal, direct de cetățenii care au împlinit 18 ani. În Italia, la nivel comunal, ca și provincial, este ales un consiliu, înțeles ca organ de orientare și de control politico-administrativ. În Germania, după anul 1960 a avut loc un proces de regrupare a comunelor (numai în Renania-Westphalia, numărul acestora s-a redus de la 2362 la 370). Fiecare land are, însă, propria sa lege de organizare comunală.”³⁷⁵

Dacă ne referim la funcția de primar, tot cercetătorul A. Iorgovan menționează că: „este o funcție tradițională în administrația locală, nu numai în Europa, dar și pe alte continente. Legislația contemporană conține mai multe soluții cu privire la modalitatea de investitură. De pildă, în Elveția, în zona germană, cel puțin, primarul se alege odată cu consiliul comunal, el trebuie să fie și membru al consiliului. În Franța, dimpotrivă, consiliul este cel care alege primarul și adjuncții acestuia. În Belgia, există altă formulă, primarul comunei este numit de rege dintre membrii consiliului comunal, la propunerea consilierilor, În Italia, atât primarul, cât și președintele consiliului provinciei sunt aleși de structurile pe care le vor prezida, primarul de către giunta comunală, la rândul ei aleasă de consiliul comunal, iar președintele – de către consiliul provinciei.”³⁷⁶

În Republica Moldova, după cum am arătat anterior, atât membrii consiliilor locale, cât și primarii sunt aleși prin vot de cetățeni. Reglementările procedurilor de organizare a alegerilor sunt prevăzute, în special, în Codul electoral, dar și într-o serie de regulamente și instrucțiuni ale Comisiei Electorale Centrale. În cele trei decenii de independență, Republica Moldova a trecut prin mai multe transformări normative, căutând să reglementeze alegerile locale prin prisma noilor împrejurări politice, dar și din perspectiva interesului de moment al forțelor care se aflau la conducerea centrală a statului, un ultim exemplu în acest sens este implementarea sistemului electoral mixt.

Potrivit unor cercetări, „alegerile din Republica Moldova se desfășoară într-o atmosferă de atitudine negativă a cetățenilor față de nivelul de trai.”³⁷⁷ Acest fapt persistă aproape în toate scrutinele desfășurate până în prezent, care reprezintă un efect al altor probleme, cum ar fi: creșterea economică scăzută, șomajul, lipsa locurilor de muncă, neîndeplinirea promisiunilor electorale și, prin urmare, încrederea scăzută în partidele politice și în instituțiile statului. Acesta este tabloul politico-social în care au loc alegerile din Republica Moldova. În perioada 9 februarie 2021 – 16

³⁷⁵ IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed a 3-a. București: AllBeck, 2001, p. 459-460.

³⁷⁶ *Ibidem*, p. 497.

³⁷⁷ *Procesul electoral în republica Moldova: realități, tendințe și perspective*. Filiala din Chișinău a Institutului Internațional de Monitorizare a Dezvoltării Democrației, Parlamentarismului și Respectării Drepturilor Electorale ale Cetățenilor Statelor Membre ale AIP CSI (IMDD AIP CSI). Chișinău: Princeps, 2015, p. 235.

martie 2021, Institutul Republican Internațional a efectuat un sondaj de opinie în rândul cetățenilor Republicii Moldova. Unele rezultate ale acestuia, exprimate prin răspunsurile la întrebările care vizează atmosfera socială, dar și speranțele cetățenilor pot fi vizualizate în tabelul A3.1.1 din Anexe.³⁷⁸

Sintetizând, relatăm că datele ilustrează interesul sporit al cetățenilor față de problemele economice, lipsa încrederii în ziua de mâine și problemele legate de puterea de cumpărare, deși la întrebarea: Dacă consideră că alegerile prezidențiale din 2020 au fost libere și corecte, afirmativ au răspuns 66%, fiind un procent destul de ridicat.³⁷⁹

Toate acestea precum și cele expuse în prezenta lucrare demonstrează că alegerile, inclusiv cele locale, în Republica Moldova sunt un proces complicat, care respectă în linii mari principiile democrației, dar au o serie de curențe specifice societăților ieșite din regimuri totalitare. Pe lângă problemele de ordin social, economic sau politic, alegerile locale mai comportă o serie de dificultăți ce țin de organizarea acestora, ce vizează nemijlocit procedurile juridice, dotarea tehnică, reglementarea normativă, cultura electorală, migrare etc. Pe lângă informația descrisă anterior despre cele care au o influență indirectă asupra desfășurării alegerilor, în continuare vom expune cercetările cu privire la ansamblul problematicei nemijlocit legate de procesul desfășurării alegerilor prin prezentarea unui tablou al spectrului de probleme și recomandări în acest sens. Totodată, amintim că alegerile locale nu trebuie privite doar ca un proces politico-juridic, dar și ca un proces administrativ prin care are loc formarea autorităților administrației publice locale.

Astfel, problematica alegerilor locale poate fi, în opinia noastră, divizată în mai multe categorii, printre care:

I. Problematica ce ține de aspectul tehnico-organizatoric al alegerilor locale

În această categorie includem dotarea secțiilor de votare, acestea reprezentând locul unde cetățenii cu drept de vot se prezintă în ziua votării pentru a-și exprima opțiunea votului, care ar trebui să corespundă cerințelor și intereselor tuturor alegătorilor, inclusiv și ale celor cu anumite deficiențe locomotorii, fiind dotate cu rampe de acces sau de vedere, auz, dar în realitate aceste dotări specifice lipsesc la unele secții de votare. Astfel, această categorie de persoane, practic, este lipsită de posibilitatea să-și exercite drepturile constituționale. Vom aminti, de asemenea, că

³⁷⁸ PowerPoint Presentation (www.iri.org) [(citată 15.05.2022)]

³⁷⁹ *Ibidem*.

Republica Moldova a ratificat convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități.³⁸⁰

Așadar, Republica Moldova și-a asumat obligația să asigure ca drepturile persoanelor cu dizabilități să fie respectate, promovate și protejate în mod egal cu drepturile celorlalți. Vom mai aminti că tipurile de dizabilități care pot influența posibilitatea persoanei de a-și exercita dreptul de vot sunt: deficiențe de vedere, deficiențe de auz, deficiențe fizice (locomotorii). „În Republica Moldova, persoane cu dizabilități sunt câteva zeci de mii, mulți dintre ei nu activează în câmpul muncii, trăiesc sub minimumul de existență și se confruntă cu stigmatizarea și discriminarea în majoritatea aspectelor vieții.”³⁸¹ Înțelegând că acest spectru de probleme ține și de posibilitatea dotării financiare a alegerilor, recomandăm următoarele instrumente ca forme de depășire:

- educarea civică, accesibilă tuturor, cu implicarea în acest proces a persoanelor cu anumite dizabilități;
- selectarea unor încăperi pentru birourile secțiilor de votare care ar fi dotate cu cele necesare în acest sens;
- elaborarea unor instrumente de votare la distanță prin mijloace electronice etc.;
- încurajarea de către organele electorale pentru ca persoanele respective să se implice în organizarea procesului de alegeri (în calitate de observatori) sau includerea în componența organului electoral central a unui membru din partea persoanelor respective;
- încurajarea actorilor politici (partide politice, blocuri electorale) pentru includerea în listele de candidați a persoanelor cu dizabilități, aceste încurajări pot fi materializate prin anumite facilități financiare pentru actorii politici care includ un anumit procent în listele lor.

Un alt tip de probleme din această categorie ar fi cele legate de listele electorale, menționat anterior, care rezidă în faptul că există o necorespondere între datele BNS și Registrul Electoral ținut de Comisia Electorală Centrală, ceea ce duce la neclaritatea numărului exact de alegători, ce poate influența rezultatul votului. Prin urmare, la acest capitol se impune:

- clarificarea necorespunderii registrului alegătorilor cu datele statistice printr-o colaborare mai strânsă între două instituții ale statului: CEC și BNS;

³⁸⁰ Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități, adoptată la New York de Adunarea Generală a ONU la 13 decembrie 2006, semnată de Republica Moldova la 30 martie 2007 și ratificată ulterior prin Legea nr. 166 din 09.07.2010. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2010, nr. 126-128, 428.

³⁸¹ Rolul statului în asigurarea drepturilor electorale ale persoanelor cu dizabilități, Filiala din Chișinău a Institutului Internațional de Monitorizare a Dezvoltării Democrației, Parlamentarismului și Respectării Drepturilor Electorale ale Cetățenilor Statelor Membre ale AIP CSI (IMDD AIP CSI). Chișinău: Princeps, 2017, p. 9.

– efectuarea la necesitate a unui referendum pentru clarificarea situației date.

Alt spectru de probleme vizează păstrarea documentelor cu caracter electoral și, în special, a buletinelor de vot, după bilanțul alegerilor. Astfel, legislația electorală veche prevedea că „se remit instanței de judecată în a cărei rază se află consiliul electoral de circumscripție – buletinele valabile, buletinele nevalabile și buletinele anulate, listele electorale și certificatele cu drept de vot, câte un exemplar de procese-verbale și rapoarte ale consiliilor electorale de circumscripție și ale birourilor electorale ale secțiilor de votare, formularul special de numărare a voturilor, toate contestațiile, însoțite de hotărârile adoptate cu privire la soluționarea lor, iar în cazul alegerilor locale generale – și listele consilierilor aleși, listele candidaților supleanți, șirurile descrescătoare pentru fiecare circumscripție electorală.”³⁸² În noua reglementare electorală se prevede că: „Documentele (materialele) electorale, se păstrează la Comisia Electorală Centrală în conformitate cu prevederile Legii nr. 880/1992 privind Fondul Arhivistic al Republicii Moldova și ale Regulamentului privind organizarea și funcționarea Arhivei Comisiei Electorale Centrale, aprobat prin hotărâre a Comisiei Electorale Centrale. După expirarea termenului de 3 luni de la confirmarea rezultatelor alegerilor, buletinele cu voturile valabil exprimate, buletinele nevalabile și buletinele anulate, listele electorale, precum și certificatele cu drept de vot remise spre păstrare temporară inspectoratelor teritoriale de poliție se nimicesc.”³⁸³ Astfel, din noile reglementări reiese că organul electoral central are și o funcție arhivistică. Credem că termenul de păstrare de doar 3 luni de la confirmarea rezultatelor alegerilor a buletinelor de vot utilizate este prea scurt, acesta în accepțiunea noastră ar trebui cel puțin dublat.

Trebuie să amintim că în anul 2016, pentru asigurarea calității actului de justiție, a eficienței sistemului judecătoresc, a distribuției echitabile a sarcinilor între instanțele judecătorești, a utilizării eficiente a fondurilor publice, precum și în vederea creării premiselor pentru specializarea judecătorilor, a avut loc reforma instanțelor de judecată, inclusiv și pentru a îndeplini angajamentele asumate de Republica Moldova față de partenerii externi³⁸⁴. „Modificarea hărții instanțelor reprezintă o condiționalitate impusă de UE (din Matricea de politici, Anexă a Acordului de finanțare dintre Guvernul Republicii Moldova și Uniunea Europeană privind Programul de suport al reformei

³⁸² Codul electoral: nr. 1381 din 21.11.1997. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2017, nr. 451-463, art. 67.

³⁸³ Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427, art. 87.

³⁸⁴ Legea cu privire la reorganizarea instanțelor judecătorești: nr. 76 din 21.04.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 184-192, 387.

justiției, semnat la Bruxelles la 14 iunie 2014 și aprobat prin hotărâre de Guvern la 2 septembrie 2013).”³⁸⁵ Acest fapt a dus la apariția neclarităților în ceea ce privește competența clară a instanței care ar trebui să păstreze buletinele de vot transmise de consiliile electorale, prin urmare putem considera că la moment prin revizuirea legii electorale această dificultate a fost depășită, deși apare un semn de întrebare cu privire la capacitatea organului electoral central în ceea ce privește domeniul arhivistic, dar și pregătirea judecătorilor în ce privește specializarea lor în domeniul de contencios electoral, prin urmare, **recomandările** noastre pentru eliminarea acestor lacune ar fi:

- conlucrarea, înaintea demarării perioadei alegerilor, dintre organul electoral central, Ministerul Justiției și Consiliul Superior al Magistraturii în ceea ce privește instruirea magistraților pe domeniul electoral;

- în caz de necesitate, modificarea legislației în acest sens;

- consultarea organelor administrației publice locale;

- întărirea capacităților tehnice și logistice a Comisiei Electorale Centrale.

O altă problemă ce poate pune în impas însăși demararea procesului de alegeri ține de alocarea financiară care se face prin Parlament și Guvern. Or, în acest sens, trebuie clarificate aspectele privind termenul pe care îl au cele două autorități centrale pentru a transfera mijloacele necesare către Comisia Electorală Centrală pentru ca aceasta să-și poată îndeplini atribuțiile specifice desfășurării în termen a alegerilor.

O altă problemă la acest capitol o reprezintă lipsa practicii electorale în legătură cu instituirea unor modalități alternative de vot. Astfel în condițiile în care o parte considerabilă a populației emigrează peste hotarele Republica Moldova, votul electronic ar reprezenta o modalitate de păstrare a legăturii cu localitatea de reședință. În condițiile în care serviciile de plăți electronice sunt în creștere, putem spune că populația are o oarecare experiență de a folosi aceste mijloace și putem prin analogie să presupunem că ar deveni un mijloc alternativ de votare, inclusiv pentru alegătorii tineri sau aflați peste hotare, care la moment sunt excluși practic din scrutinul local. Totuși, acest mijloc alternativ de vot ar trebui să țină cont de securizarea votului, transparență și în același timp poate fi implementat doar după expertimentarea lui într-o anumită regiune, pentru a depista și a înlătura eventualele lacune tehnice sau normative. Vom sublinia faptul că în acest sens prin Hotărârea CEC nr. 725 din 11.10.2022 „în scopul digitalizării procesului electoral, aplicării

³⁸⁵ Reforma instanțelor de judecată. Ce trebuie să cunoașteți | Bizlaw [citat 15.05.2022]. Disponibil: <https://www.bizlaw.md/2018/10/04/reforma-instantelor-de-judecata-ce-trebuie-sa-cunoasteti>

metodelor alternative de vot și oferirii posibilității pentru alegători de a participa la alegeri prin intermediul votului electronic, în temeiul art.18 alin. (2) și (4), art. 22 din Codul electoral și în conformitate cu pct. 3 lit. b), pct. 8 lit. b) și pct. 9 sub pct.. 5) lit. c) din Concepția Sistemului Informațional Automatizat de Stat „Alegeri”, aprobată prin Legea nr.101/2008, Comisia Electorală Centrală creează Grupul de lucru interinstituțional pentru elaborarea și pilotarea Sistemului Informațional de Vot prin Internet ca metodă alternativă de vot, conform și aprobă planul de acțiuni pentru elaborarea și pilotarea Sistemului Informațional de Vot prin Internet.”³⁸⁶ Astfel autoritățile statului lucrează în colaborare cu organele electorale la implementarea votului electronic, deși rămâne o necunoscută practicarea acestuia pe scară largă în alegeri, totodată Comisia de la Veneția în recomandările pentru proiectul Codului Electoral referitor la posibilitatea introducerii modalităților alternative de vot menționează că: „acest lucru poate să se facă, ținând seama cuvenită de câteva stări cruciale ale procesului, inclusiv furnizarea de informații relevante procedurile prevăzute de lege, testarea, pilotarea, achizițiile transparente, instruirea oficialilor electorali și educarea alegătorilor, precum și mecanisme cuprinzătoare pentru screening-lu și protecția securității cibernetice și auditul și certificarea sistemelor.”³⁸⁷

II. Dificultăți privind instruirea funcționarilor electorali

Specificul alegerilor locale rezidă în faptul că acestea implică un număr mare de funcționari electorali la nivel local, care trebuie să decidă asupra desfășurării alegerilor. Persoanele respective nu în toate cazurile au o instruire juridică sau experiență în organizarea alegerilor. Aici amintim de rolul Centrului de Instruire Continuă în Domeniul Electoral și de faptul că pentru buna desfășurare a alegerilor sunt implicați în jur de 20 000 de funcționari electorali, procesul acesta trebuie să capete un caracter continuu, chiar și în afara perioadei electorale, având în vedere că numărul funcționarilor care activează în centru respectiv este de doar 7.³⁸⁸ Prin urmare, Comisia Electorală Centrală în colaborare cu autoritățile locale ar trebui:

– Să pregătească programe de instruire în afara perioadelor electorale care ar implica funcționari electorali, funcționari ai autorităților locale și judecători;

³⁸⁶ Hotărârea Comisiei Electorale centrale cu privire la crearea Grupului Interinstituțional de lucru pentru elaborarea și pilotarea Sistemului Informațional de Vot prin Internet: nr. 725 din 11.10.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 334-341, 1233.

³⁸⁷ CDL-AD(2022)025-e Republic of Moldova - Joint opinion on the draft electoral code approved by the Council for Democratic Elections at its 74th meeting (Venice, 20 October 2022) and adopted by the Venice Commission at its 132nd Plenary Session (Venice, 21-22 October 2022), pct. 34, [Venice Commission :: Council of Europe \(coe.int\)](https://www.venicecommission.org/en/CDL-AD(2022)025-e-Republic-of-Moldova-Joint-opinion-on-the-draft-electoral-code)

³⁸⁸ IURAS, N. *Instruirea și educația electorală: Cazul Centrului de Instruire Continuă în Domeniul Electoral din Moldova*, Studiu de caz. 27.05.2021. [online] Disponibil: https://cicde.md/wp-content/uploads/2023/03/articol_natalia_rum_4701807.pdf

- periodic, să înnoiască registrul funcționarilor electorali;
- să răspândească exemple de bune practici în rândul funcționarilor electorali;
- să întărească capacitățile Centrului de Instruire Continuă în Domeniul Electoral.

Instruirea într-un sens mai larg are și un alt aspect, care vizează gradul de instruire a cetățenilor cu drept de vot, nivelul acestora de cunoaștere a drepturilor și obligațiilor electorale, fapt ce implică și gradul de cultură electorală pentru a forma, în rândul celor care sunt purtători de suveranitate, un nivel de conștiință civică necesar pentru a face față manipulărilor, dar și pentru a putea decide asupra acordării votului într-un mod independent și argumentat. Gradul de instruire a votanților se formează într-o perioadă lungă de timp prin practicarea exercițiului electoral periodic, căpătând experiență electorală, dar și cu implicarea autorităților statului care trebuie să fie interesate în desfășurarea unor alegeri cu adevărat competitive, neviciate de interesele diferitor concurenți electorali sau a altor factori interesați, într-o formă sau alta, de rezultatele alegerilor.

III. Dificultăți privind finanțarea campaniilor electorale

„O problemă a scrutinelor desfășurate în Republica Moldova și abordată cu regularitate de către societate o constituie finanțarea și utilizarea resurselor financiare în campania electorală de către concurenți electorali.”³⁸⁹

Pentru a avea un tablou al fluxurilor mijloacelor bănești, prezentăm tabelul A4.1 din Anexe, ce include principalele partide parlamentare care au participat la alegerile locale generale din 20 octombrie 2019, veniturile, cheltuielile dar și costul unui vot în resurse financiare cheltuite.³⁹⁰

Dacă este să privim alegerile ca „un indicator semnificativ de trecere la statul democratic, care ulterior asigură dezvoltarea democrației”³⁹¹, atunci, modul de susținere financiară a concurenților electorali este unul fundamental în acest sens.

Vom menționa că finanțarea campaniilor electorale într-un sens mai larg cuprinde mai multe direcții printre care:

- finanțarea organelor electorale;
- finanțarea partidelor și candidaților independenți.

³⁸⁹ **CEBANU, I.** Aspecte juridice privind finanțarea campaniei electorale în cazul alegerilor locale. În: *Dinamica schimbării și cultura organizațională a viitorului*. Materialele conferinței naționale științifico-practică cu participare internațională, ediția a II-a. Chișinău, 18.11.2021, p 159.

³⁹⁰ *Alegerile locale generale din 2019 în Republica Moldova*. [citat 15.05.2022]. Disponibil: https://alegeri.md/w/Alegerile_locale_generale_din_2019_%C3%AEn_Republica_Moldova.

³⁹¹ **CEBANU, I.** Particularități specifice ale sistemelor electorale moderne din țările cu regimuri democratice. În: *Dinamica schimbării și cultura organizațională a viitorului*. Materialele conferinței naționale științifico-practică cu participare internațională. ediția-I-a, Chișinău, 20.11.2020, p 231.

Astfel în ceea ce privește finanțarea organelor electorale: „Comisia Electorală Centrală se finanțează din bugetul de stat în limita alocațiilor bugetare aprobate prin legea bugetară anuală. Bugetul Comisiei Electorale Centrale se elaborează, se aprobă și se administrează conform principiilor, regulilor și procedurilor prevăzute de Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014.”³⁹² Prin urmare, principalul organ electoral nu dispune de nicio independență financiară, fiind total dependent de alocațiile de la bugetul de stat. Totodată: „finanțarea curentă a Consiliului Electoral Central al Găgăuziei, precum și finanțarea necesară organizării și desfășurării alegerilor regionale se realizează din bugetul Găgăuziei. Finanțarea necesară organizării și desfășurării alegerilor pentru Parlament, pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, a alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale, precum și cea necesară desfășurării referendumurilor se realizează din bugetul Comisiei Electorale Centrale, din mijloacele prevăzute pentru alegeri.”³⁹³ Astfel, în responsabilitatea organului electoral central revine finanțarea unui alt organ cu caracter permanent, anume cel arătat mai sus, cu excepția finanțării curente și a alegerilor regionale.

Cu referire la organizarea alegerilor, „cheltuielile legate de organizarea și desfășurarea alegerilor se suportă de la bugetul de stat, în limita alocațiilor aprobate prin legea bugetară anuală pentru Comisia Electorală Centrală. Cheltuielile pentru organizarea și desfășurarea alegerilor sunt parte integrantă a bugetului Comisiei Electorale Centrale”³⁹⁴ Așadar, orice campanie electorală rămâne la latitudinea bugetului de stat și posibilităților financiare pe care le poate suporta acesta.

În ceea ce privește reglementarea electorală, pentru finanțarea activității partidelor politice și a grupurilor de inițiativă în campaniile electorale pot fi utilizate doar resursele financiare provenite din activitatea de salariat, de întreprinzător, științifică sau din cea de creație, desfășurată de către cetățenii Republicii Moldova atât pe teritoriul Republicii Moldova, cât și în afara acestuia.

Finanțarea grupurilor de inițiativă și a campaniilor electorale ale concurenților electorali de către persoane fizice sau juridice se efectuează cu respectarea următoarelor condiții:

a) concurentul electoral deschide la bancă un cont cu mențiunea „Fond electoral”, transferând în el mijloace financiare proprii, precum și alte mijloace bănești primite în condițiile legii de la persoane fizice, cetățeni ai Republicii Moldova, ori de la persoane juridice din țara și

³⁹² Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427, art. 30 alin. (1) și (2).

³⁹³ *Ibidem*, art. 36 alin. (3).

³⁹⁴ *Ibidem*, art. 47 alin. (1)-(2).

anunță Comisia Electorală Centrală despre persoana responsabilă de finanțele sale (trezorierul), candidații în alegeri nu pot fi desemnați trezoreri.³⁹⁵ Acest aspect a rămas în vigoare și conform noilor reglementări electorale.

b) pentru finanțarea pot fi utilizate următoarele surse: „mijloace financiare proprii acumulate în conturile partidului politic la data începerii perioadei electorale (cotizații, donații, alocații, alte venituri prevăzute de lege); donații; credite fără dobândă de la stat.”³⁹⁶

c) donațiile făcute pot fi de următoarele tipuri:

– „donații în bani, proveniți din activitatea de salariat, de întreprinzător, științifică sau din cea de creație, desfășurată de către cetățenii Republicii Moldova, din burse, pensii, prestații sociale sau din alte venituri legale, cu excepția ajutorului social;

– donații sub formă de proprietăți, bunuri, mărfuri, obiecte, lucrări sau servicii gratuite ori în condiții mai avantajoase decât valoarea comercială sau de piață. Aceste donații sunt reflectate la valoarea lor de piață Pentru a preveni utilizarea resurselor financiare ocolind conturile cu mențiunea „Fond electoral”/„Destinat grupului de inițiativă”, este interzisă donația proprietăților, a bunurilor, a mărfurilor, a obiectelor sau a lucrărilor, a căror destinație finală a fost ajustată în perioada electorală și a implicat utilizarea resurselor financiare care nu sunt reflectate în conturile cu mențiunea „Fond electoral”/„Destinat grupului de inițiativă” pentru utilizare în campania electorală.”³⁹⁷

d) statul alocă partidelor politice resurse financiare, astfel, „Susținerea materială de către stat a campaniilor electorale se realizează prin alocații de la bugetul de stat acordate partidelor politice în corespundere cu Legea nr. 294/2007 privind partidele politice, timp gratuit de emisie, credite fără dobândă și alte forme prevăzute de legislație.”³⁹⁸

e) „În cazul alegerilor parlamentare și al celor locale, cuantumul creditelor fără dobândă se stabilește pentru partide politice, blocuri electorale și separat pentru candidații independenți, indiferent de numărul candidaților înregistrați și/sau al funcțiilor electivă pentru care candidează. În cazul alegerilor prezidențiale, cuantumul creditului fără dobândă se stabilește în mărime unică pentru toți concurenții electorali.”³⁹⁹

Deși legislația electorală, după cum am arătat mai sus, a suferit anumite modificări și a pus

³⁹⁵ Codul electoral: nr. 1381 din 21.11.1997. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2017, nr. 451-463, art. 41

³⁹⁶ Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427, art. 54 alin. (1).

³⁹⁷ *Ibidem*, art. 57 alin. (1).

³⁹⁸ *Ibidem*, art. 51 alin. (1).

³⁹⁹ *Ibidem*, art. 51 alin. (3)

accentele pe modul de verificare financiară a concurenților electorali, din reglementările legislative atestăm mai multe neclarități, printre care modalitatea de cheltuire a mijloacelor financiare care poate avea loc doar după transferul acestora pe contul special, însă practica operațiunilor economice arată că de cele mai multe ori concurenții electorali vor semna acorduri economice pentru necesitățile campaniei electorale fără să aibă sumele necesare virate pe cont sau utilizarea acestor mijloace doar după declararea lor la organul electoral îngreunează și mai mult procesul tranzacțiilor cu caracter electoral, care au specificul lor, sunt limitate în timp, de cele mai multe ori fiind acorduri de adeziune, ele, practic, nu pot fi negociate de concurenții electorali. Pe lângă toate acestea, creditarea oferită de stat pentru potențialii concurenți electorali nu conține anumite garanții care ar atrage concurenții cu situații financiare precare pentru a beneficia de creditele respective. Prin urmare, **recomandăm** ca organul electoral central să creeze un mecanism clar de contrapunere a sumelor cheltuite și declarate cu cheltuielile din teren, această procedură ar elimina anumite suspiciuni legate de cheltuielile efectuate în campania electorală.

IV. Dificultăți de ordin legislativ

Această categorie de probleme ține de modul de interpretare a legislației electorale și de comportamentul, în special, al funcționarilor electorali. Așadar, primele aspecte normative care ar putea fi revăzute vizează numirea membrilor în consiliile electorale și birourile secțiilor de votare, dar și de modul de formare a componenței organului electoral central. Credem că dreptul partidelor parlamentare sau al organelor administrației publice centrale la formarea competenței acestora ar trebui înlocuit cu acordarea acestei prerogative Consiliului Superior al Magistraturii, autorităților locale sau altor factori care nu au un interes direct în procesul electoral, pentru a oferi un grad sporit de independență funcționării sistemului organelor electorale.

Un alt aspect al problematicii respective ține de procesul de votare. La moment, unica procedură de vot recunoscută de legislația electorală și practica națională este votul direct în secția de vot și, în anumite cazuri, prin intermediul urnei mobile. La acest capitol se impune cercetarea cu scop de implementare a unor alternative, cum ar fi, votul electronic sau prin corespondență. Având în vedere gradul sporit de migrațiune al cetățenilor, în special din mediul rural, dar și lipsa de încredere a cetățenilor în partidele politice care, în cele din urmă, poate duce la un nivel scăzut de prezență la vot și punerea la îndoială a gradului de reprezentativitate, se impune necesitatea încurajării cetățenilor în implicarea lor pentru formarea autorităților administrative, iar aceste modalități alternative de vot pot fi un mod de exemplu pentru implicare chiar și de la distanță, doar

dacă nu va fi viciat de anumite lacune de ordin tehnic sau normativ.

În altă ordine de idei vom menționa că un grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova au inițiat și aprobat „Legea nr 220 din 31 iulie 2023 pentru modificarea unor acte normative (implimentarea unor considerente conținute în Hotărârea Curții Constituționale nr. 10/2023 privind controlul constituționalității Partidului Politic „Șor” 2023)”⁴⁰⁰ Astfel aceasta aduce modificări noilor reglementări electorale în sensul că, persoanele care ocupau funcții electiv la momentul declarării neconstituțional a partidului nu vor avea dreptul să candideze pe un termen de 5 ani din momentul pronunțării hotărârii curții constituționale. Acest fapt împiedică exercitarea dreptului de a fi ales, face o diferență între membrii unui partid politic și transferă într-un fel măsura restrictivă de la persoana juridică către persoanele fizice care sunt membri ai acestui partid. În asemenea mod îngrădirea drepturilor politice pot avea grave consecințe pentru fundamentarea democrației, deși înțelegem necesitatea unor măsuri restrictive precum declararea neconstituționalității unui partid politic aceste îngrădiri trebuie însoțite de argumente pertinente care nu ar lăsa loc de anumite suspiciuni sau interpretări și trebuie analizate pentru fiecare caz în parte. Astfel vom aminti poziția Comisiei de veneția care arată că: „Înființarea, funcționarea, interzicerea și dizolvarea unui partid politic sunt, în general, acoperite de dreptul la libertatea de asociere și la libertatea de întrunire. În opinia Comisiei de la Veneția, aceste drepturi sunt fundamentale pentru buna funcționare a unei societăți democratice. În calitate de instrumente colective de exprimare politică, partidele politice trebuie să se poată bucura pe deplin de astfel de drepturi, care sunt protejate atât în dreptul internațional, cât și la nivel national (stabilite în Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2010)024, Linii directoare comune privind reglementarea partidelor politice, para.1; Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2020)032, Linii directoare comune privind reglementarea partidelor politice, 2 a doua ediție, par.35-36.)”⁴⁰¹ Tot acest organ cu caracter de recomandare arată în pct. 64 că: „Comisia de la Veneția reamintește că, în general, statele nu sunt împiedicate să reglementeze activitățile partidelor politice, sau chiar să interzică, să dizolve și/sau să impună alte măsuri de natură restrictivă împotriva anumitor partide politice. Acestea fiind spuse, Comisia de la Veneția constată că declararea neconstituționalității unui partid

⁴⁰⁰ [197a_2023.08.04.pdf \(constcourt.md\)](#) [citat 05.08.2023]

⁴⁰¹ Comisia de la veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2022)051, opinie amicus curiae pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova, Opinia nr. 1115/2022, referitoare la declararea neconstituțională a unui partid politic aprobată de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 75-a reuniune (15 decembrie 2022), și adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 133-a sesiune plenară (Veneția, 16-17 decembrie 2022), Strasbourg, 19 decembrie 2022, traducerea opiniei efectuată de Curtea Constituțională a Republicii Moldova publicată pe CDL-AD(2022)051 pct. 15, p.5

politic va constitui o ingerință în dreptul la libertatea de asociere, așa cum este protejat de articolul 11 din CEDO și, în consecință, trebuie să respecte cele trei exigențe ale restricțiilor legale, și anume cerința legalității (prevăzută de lege), legitimității (urmărește un scop legitim) și necesității și proporționalității (este necesară într-o societate democratică).⁴⁰² Astfel atât declararea neconstituțională a unui partid cât și interzicerea foștilor membrilor să candideze rămâne o problemă complexă pe care Comisia de la Veneția o examinează prin prisma dreptului la asociere și a libertății la întruniri. În același timp însuși noile reglementări din Codul Electoral prevăd că: „Sistemul electoral și modalitatea de constituire a circumscripțiilor electorale sau a organelor electorale nu pot fi modificate decât cu cel puțin un an înainte de scrutinul național.”⁴⁰³ Or, această modificare a legii electorale vine la câteva luni de la demararea alegerilor locale generale în Republica Moldova. Prin urmare Curtea Constituțională care a fost sesizată pe marginea acestei legi a stabilit că “este neconstituțional articolul 16 alin. (2) lit. e) din Codul electoral”⁴⁰⁴.

În aceeași ordine de idei vom remarca și Decizia Curții Constituționale nr 111 din 2023 prin care curtea a fost sesizată privitor la faptul că termenul înregistrării domiciliului sau reședinței temporare nu poate fi mai mic de 3 luni până la data primului tur de scrutin prevăzut în art. 160, al. 2 din Codul electoral. În acest caz Curtea Constituțională a decis că se „*declară inadmisibilă* sesizarea depusă...”⁴⁰⁵ Astfel observăm că în opinia instanței aceste prevederi reprezintă o garanție rezonabilă pentru integritatea alegerilor locale chiar dacă restricționează dreptul de vot. Nu credem că o asemenea practică este binevenită din considerentul că orice restricție care are drept scop integritatea alegerilor nu poate restrânge dreptul constituțional, deoarece integritatea alegerilor poate fi asigurată cu scopul garantării accesului cetățenilor la procesul electoral și nu prin îngrădirea acestuia.

În ceea ce privește alegerile locale, amintim și considerăm că trebuie privite ca alegeri inclusiv administrative, și nu doar politice. Totodată, ținând cont de realitatea lucrurilor, când nivelul de emigrare este unul în creștere, iar potențialul financiar de autoîntreținere al autorităților

⁴⁰² *Ibidem*, pct 64, p.21

⁴⁰³ Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427, art. 11 alin. (1).

⁴⁰⁴ Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității art. 16 alin.2 lit e din Codul electoral: nr.16 din 03.11.2023. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2023, nr. 391-394.

⁴⁰⁵ Decizia Curții Constituționale de inadmisibilitate a sesizării nr.204a/2023 privind controlul constituționalității articolului 160alin. (2) din Codul electoral nr 111 din 12.09.2023 În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2023, nr.391-395

locale este scăzut, se impune o reformă amplă a sistemului autorităților locale, care ar cuprinde și modul de alegere al acestora. În acest sens concluzionăm și considerăm oportun a lichida autoritățile de nivelul doi, de exemplu: raioanele și consiliile raionale, formarea unor comune din mai multe sate (care ar include un număr de cel puțin 20 mii de locuitori), păstrarea alegerilor directe pentru consiliile comunale pe modelul celui francez, formarea unei baze de instruire la nivel central de stat pentru pregătirea viitorilor primari, împuternicirea consiliilor comunale cu alegerea viitorului primar, care ar trebui să îndeplinească rolul unui *city manager*, după modelul american.

V. Dificultăți privind problema reformării administrației publice locale

În acest context vom aminti că problematica reformării administrației publice este mai veche astfel, în 2016 Guvernul Republicii Moldova a elaborat un proiect a Strategiei de Reformă a Administrației Publice care ar fi trebuit trebuia aplicat în perioada 2016-2020, acesta avea la bază următoarele principii: „legalitate, descentralizare, autonomie locală și subsidiaritate, integritate, participare, imparțialitate și incluziune, deschidere și transparență, profesionalism, centrare pe cetățean, eficiență și eficacitate, viziune și durabilitate și responsabilitate.”⁴⁰⁶ „Necesitatea reformării administrației publice are și o latură externă fiind un angajament al statului în fața instituțiilor europene, din păcate acest document de politici nu a ajuns să fie implementat. Astfel recent Guvernul Republicii Moldova a elaborat un nou document de politici Strategia De Reformă A Administrației Publice Din Republica Moldova pentru anii 2023-2030.”⁴⁰⁷ Acest ultim document de politici, constată printre altele că: „Republica Moldova este organizată din punct de vedere administrativ în 896 unități administrativ teritoriale (UAT) de nivelul I (sate, comune, orașe și municipii) și 35 unități administrativ-teritoriale (UAT) de nivelul II (32 raioane, mun. Chișinău și Bălți, unitatea teritorială autonomă Găgăuzia), pentru o populație mai mică de 3 milioane de locuitori (2,9 milioane conform recensământului din 2014) ceea ce caracterizează administrația publică locală de nivelul I este fragmentarea și numărul foarte mare (aproape 90%) de UAT cu o populație redusă, sub 5000 locuitori, dimensiuni care nu permit nici furnizarea eficientă a serviciilor, nici o capacitate fiscală și administrativă corespunzătoare. Numărul mediu de locuitori într-o unitate administrativ-teritorială este de 275342. Pentru fiecare 100.000 locuitori revin 36.3 UAT - o valoare mai mare decât în cele mai fragmentate țări europene. Deși legea privind organizarea administrativ-

⁴⁰⁶ Proiectul Strategiei de reformă a administrației publice publicat pe [proiect_strategie_rap_2016-2020.pdf \(gov.md\)](#)

⁴⁰⁷ ILCIUC, C., **CEBANU, I.** Reforma administrației publice locale în Republica Moldova. Aspecte tehnico-juridice. În: *Dinamica schimbării și cultura organizațională a viitorului*. Materialele conferinței naționale științifico-practică cu participare internațională. ediția a III-a. Chișinău, 23.03.2023, p. 72.

teritorială prevede un număr minim de 1500 locuitori pentru existența unei unități administrativ-teritoriale, 318 (35%) dintre UAT au mai puțin de 1500 locuitori, iar 811 (90%) dintre ele au mai puțin de 5000 locuitori. Tot acest proiect de document de politici recunoaște că experiența internațională arată că unitățile cu mai puțin de 3000-5000 locuitori nu pot îndeplini responsabilități publice semnificative. Pentru UAT atât de fragmentate descentralizarea funcțională va crea costuri foarte mari. Dimensiunea optimă a unei UAT pentru a asigura eficiența democratică, furnizarea de servicii de calitate precum și pentru a facilita dezvoltarea economică locală este de circa 30,000 locuitori.”⁴⁰⁸ „În acest sens strategia respectivă are drept obiectiv în ceea ce privește administrația publică locală **principiul amalgamării voluntare** până în 2026 care presupune oportunitatea - pe parcursul unei perioade definite - unităților administrativ-teritoriale mici de a deveni parte sau a fi absorbite de unități învecinate, proces ce va avea ca rezultat o unitate administrativă nouă ce va îndeplini condițiile legale minime privind capacitatea și viabilitatea autorităților locale (de exemplu număr minim de locuitori, criterii de capacitate administrativă). Amalgamarea voluntară trebuie însoțită de stimulente financiare precum și condiții, reguli și criterii suplimentare care vor asigura condițiile ca unitățile locale rezultante să fie viabile economic, geografic și funcțional.”⁴⁰⁹ „Din conținutul proiectului de strategie nu este clar ce se va întâmpla în cazul când principiul amalgamării voluntare nu va da roadele așteptate și localitățile nu vor manifesta interes pentru unificare, astfel respectivul proiect de politici comportă un risc de neimplimentare în termen. Ideea unificării localităților cu scopul eficientizării administrației locale este una binevenită în condițiile actuale, dar în opinia noastră ar trebui să conțină mai multă precizie în acțiunile care urmează a fi implimentate, cum ar fi perioada implimentării reformei anunțate, ori la momentul prezent suntem la mai puțin de un an distanță față de alegerile locale generale, viziunea actorilor decidenți în ceea ce privește noua structură administrativ teritorială este la fel neclară, ori o asemenea transformare trebuie să fie fundamentată și pe voința politică a Guvernului, la fel rămâne incertă și acțiunile ulterioare perioadei de amalgamare voluntară. În acest sens credem că o eventuală reformă a administrației locale trebuie să se fundamenteze pe câteva criterii de bază, cum ar fi, voința politică a factorilor decidenți, argumentare publică a necesității de reformare, întărirea puterii de administrare a autorităților locale, suport financiar clar și precis, modificarea cadrului normativ cu respectarea principiului legalității și autonomiei locale și legitimitate. Necesitatea reformării acestui

⁴⁰⁸ Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030, p. 37-38. Disponibil: www.calm.md

⁴⁰⁹ *Ibidem*, p. 74.

domeniu al administrației publice rezidă în faptul că actualul sistem este costisitor și nu răspunde cerințelor unui management eficient al treburilor publice prin urmare în viziunea noastră administrația publică locală în urma unei eventuale reformări ar trebui să obțină mai multă autonomie decizională, mai multe resurse financiare pentru a avea capacitatea implementării în practică a deciziilor adoptate și un corp de funcționari publici flexibil și eficient.”⁴¹⁰

3.5. Concluzii la capitolul 3

În prezentul capitol, studiul efectuat a evidențiat gradul de democrație în cadrul autorităților locale, inclusiv din perspectiva așteptărilor alegătorilor. Prin urmare, credem că este necesară o revizuire de ansamblu a prevederilor legislației ce vizează consilierii și primarii pentru a consolida aceste instituții ale administrației locale, care ar trebui să îmbine în activitatea lor parteneriatul cu concurența politică, precum și interesul comunității, care trebuie să domine activitatea administrativă a acestora pe tot parcursul mandatului.

Spectrul problematicii evidențiate cuprinde: stabilirea locului instituției alegerilor locale, dificultățile de organizare, dar și împărțirea atribuțiilor în ceea ce privește desfășurarea alegerilor între diferiți actori implicați.

Acest fapt a permis să aducem contribuția noastră la soluționarea unor probleme, cum ar fi: clarificarea necesității pentru societate și, în special, pentru colectivitățile locale în ceea ce privește organizarea alegerilor pentru primari și consilii locale, scopul acestora, dar și o clarificare de ansamblu asupra reformării administrației publice locale.

Vom menționa că procesul alegerilor locale este unul complex și implică nenumărați actori cu atribuții diferite, care, în definitiv, într-un stat democratic, urmăresc un singur scop: garantarea unor alegeri libere, care să edifice instituțiile administrației locale, fundamentate pe legalitate, reprezentativitate și legitimitate. Practic, întreaga societate este implicată în acest proces al realizării democrației.

De asemenea, remarcăm gradul avansat de implicare a unor instituții, precum organele electorale sau autoritățile locale, la fel și imposibilitatea reglementării normative a tuturor raporturilor cu caracter electoral, deși, de multe ori, caracterul acestora poate fi determinat mai mult de gradul de educație sau conștiință civică decât nemijlocit de norma legală. Deoarece o

⁴¹⁰ ILCIUC, C., **CEBANU, I.** Reforma administrației publice locale în Republica Moldova. Aspecte tehnico-juridice. În: *Dinamica schimbării și cultura organizațională a viitorului*, Materialele conferinței naționale științifico-practică cu participare internațională, ediția a III-a, Chișinău, 23.03.2023, p. 73-74.

reglementare amănunțită a unor aspecte tangente cu procesul de alegeri poate să dăuneze în loc să edifice, este greu să ne imaginăm cum ar arăta o reglementare excesivă a comportamentului actorilor electorali în mediul online. Acest fapt ar risca să ducă la cenzură sau tot felul de excese nedorite într-o democrație.

Alegerile, fiind un ansamblu de acțiuni care implică interesele mai multor participanți, trebuie să urmărească obiectivul de consolidare a societății, iar excesul factorului politic prin participarea la constituirea organelor electorale, precum și gradul redus de consolidare a democrației în Republica Moldova permit apariția unor devieri de la mersul normal al instituționalizării alegerilor ca factor de garantare a drepturilor politice.

În definitiv, menționăm că, indiferent de spectrul problemelor care implică procesul electoral, alegerile la nivel local reprezintă baza construirii democrației într-un stat trecut prin regimuri politice diferite. Nu poate exista reprezentativitate și legitimitate acolo unde nu există alegeri competitive, libere și periodice. Indiferent de dificultățile de organizare, financiare sau de gradul de pregătire electorală a populației, acestea trebuie protejate prin instrumente juridice, dar și cu scopul ca cetățenii să observe beneficiile lor. În caz contrar, dacă acestea reprezintă doar un principiu declarat, nu și desăvârșit, pot avea efecte opuse așteptărilor noastre. Așadar, alegerile sunt o instituție a democrației, necesare atât societății în ansamblu, cât și colectivităților locale ca modalitate de influență din partea cetățenilor asupra puterii publice.

Dacă puterea de influență prin alegere scade, este semn că trebuie de intervenit cu instrumente juridice pentru soluționarea cauzelor, iar dacă nepăsarea, frica de schimbare sau alte cauze obiective sau neobiective fac imposibilă reformarea alegerilor, în final acestea își vor pierde valoarea juridico-politică prin îndepărtarea cetățenilor de la acest proces. Nimic nu poate fi mai periculos pentru o democrație decât indiferența membrilor societății pentru procesele care au loc în interiorul statului.

Sintetizăm **recomandările** elaborate în câteva teze, printre care:

Pentru Comisia Electorală Centrală:

- o conlucrare permanentă cu partidele politice, deopotrivă parlamentare și neparlamentare, nu doar în campaniile electorale, ci și în afara acestora, pentru a dezbate chestiunile de ordin practic cu care se confruntă acestea, dar și pentru a fi la curent cu viziunile și interpretările normative ale principalilor actori ai alegerilor;

- revederea legislației electorale pentru a clarifica statutul candidaților la funcția de primar

din partea partidelor politice, care ar trebui să răspundă la întrebarea dacă aceștia sunt candidați ai partidelor sau doar înaintați de respectivele organizații politice;

- clarificarea situației pentru alegătorii care nu se află în ziua alegerilor în localitățile de reședință și modalitatea acestora de a-și exprima votul în cazul alegerilor locale;

- statutul Serviciului de Informații și Securitate este ambiguu în procesul de tipărire a buletinelor de vot și, în general, participarea acestuia în procesul alegerilor ar trebui clarificată printr-un grad de transparentizare a acestor procese tehnice care implică procesul alegerilor.

Iar în virtutea ultemelor modificări electorale credem că se impune majorarea termenului de păstrare a buletinelor de vot de la 3 luni la, cel puțin, 6 luni.

În încheierea capitolului 3 subliniem faptul că analiza efectuată ne-a ajutat, într-o proporție considerabilă, la soluționarea problemei științifice abordate prin faptul că, dacă în celelalte capitole a lucrării am arătat alegerile locale ca un proces politico-administrativ, care urmărește scopul de administrare într-o măsură mai mare decât cel de competiție politică, atunci în ultimul capitol am încercat să demonstrăm, pornind de la teza precum că alegerile locale în Republica Moldova trebuie să răspundă inclusiv obiectivelor de administrare teritorială eficientă cu scopul păstrării integrității statale și a drepturilor politice ale cetățenilor, acestea trebuie să răspundă și necesității de reformare a administrației publice locale, care în condițiile actuale, este imperios necesar pentru dezvoltarea statului în ansamblu, inclusiv pentru întărirea capacităților de administrare a colectivităților locale.

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

Democrațiile contemporane își edifică stabilitatea progresului social-economic prin alegeri. Scrutinele în sine reprezintă procese complexe, în care sunt antrenați factori decizionali, importanți pentru viața social-politică a statului. Necesitatea alegerilor pentru democrații rezidă în obiectivul de legitimizare a puterii în societate și este mecanismul de interacțiune directă dintre cetățeni și puterea publică.

Încercând să racordăm dreptul constituțional de a alege și a fi ales la împrejurările timpului prezent, în care societatea contemporană se manifestă ca o comunitate a valorilor ce țin de drepturi și libertăți individuale, dar, pe de altă parte, și la necesitatea organizării teritorial-administrative a statului, inclusiv prin alegeri locale, în prezenta lucrare am aprofundat cercetarea asigurării drepturilor electorale în ceea ce privește organizarea și desfășurarea scrutinelor locale și gradul de asigurare a administrării eficiente în urma organizării acestor procese electorale.

Evident, studiul elaborat cuprinde o temă care abordează cercetarea unor procese complexe cu privire la drepturi fundamentale pentru organizarea societății, rezultatul fiind obiectivele care includ un orizont convențional al dreptului constituțional, multitudinea domeniilor și disciplinelor, în care totul este în armonie.

Revenind la contextul juridico-social contemporan, este evidentă necesitatea crescândă a reconectării dreptului la sursele sale reale, adică la finalitățile sale, la valorile sale morale și filosofice, precum și la nevoile de reformă profundă a administrației publice.

Din aceste considerente, ne-am formulat ca **obiective** ale cercetării **Alegerile locale – mecanism democratic de participare a poporului la procesul de guvernare: expunerea doctrinei, a reglementărilor juridice și a jurisprudenței care prezintă relevanță în raport cu tema cercetată; evoluția conceptuală și clasificarea scrutinelor; identificarea dificultăților organizării alegerilor locale; propunerea instrumentelor și modalităților de depășire.**

Toate obiectivele înaintate pentru acest studiu științific au fost realizate și redactate în concluziile incluse la capitolele 1, 2 și 3 ale tezei și recomandările formulate.

În ceea ce privește concluziile edificatoare primului obiectiv – *Expunerea doctrinei, a reglementărilor juridice și a jurisprudenței* – care prezintă relevanță în raport cu tema cercetată, acestea sunt prezentate în:

– capitolul I, în rezultatul cercetării am consolidat conținutul concepțiilor doctrinare privind

fenomenul alegerilor locale ca unul complex, care însumează, pe lângă anumite drepturi, și respectarea anumitor proceduri, toate conturând, în cazul alegerilor locale, caracterul de administrare democratică a unităților teritorial-administrative, bucurându-se de o atenție sporită din partea autorităților centrale și societate în ansamblu, în special din perspectiva mijloacelor și garanțiile necesare asigurării transpunerii legitimizării puterii locale în practică. Totodată am extins cercetarea și asupra conceptului de „administrația publică locală” care reprezintă tipul de administrație care, la nivel teritorial, îndeplinește sarcinile care le revin conform actelor normative și care au drept scop reprezentarea intereselor comunităților locale.⁴¹¹(1.2)

– capitolul II, care antrenează sondarea complexității laturii evolutive a scrutinelor locale, astfel analizând reglementările vechi și cele în vigoare în materie electorală, observăm o oarecare uniformizare a alegerilor locale cu cele prezidențiale, parlamentare și a referendumurilor. Aceasta se datorează faptului că, din punct de vedere procedural, ele conțin o mulțime de similitudini,⁴¹² (2.1) din perspectiva instituționalizării democrației în societatea contemporană, abordează sistemele electorale din perspectiva viziunilor doctrinare diferite (2.2);

– capitolul III, secțiunea privind locul alegerilor locale în sistemul electoral al Republicii Moldova (3.1) concretizează concepțiile care vizează stabilirea doctrinară a poziției scrutinelor în sistemul electoral național.⁴¹³

Referitor la concluziile aferente celui de-al doilea obiectiv – *Evoluția conceptuală și clasificarea scrutinelor* – acestea vin în sprijinul obiectivului menționat anterior prin argumentele expuse în:

– capitolul I, care fixează cadrul doctrinar, legislativ și jurisprudențial al scrutinelor și care, sintetizând mai arată printre altele că în doctrina constituțională au fost generalizate și divizate patru principii directoare sau cerințe fundamentale ale oricărui sistem de votare⁴¹⁴ (1.2) ;

– capitolul II, prin abordarea clasificărilor care țin nemijlocit de scrutine, în special

⁴¹¹ ILCIUC, C., CEBANU, I. Reforma administrației publice locale în Republica Moldova. Aspecte tehnico-juridice. În: *Dinamica schimbării și cultura organizațională a viitorului*. Materialele conferinței naționale științifico-practică cu participare internațională ediția a III-a, Chișinău, 2023, op. cit. ,p. 73.

⁴¹² SMOCHINĂ, A., CEBANU, I. Evoluția instituției alegerilor locale după declararea independenței Republicii Moldova. În: *Moldoscopie*, nr. 1, Chișinău: Universitatea de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere”, Universitatea de Stat din Moscova „M. V. Lomonosov”, Universitatea de Stat din Moldova, Universitatea Americană din Moldova, 2022, op. cit., p. 13.

⁴¹³ CEBANU, I. Particularități specifice ale sistemelor electorale moderne din țările cu regimuri democratice. În: *Dinamica schimbării și cultura organizațională a viitorului*. Materialele conferinței naționale științifico-practică cu participare internațională. ediția-I-a, Chișinău, 20.11.2020, op. cit., p 231

⁴¹⁴ SMOCHINĂ, A., CEBANU, I. Principiile care guvernează procesul electoral în Republica Moldova. În: *Studii juridice universitare*, nr. 2, Chișinău: Universitatea Liberă Internațională din Moldova, 2021, op. cit., p. 61.

majoritar, unitar și mixt⁴¹⁵ (2.3) și evoluția în cele trei decenii de independență a Republicii Moldova a instituției alegerilor, prin identificarea unor etape în această evoluție (2.1);

– capitolul III, privind componența organelor administrației publice locale electiv (3.2), tratează rezultatul celor trei decenii de independență și modificările electorale la nivelul administrației publice locale, prin urmare observăm finalitatea prezentă a unor schimbări produse în sistemul electoral și, totodată, care sunt autoritățile locale care dețin caracterul electiv.

Cu privire la concluziile menite să susțină cel de-al treilea obiectiv – *Dificultățile organizării alegerilor locale, instrumente și modalități de depășire* – acestea sunt expuse în mod sintetic în:

– capitolul 1, în al cărui cuprins sunt abordate: caracterul politic și administrativ deținut de alegerile locale, diferențele de opinii doctrinare în acest sens, precum și necesitatea clarificării din perspectiva repertoriului legislativ a garantării unor scrutine libere la nivel local. În acest sens vom aminti că am abordat pe lângă cele menționate mai sus și procesul de guvernare care în condițiile actuale devine unul complex, care trebuie să țină seamă de unele bariere firești pentru a împiedica abuzul, aceste bariere, instituite de societate prin reglementări juridice, care au apărut în urma experienței acumulate în decursul istoriei, sunt adevărate instituții de drept, pe care un proces de guvernare veritabil își fundamentează legalitatea și legitimitatea proprie⁴¹⁶(1.3);

– capitolul 2, unde factorul evolutiv al alegerilor, dar și identificarea practicilor internaționale de organizare a alegerilor pe timp de pandemie de Covid-19 (2.4) a evidențiat posibilitatea desfășurării scrutinelor chiar și în condiții care atentează la libertatea individuală – factor important în desfășurarea unor alegeri libere și corecte. Au fost reliefate mecanisme de depășire a unor situații de abuz prin păstrarea instituției alegerilor și în asemenea condiții nefavorabile, printr-un efort dublat din partea instituțiilor statului;

– capitolul 3, conținut ce vizează dificultățile organizării alegerilor locale, instrumente și modalități de depășire (3.4), sistematizează repertoriul problematicei în ceea ce privește organizarea alegerilor locale, dar în același timp demonstrează un spectru larg de probleme nesoluționate, deși legislația electorală națională a cunoscut o evoluție substanțială de la independența Republicii

⁴¹⁵ CEBANU, I. Aspecte conceptual tipologice privind sistemele electorale locale. [online]. În: *Studii juridice universitare*, 2019, nr. 1-2. Disponibil: <https://www.ulim.md/sju/wp-content/uploads/SJU-1-2-2019-Ion-CEBANU.-Aspecte-conceptual-tipologice-privind-sistemele-electorale-locale.pdf>, op. cit.

⁴¹⁶ SMOCHINĂ, A., CEBANU, I. Aspects of the process of governance in contemporary states. În: *Journal Legal and Administrative Studies*, University of Pitesti Faculty of Economic Sciences and Law, Year XXI, No. 2 (27) – 2022, op. cit., p. 65-85

Moldova până în prezent, inclusiv prin ultimele modificări legislative. Totuși, o problemă a scrutinelor desfășurate în Republica Moldova și abordată cu regularitate de către societate o constituie finanțarea și utilizarea resurselor financiare în campania electorală de către concurenți electorali (3.4)⁴¹⁷ Căutând, să evidențiem care ar fi *subiecții* implicați nemijlocit în procesul desfășurării alegerilor locale, vom sublinia faptul că în literatura de specialitate nu există în acest sens o unanimitate de idei.⁴¹⁸(3.2)

În continuare, prezentăm **recomandările** care facilitează realizarea fiecărui obiectiv în parte.

Recomandările aferente primului obiectiv – *Expunerea doctrinei, a reglementărilor juridice și a jurisprudenței* – reprezintă un set de măsuri care, pe de o parte, vin să clarifice anumite dimensiuni doctrinare specifice sistemului electoral al Republicii Moldova și, pe de altă parte, identifică anumite probleme care țin de practica procedurii de desfășurare a alegerilor, respectiv în acest sens propunem:

- *minimalizarea, pe cât este posibil, a factorului politic din sistemul electoral, prin depolitizarea organelor electorale în care membrii Comisiei Electorale Centrale și ai organelor electorale ierarhic inferioare să nu mai fie numiți de partidele parlamentare, dar de Consiliul Superior al Magistraturii, pentru a consolida caracterul neutru și echidistant în activitatea organelor electorale;*

- *introducerea unor studii de educație juridică elementară centrată pe noțiuni de maximă importanță, precum democrația și libertate cu scopul de a educa spiritul civic în societate;*

- *clarificarea termenilor în ceea ce privește procedura de amânare a alegerilor pentru a nu permite anumite abuzuri care ar diminua din legitimitatea scrutinului.*

Totodată, subliniem, în mod prioritar, necesitatea instruirii cetățenilor, pentru a fi capabili să facă față campaniilor electorale și să-și formeze o concluzie pertinentă despre candidați și alegeri până în momentul votului. Acest fapt este util pentru a diminua efectele manipulării care, indubitabil, persistă într-o campanie electorală, ceea ce apare din dorința concurenților electorali de a aduna cât mai multe voturi. Prin urmare, într-o societate liberă, în care pe perioada desfășurării scrutinelor sunt implicați o serie de actori, precum: instituții de media, activiști din mediul civic,

⁴¹⁷ **CEBANU, I.** Aspecte juridice privind finanțarea campaniei electorale în cazul alegerilor locale. În: *Dinamica schimbării și cultura organizațională a viitorului*. Materialele conferinței naționale științifico-practică cu participare internațională, ediția a II-a. Chișinău, 18.11.2021, op. cit., p. 159.

⁴¹⁸ **SMOCHINĂ, A., CEBANU, I.** Theme duties of the electoral bodies in the REPUBLIC OF MOLDOVA: current problems, nr. 2, Universitatea Liberă Internațională din Moldova (ULIM), Chișinău. 2022, op. cit., p. 44.

sociologi, partide politice, cetățeanul cu drept de vot fără o instruire electorală prealabilă va reprezenta o „pradă ușoară” pentru tot felul de tehnici manipulatorii.

În ceea ce privește recomandările ce vizează cel de-al doilea obiectiv al tezei – *Evoluția conceptuală și clasificarea scrutinelor* – avem în vedere următoarele:

- *consolidarea rolului Consiliului Coordonator al Audiovizualului în ceea ce privește reflectarea campaniilor electorale;*

- *efectuarea unui recensământ al populației pentru a clarifica diferența de cifre pe care o deține BNS și CEC. Aici vom aminti că unicul referendum de acest fel a fost în anul 2004, iar cel din anul 2014 conține critici ce țin de veridicitatea lui, prin urmare, nefiind în posesia unor date statistice la zi și veridice, este problematic a asigura legalitatea, dar și reprezentativitatea alegerilor în condițiile când migrația populației, în special, din zonele rurale este în creștere;*

- *obligativitatea autorităților/instituțiilor publice de a informa și de a antrena societatea civilă în vederea participării la procesele decizionale administrative, inclusiv de natură normativă;*

- *impunerea unor clarificări normative alegătorilor care în ziua votului se află în afara localității sau a statului, din care cauză este lipsit de dreptul de vot, acest fapt este cu atât mai pronunțat cu cât migrația populației Republicii Moldova crește permanent.*

Remarcăm faptul că scopul tuturor recomandărilor expuse rezidă în eficientizarea și reșezarea relațiilor dintre individ și stat/autorități pe criteriile încrederii, performanței, transparenței, reprezentativității și legitimității, fără de care alegerile ar reprezenta o procedură sterilă.

Recomandările care susțin și edifică cel de-al treilea obiectiv al tezei – *Dificultățile organizării alegerilor locale, instrumente și modalități de depășire* – sunt într-un set de măsuri referitoare la reformarea alegerilor locale din Republica Moldova. Așadar, acestea se referă atât la componenta materială în sine, cât și la echitatea și eficiența revendicate de procesul de alegeri într-o democrație contemporană.

Pornind de la realitatea în care activează societatea contemporană autohtonă și cercetând o serie de practici internaționale în acest sens, am constatat colapsul în care se află autoritățile administrației publice și necesitatea de reformare a lor pentru a le oferi un grad de autonomie reală și capacitate instituțională de autoadministrare.

În acest sens considerăm oportun renunțarea la raioane ca formă a administrației publice de nivelului doi, implementarea sistemului de comune și municipii în care mecanismul de alegeri va fi

combinat cu cel al numirilor în funcție după modelul francez. Astfel propunem pentru consiliile locale și primarii de municipii a fi păstrat sistemul de alegeri locale iar în cazul primarilor de comune acestea să fie numiți de către consiliile locale dintr-un număr de persoane pregătite pentru ocuparea funcției de primar de comună,. Iar în componența comunei și a municipiilor includerea localităților adiacente prin sistemul de amalgamare. Această formă nouă de funcționare a administrației locale va permite economia de resurse financiare care la ora actuală merg pentru întreținerea raioanelor, la fel va permite o mai bună relaționare între autoritatea consiliului local ca organ colegial deliberativ și primar, totodată va crea premisele fortificării instituției primarului cel puțin de comună care se va transforma într-un „city manager” eficient pentru localitatea respectivă.”⁴¹⁹

Astfel, propunem pentru Republica Moldova două tipuri de administrare teritorială:

- **Administrarea teritorială sub formă de municipalități** – pe modelul municipiilor Chișinău și Bălți pot fi organizate și alte localități reședință de raion (în prezent), acest factor ar permite o dezvoltare durabilă a localităților sub formă de orașe, ar întări capacitatea instituțională și ar apropia administrația locală de cetățean. Menționăm că în municipalități este oportun de păstrat procedura de alegere directă de către cetățeni atât a primarului, cât și a consiliului municipal.
- **Administrarea teritorială sub formă de comune** – această formă de organizare va cuprinde, în opinia noastră, un număr de 300-400 de comune pe întreg teritoriul statului (astfel se propune reducerea primăriilor din mediul rural), care vor avea mai multe localități și unde consiliul local va fi ales direct de cetățeni, iar primarul – de către consiliul local dintr-un registru special format, unde vor fi incluși candidații care au urmat pregătire în domeniul administrației publice, care au o anumită practică de administrare sau care au o experiență de minim 3 ani în funcție de funcționar public cu rang de conducere sau de demnitate publică. Prin urmare, propunem transformarea funcției de primar după model american într-un *city manager* cu rol de administrare, iar unicul organ reprezentativ rămâne a fi *consiliul comunei* după modelul francez. Considerăm că aceste transformări vor debloca situația la nivelul administrațiilor satești, va întări capacitatea instituțională și va da

⁴¹⁹ ILCIUC, C., CEBANU, I. Reforma administrației publice locale în republica moldova. Aspecte tehnico-juridice. În: *Dinamica schimbării și cultura organizațională a viitorului*, Materialele conferinței naționale științifico-practică cu participare internațională, ediția a III-a. Chișinău, 23.03.2023, p. 74-75.

posibilitate unei autonomii financiare mai sporite prin majorarea bugetelor comunelor în rezultatul lichidării consiliilor raionale.

Menționăm că aceste reforme nu au scopul de a atinge autonomiile existente, ci trebuie realizate în vederea eficientizării administrative locale. Alegerile primarilor de comune vor fi trecute de la cetățeni la consiliile comunale pentru a crea un mecanism durabil și eficient de accesare în funcții de primar a demnitarilor instruiți, cu experiență și capacitate de conducere. În acest context, amintim de caracterul dublu al alegerilor locale care este atât unul politic, cât și administrativ, începând de la nevoia de administrare la nivel local a treburilor publice.

În ceea ce privește regionalizarea RM, acest aspect rămâne tema unei alte cercetări și poate fi implementat la decizia administrației centrale, în cazul în care nu se reușește o relaționare strânsă și directă dintre comune/municipii și guvern. Totuși nu poate să reprezinte o simplă înlocuire a actualelor raioane, mai degrabă trebuie privită ca un mijloc de dezvoltare a administrațiilor comunale și municipale, astfel doar în cazul în care procesul de modernizare a acestora prin relația directă cu administrația centrală pot apărea respectivele regiuni de dezvoltare.

În opinia noastră, pornind de la acest caracter de administrare care trebuie să definească alegerile locale, menționăm că scrutinele electorale, deși se aseamănă sub forma reglementărilor normative cu cele parlamentare, totuși, diferă de acestea prin scopul lor, cel care, pe lângă reprezentativitate, trebuie să confere și eficiență administrativă. Dacă eficiența administrativă este imposibil de asigurat prin asemenea procese de scrutin, considerăm că este cazul să renunțăm parțial la aceasta în ideea de a nu periclita interesul cetățenilor pentru democrație în ansamblu.

Din cele relatate mai sus se impun câteva **recomandări**, printre care:

– modificarea articolelor 110 și 112 și abrogarea articolului 113 din Constituția Republicii Moldova; Astfel propunem următorul conținut:

„Art. 110 **Organizarea administrativ-teritorială**, Constituția Republicii Moldova:

(1) Teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în commune, municipii și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia.

(2) Localităților din stînga Nistrului le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie în conformitate cu statutul special adoptat prin lege organică.

(3) Statutul capitalei Republicii Moldova orașul Chișinău se reglementează prin lege organică.

Art. 112 **Autoritățile comunale și municipale**, Constituția Republicii Moldova:

(1) Autoritățile administrației publice, prin care se exercită autonomia locală în comune și în municipii, sînt consiliile locale alese și primarii de municipii aleși sau primarii de commune numiți de consiliile comunale.

(2) Consiliile locale și primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din municipii și comune.

(3) Modul de alegere a consiliilor locale și a primarilor, precum și atribuțiile lor, este stabilit de lege.”

La fel după cum am relatat în capitolul I al prezentei lucrări propunem fortificarea caracterului apolitic al organului electoral central prin modificarea art. 20, al. 1 din Codul Electoral care prevede în prezent:

„Articolul 20. Constituirea, componența și mandatul membrilor Comisiei Electorale Centrale:

(1) Membrii Comisiei Electorale Centrale sunt numiți în funcție după cum urmează:

a) un membru este numit de către Președintele Republicii Moldova;

b) un membru este numit de către Consiliul Superior al Magistraturii;

c) un membru este numit de către Guvern, la propunerea Ministerului Afacerilor Interne;

d) patru membri sunt numiți de către Parlament, după cum urmează:

– doi membri propuși de majoritatea parlamentară;

– un membru propus de opoziția parlamentară. Dacă nu există o nominalizare comună din partea opoziției, fracțiunea de opoziție cu cei mai mulți deputați la data constituirii Parlamentului va desemna membrul comisiei;

– un membru propus de organizații ale societății civile, reprezentative pentru domeniul electoral.”

Să fie modificat cu următorul conținut:

„Articolul 20. Constituirea, componența și mandatul membrilor Comisiei Electorale Centrale

(1) Membrii Comisiei Electorale Centrale sunt numiți în funcție de către Consiliul Superior al Magistraturii.”

Cu privire la validarea alegerilor locale propunem ca acest atribut să fie transmis în atribuțiile instanțelor de judecată după cum am arătat în capitolul II, astfel se propune modificarea

art. 174 Codului electoral care la moment are următorul conținut:

Articolul 174. Confirmarea legalității alegerilor și validarea mandatelor care are următorul conținut:

(1) Consiliile electorale de circumscripție ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi prezintă procesele-verbale privind rezultatele alegerilor consiliilor electorale de circumscripție ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea sau, după caz, Comisiei Electorale Centrale.

(2) Consiliile electorale de circumscripție, în termen de cel mult 10 zile de la data primirii rapoartelor, proceselor-verbale și altor documente electorale de la birourile electorale, după caz, consiliile electorale de circumscripție de nivelul întâi, dar nu mai devreme de soluționarea definitivă de către organele electorale și instanțele de judecată a contestațiilor depuse conform procedurilor stabilite, confirmă sau infirmă printr-o hotărâre legalitatea alegerilor din circumscripția electorală respectivă și o transmit, în termen de 24 de ore după adoptare, Comisiei Electorale Centrale și consiliilor electorale de circumscripție respective de nivelul al doilea, care publică rezultatele definitive.

(3) Odată cu confirmarea legalității alegerilor, consiliile electorale de circumscripție respective declară candidații aleși, atribuie și validează mandatele consilierilor și ale primarilor aleși, confirmă lista candidaților supleanți, cu adoptarea hotărârilor în acest sens. Persoana aleasă concomitent în funcțiile de primar și consilier local prezintă consiliului electoral de circumscripție consimțământul său de a fi validată în una dintre aceste funcții.

(4) Consiliul local este legal constituit dacă sunt validate mandatele a cel puțin 2/3 din numărul de consilieri stabilit pentru acest consiliu.

(5) Legitimația de ales local se execută și se eliberează conform procedurii stabilite prin Legea nr. 256/2004 pentru aprobarea Regulamentului legitimației de ales local și a Regulamentului insignei de ales local.

Cu următorul conținut:

Articolul 174. Confirmarea legalității alegerilor și validarea mandatelor care are următorul conținut:

(1) Consiliile electorale de circumscripție ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi prezintă procesele-verbale cu privire la rezultatele alegerilor în judecătoria de sector sau municipale respective, iar cele de nivelul doi în judecătoria unde sînt situate consiliile electorale de

circumscripție ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi. Consiliul electoral de circumscripție al municipiului Chișinău va prezenta actele respective în judecătoria sectorului unde este situat consiliul electoral de circumscripție al municipiului Chișinău.

(2) Instanțele de judecată, în termen de 10 zile de la data primirii rapoartelor consiliilor electorale de circumscripție, confirmă sau infirmă printr-o hotărâre legalitatea alegerilor din fiecare circumscripție electorală și o transmit, în termen de 24 de ore după adoptare, Comisiei Electorale Centrale și consiliilor electorale de circumscripție respective, care publică rezultatele definitive.

(3) Concomitent cu confirmarea legalității alegerilor, instanțele de judecată respective validează mandatele consilierilor și primarilor aleși, fapt ce se indică în hotărâre. Persoana aleasă concomitent în funcțiile prevăzute la art.7 din Legea privind statutul alesului local prezintă instanței de judecată consimțământul său de a fi validată în una din aceste funcții. Instanțele de judecată confirmă, de asemenea, și lista candidaților supleanți.

(4) Consiliul se consideră legal constituit după validarea mandatelor a cel puțin 2/3 din numărul total de consilieri.

(5) Legitimația de ales local se execută și se eliberează conform procedurii stabilite prin Legea nr. 256/2004 pentru aprobarea Regulamentului legitimației de ales local și a Regulamentului insignei de ales local.

Prin revenirea la conținutul vechii reglementări, care a fost statuată în Codul Electoral din 1997, urmărim divizarea atribuțiilor de organizare a alegerilor și cea de validare a acestora.

– modificarea într-o altă redacție a Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală, cu scopul de a prevedea tipurile de administrații locale de tip municipii și comune, modul de numire de către consiliul local a primarilor de comună, clarificarea atribuțiilor primarilor și consiliilor locale pentru evitarea conflictelor de competență între cele două autorități și excluderea raioanelor din sistemul unităților administrației publice locale.

– includerea în lege organică a modalității de formare a listei de candidați pentru primăriile comunale.

Cu referire la dificultățile de organizare a procesul de desfășurare a alegerilor locale, am mai identificat și o serie de **soluții complementare** la cele arătate mai sus, printre care:

– conlucrarea organului electoral central cu partidele politice până la începerea perioadei electorale cu scop de instruire și consultare;

- clarificarea statutului candidatului la funcția de primar propus de partidele politice;
- elaborarea unor modalități alternative de vot (introducerea votului electronic sau prin corespondență);
- dotarea secțiilor de votare cu utilaj și logistică necesară pentru anumite situații, cum ar fi: garantarea posibilității de a vota persoanelor cu anumite deficiențe fizice.

În încheierea, putem spune că adoptarea unor măsuri corecte și pozitive în direcția eficientizării administrației publice locale, alături de gama recomandărilor propuse de noi, reprezintă cheia asigurării bunei guvernări la nivel local, funcționării democrației și, evident, a îmbunătățirii calității vieții.

De asemenea, dorim să atragem atenția și **asupra planurilor viitoare de cercetare** pe care le deschide prezentul studiu, referindu-ne la posibilitatea analizării alegerilor locale sub următoarele aspecte:

- *a libertății omului sub toate formele de manifestare*. O asemenea cercetare se impune dat fiind faptul că prin legi și, în special, prin exercitarea puterii publice de către administrații și guvernanțe, omului i se răpește libertatea într-un mod imperceptibil;

- a dreptului la obiecție pe motive de conștiință, inclusiv din perspectiva convingerilor religioase, un drept recunoscut relativ recent în practica CEDO, care ar putea trezi interesul explorării acestui drept la o scară mai largă, având în vedere multitudinea conflictelor existente între convingerile sincere ale omului și obligațiilor impuse de normele juridice;

- a problematicii naturii juridice a scrutinelor – o altă problemă care ar putea face obiectul de studiu al unei cercetări distincte.

Nu în ultimul rând, vom menționa și despre latura mistică a alegerilor pe care din motive de lipsă de spațiu nu am abordat-o în prezentul studiu, vom menționa doar faptul că în acest sens pentru civilizația creștină primele alegeri au fost dilema eroilor mitici care alegând să încalce regulile stabilite de divinitate au cunoscut binele și răul dar în același timp au fost izgoniți din Eden. Poate că din acest motiv perioada dominației bisericii după cum mai este cunoscută în istorie și epoca medievală, alegerile în ansamblu nu au fost o prioritate a societăților respective, conducătorii epocii respective mai degrabă reprezentând voința divinității în defavoarea principiului reprezentativității. Abia după revoluția franceză și odată cu apariția clasei capitaliste apare problema reprezentativității puterii de stat și asta duce la instituționalizarea alegerilor censitare.

Alegerile epocii contemporane totuși apar într-o altă paradigmă și față de cele din epoca

modernă, or cele actuale sunt o instituție care au la bază universalitatea derivată din drepturile omului. Astăzi această instituție este acceptată de toate societățile indiferent de regimul politic, este adevărat că acestea de multe ori sunt lipsite de conținut, însă influența lor este atât de mare încât practic toate regimurile cu mici excepții au ales să le păstreze cel puțin ca formă pentru motivarea legitimității acestora. Prin urmare credem că fenomenul alegerilor poate fi cercetat și sub acest aspect. Această instituție nu trebuie idealizată sau glorificată, în decursul istoriei a fost un mecanism la îndemâna atât a democrației participative, cât și a celor mai odioase regimuri totalitare. Prin urmare alegerile comportă un aspect multidimensional, folositor societăților capabile să învețe din experiențele trecutului, care respectă drepturile și libertățile omului și care sunt în stare să-și asume responsabilități, având la bază valorile capitalismului.

Încheiem nu prin a elogia în termeni academici atingerea scopului cercetării, ci prin a transmite o prognoză pe care o considerăm chintesența întregii noastre analize, dar în special în ceea ce privește demersurile înaintate de către noi pentru reformarea sistemului administrației publice locale, astfel, vom aminti de marele filosof grec Aristotel care a afirmat: „Ori de câte ori suntem în îndoială, trebuie să alegem calea prin care greșim mai puțin”.

BIBLIOGRAFIE

1. Articole

1. ARSENI, A. Onestitatea alegerilor – principiu edificator al legitimității puterii de stat prin reprezentare. În: *Revista națională de drept*, 2017, nr. 8, pp. 3-10. ISSN:1811-0770.
2. BĂDÎNGĂ, C. Alegerile prezidențiale și parlamentare din România în perioada 2000-2003. În: *Revista națională de drept*, 2008, nr. 11, pp. 74-76. ISSN:18110770.
3. BĂDÎNGĂ, C. Pluralismul politic la nivel local. În: *Cultura socio-juridică – un factor de echilibru și stabilitate în perioadele de criză*. Materialele a XVIII-a sesiuni de comunicări științifice a cadrelor didactice. Universitatea „Spiru Haret”, Constanța, 6 mai 2011, p. 264.
4. CORJ, M. Caracterul facultativ sau inutil al instituției candidat independent în alegerile parlamentare. În: *Legea și viața*, 2012, nr. 2, pp. 20-31. ISSN:1810-309x.
5. CORJ, M., Sistemul electoral (majoritar, proporțional sau mixt) optim pentru Republica Moldova. În: *Revista națională de drept*, 2017, nr. 7, pp. 11-25. ISSN:1811-0770.
6. COSTACHI, Gh. Forme ale democrației și eficiența mecanismului de guvernare. În: *Legea și viața*. 2000, nr. 4, p. 88. ISSN:1810-309x.
7. COSTACHI, Gh. Importanța alegerilor democratice pentru statul de drept. În: *Legea și viața*, 2006, nr. 2, pp. 4-17. ISSN:1810-309x.
8. Dreptul tău: Accesul la informație. Legislația RM. Acte internaționale. Extrase. Chișinău: Universul, 202, 359 p. ISBN:9975-944-47-7.
9. DORNEANU, V., POALELUNGI, M. (coord.). Preeminența dreptului și controlul de constituționalitate între tradiție și modernitate. În: *Un secol de stal național, unitar și indivizibil*. Materialele conferințe naționale, București, 27 noiembrie 2018.
10. ENACHE, M. Rolul parlamentului în consolidarea democrației subsecvent adoptării Constituției României. În: *Dreptul (România)*, 2011, nr. 9, pp. 21-26. ISBN:1018-0435.
11. FRANCOIS, L., PARAMETIER, C., SUETENS, L.- P. *Le probleme de la securite juridique*. Actes du colloque organize par la Conference libre du Jeune Barreau de Liege le 14 mai 1993. Ed. Liege: Jeune Barreau de Liege, 270-274 p.
12. JUC, V. Evoluția sistemului electoral a sistemului electoral din Republica Moldova: alegeri parlamentare. În: *Impactul sistemului electoral asupra capacității de funcționalitate a instituțiilor puterii de stat din Republica Moldova*. Coord.: JUC V. Chișinău: Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei, 2018, pp. 10-15.

ISBN:978-9975-3201-0-8.

13. MARTIN, P., *Sisteme electorale și modurile de scrutine*. București: R.A. Monitorul Oficial, 1999, p. 41. ISBN:973-567-246-4.
14. RACU, A. Noțiunea și diversitatea sistemelor electorale. În: *Revista națională de drept*, 2012, nr. 8, p. 60. ISSN 1811-0770.
15. RUSU, G., NEGOIȚĂ, M. Noțiuni și principii generale privind alegerile locale. În: *Legea și viața*, 2011, nr. 12, p. 9. ISSN 1810-309x.
16. SOROCEANU, I. Dreptul la întrunire – reper fundamental într-un stat de drept și democratic. În: *Legea și viața*, 2018, nr. 7, p. 40. ISSN 1810-309x.
17. МИШИН, С. Выбор общечеловеческих ценностей и выбор форм правления. În: *Закон и жизнь*, 2009 г., N 10, с. 43. ISSN 1810-3081.
18. ЯКИМОВА, С., КУШПИТ, В. Особенности подкупа в связи с выборами или референдумом по уголовному законодательству Украины и Республики Молдова. În: *Legea și viața*, 2015, nr. 6, p. 50. ISSN 1810-309x.

2. Manuale, cărți, monografii, studii

19. ALEXANDRU, I., CARAUȘ, M., POPESCU, I., DINCĂ, D. *Drept administrativ. Curs universitar*. București: Editura economică, 2002, p. 432. ISBN 973-590-615-5.
20. Alexandru, R. *Sisteme electorale, tipologie și funcționare*. Ed. a III-a ad. și rev. București: Pro Universitaria, 2012, p. 231. ISBN 978-606-647-159-6.
21. ARAMĂ, E., COPTILEȚ, V. *Istoria dreptului românesc*. Chișinău: Cartea juridică, 2012, 286 p. ISBN 978-9975-53-129-0.
22. ARSENI, Al. *Legitimitatea puterii de stat, principiul edificator al statului de drept și democratic contemporan*. Chișinău: CEP USM, 2014, 419 p. ISBN 978-9975-71-604-8.
23. ARSENI, A., Ivanov, V., Suholitco, L. *Dreptul constituțional comparat*, Chișinău: CEP USM, 2003, 295 p. ISBN:9975-70-356-9.
24. ARISTOTEL. *Politica*. București: Antet, 1996, 286 p. ISBN 973-9241-03-4.
25. BLONDEL, J. *Comparative Government: an introduction*. London: Philip Allan, 1990, 389 p.
26. BELLOC, H. *The Servile State*. Indianapolis: Liberty Fund Inc, 1977, 208 p. ISBN-13 978-

0913966310.

27. BURDEANU, G. *Droit constitutionnel*. Paris: LGDJ, 1988, 701 p. ISBN 2-275-00821-7.
28. BURDEANU, G. *Traite de Science politique*. Tome I Presentation de l'univers politique. Vol. I societate, politique et droit. Paris: L.G.D.J, 1980, 483 p. ISBN-13 : 978-2275011363.
29. CÂRNAȚ, T. *Drept constituțional*. Ediția a II-a rev. și ad. Chișinău: Print-Caro SRL, 2010, 513 p. ISBN 978-9975-4069-3-2.
30. CERNENCU, M., CIUREA, C., NEGRU, E., SEREBREAN, O. *Alegerile într-o societate democratică*. Chișinău: Business Elita, 2001, 119 p. ISBN 9975-9671-0-8.
31. CONSTANTIN, V. L. *Elitele și statutul lor în societate*. București: Oscar Print, 2003, 180 p. ISBN 973-668-007-x.
32. CORJ, M. *Diplomația lui Otto von Bismarck în unificarea Germaniei & Dreptul tratatelor*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2005, 368 p. ISBN: 9975-78-386-4.
33. COSTEA, M. *Introducere în administrația publică*. București: Economica, 2000, 176 p. ISBN 973-5900-220-6.
34. COTERRET, J., EMERY, C. *Les systèmes électoraux*. Paris: PUF, 1988, 127 p.
35. CORNU, G. (coord.). *Vocabulaire juridique*. Paris: Presses Universitaires de France, 2007. 986 p. ISBN-10 2130559867.
36. CRAIOVAN, I. *Tratat de teoria generală a dreptului*, ed. a IV-a rev. și ad. București: Universul Juridic, 2020, 643 p. ISBN 978-606-39-0732-6.
37. CREANGĂ, I. *Curs de drept administrativ. Administrația publică locală*, vol. 2. Chișinău: Epigraf, 2005, 276 p. ISBN 9975-903-67-3.
38. CREANGĂ, I., et. al. *Constituția Republicii Moldova: comentariu*. Coord. de proiect: SOLLFRANK, K. Chișinău: Arc, 2012, 576 p. ISBN 978-9975-61-700-0.
39. CREANGĂ, I., GURIN, C. *Drepturile și libertățile fundamentale. Sistemul de garanții*. Chișinău: F.E.P. Tipografia Centrală, 2005, 400 p. ISBN 9975783899;
40. CUJBĂ, V. *Partidele politice și rolul lor în societatea contemporană*. Rezumatul tezei de doctorat, București, 1994, p. 22.
41. DĂNIȘOR, D.C. *Drept constituțional și instituții politice*. București: C.H.Beck, 2007, 784 p. ISBN 978-973-115-248-6.
42. DELEANU, I. *Instituții și proceduri constituționale: în dreptul român și în dreptul comparat*. București: C.H.Beck, 2006, 936 p., ISBN:978-973-655-957-0.

43. Deleanu, I. *Instituții și proceduri constituționale*. C.H. Beck, 2006. 936 p. ISBN 973-655-957-2.
44. DELEANU, I. *Drepturile fundamentale ale părților în procesul civil. Norme naționale, norme convenționale și norme comunitare*. București: Universul Juridic, 2008, 400 p. ISSN 2393-3445.
45. DELEANU, I. Adnotări la câteva opinii disidente ale judecătorilor de la Curtea Europeană a Drepturilor Omului în materie procesual-civilă. În: *Pandectele române*, nr. 3/2012. pp.15-35, ISSN 2286-0576.
46. DENSUSIANU, N. *Dacia preistorică*. București: Artemis, 2015, 1152 p. ISBN 973-9296-33-5.
47. DIACONU, I., *Drepturile omului*. București: IRDO, 1993, 221 p. ISSN 2668-9499.
48. *Dictionarie de philosophie politique*. Coord. Philippe Raynaud, Stephanie Rials, Paris: Gallimard, 1996, 776 p.
49. DIOGENIS, L. *Despre viețile și doctrinele filozofilor*. București: Academie, 1963, 856 p.
50. DJUVARA, M., *Teoria generală a dreptului (enciclopedia juridică)*. Vol. II. București: Editura librăriei Socec & Co., 1930, 589 p;.
51. DOBRINOIU, V. *Corupția în dreptul penal român*. București: Arta Lex, 1995, 336 p. ISBN 9739685269.
52. DONNELLY, J. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca: Cornell University Press, 1993, 304 p. ISBN-10 9780801487767;
53. DRĂGAN, I. C., *Noi traccii. Istoria multimilenară a neamului românesc*. Craiova: Scrisul Românesc, 1976. 318 p.
54. DRĂGANU, T. *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. 1. București: Lumina Lex, 1998, 416 p. ISBN-10 9735880520.
55. *Dreptul tău: Accesul la informație. Legislația RM. Acte internaționale. Extrase*. Chișinău: Universul, 2012, p. 65.
56. DRÎMBĂ, O. *Istoria culturi și civilizației*. Vol 1. București: Editura Științifică și Enciclopedică, 1985, 870 p.
57. Duculescu, V., CĂLINOIU, C., DUCULESCU, G. *Constituția României: Comentată și adnotată*. București: Lumina Lex, 1997, 480 p. ISBN 973-588-014-8.
58. DUVERGER, M. *Les partis politiques*, Paris: A. Colin, 1976, 476 p.

59. DUVERGER, M. *Political parties*. Lion: Deux, 1970, 102 p.
60. DUVERGER, M. *Sociologie de la politique*. Paris: PUF, 1973, 452 p.
61. FRUNTAȘU, P. *Sisteme politice contemporane*, vol. I. Chișinău: CEP USM, 2001, 173 p. ISBN:997-570-092-6.
62. GHERGHIU, I. R. *Drept Administrativ*. București: Editura Economică, 2005, 632 p. ISBN 973-709-187-6.
63. GOODIN, R., KLINGEMANN, H.-D. *Manual de știință politică*. Iași: Polirom, 2005, 734 p.
64. ISBN 973-681-802-0.
65. GRECU, R. Definiția și clasificarea drepturilor și libertăților omului conform viziunii științifice a lui Constantin Stere. În: *Revista națională de drept*, 2009, nr.5 pp. 19-26. ISSN 1811-0770.
66. GRUGEL, J. *Democratizarea. O introducere critică*. Iași: Polirom, 2008. 268 p. ISBN 978-973-46-1064-8.
67. GUCEAC, I. *Drept electoral*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2005, 268 p. ISBN:9975-78-363-5.
68. GUCEAC, I. *Evoluția constituționalismului în Republica Moldova*. Chișinău: Academia de Poliție „Ștefan cel Mare”. 2001. 373 p. ISBN 9975930042.
69. GUSTI, D. *Opera* vol. II, București: Editura Academiei RSSR, 1969, 486 p.
70. GUȚULEAC, V. *Drept administrativ*. Chișinău: Universitatea Liberă Internațională din Moldova, 2013, 597 p. ISBN 978-9975-53-152-8.
71. HANGA, V. *Drept privat roman. Tratat*. București: Editura didactică și pedagogică, 1978. 363 p.
72. HANGA, V. *Mari legiuitori ai lumii*. București: Editura științifică și enciclopedică, 1977, 290 p.
73. HARE, M.R. *Maieștrii spirituali. Platon*. București: Humanitas, 1997, 141 p. ISBN 973-50-1172-7.
74. HAURIOU, A. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 2-ème ed., Paris: Montchrestien, 1967, 827 p.
75. HUMĂ, I. Dreptul natural, justă măsură a drepturilor omului. În: *Revista de studii interdisciplinare „C. Stere”*, nr. 3-4 (11-12), 2016, p. 48-54. ISSN 2457-5550.
76. HUMĂ, I. Vocația antropologică a dreptului. În: *Revista națională de drept*, nr. 1-3 (231-233), 2020, p. 8-14. ISSN 1811-0770.
77. IACUB, I. Responsabilitatea reciprocă a statului și a persoanei ca principiu constituțional.

- În: *Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului*. Materialele mesei rotunde cu participare internațională din 11 decembrie 2013. Chișinău: AAP, 2014. ISBN 978-9975-4241-8-9.
78. IACUB, Gh., *Instituții de drept constituțional al Uniunii Europene*. București: Lumina Lex, 2007, 381 p. ISBN 973-758-090-0.
 79. IANCU, Gh. *Drept constituțional și instituții politice*, ed. a III-a, rev. și ad., București: Lumina Lex, 2015, 670 p. ISBN:9786066737005.
 80. IANCU, Gh. *Drept constituțional și instituții politice*. București: Lumina Lex, 2002 426 p. ISBN 973-588-545-X.
 81. IONESCU, C. *Principii fundamentale ale democrației constituționale*. București: Lumina Lex, 1997, 248 p., ISBN:973-588-047-4.
 82. IONESCU, C. *Tratat de drept constituțional comparat*. București: ALL BECK, 2003, 816 p. ISBN:973-655-271-3.
 83. IONESCU, C. *Tratat de drept constituțional contemporan*. București: C. H. BECK, 2019, 1434 p. ISBN 978-606-18-0862-5.
 84. IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a III-a. București, AllBeck, 2001, 626 p. ISBN 973-655-144-x.
 85. JUC, V. *Evoluția sistemului electoral din Republica Moldova: alegeri parlamentare*. Chișinău: Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei, 2018, 145 p. ISBN 978-9975-3201-0-8.
 86. KANT, I. *Întemeierea metafizicii moravurilor. Critica rațiunii practice. Metafizica moravurilor*. Budapesta: Gondolat, 1991, 264 p. ISBN 978-973-636-495-2.
 87. LAMBRU, M., Metoda deschisă de coordonare în domeniul protecției și incluziunii sociale. Dimensiunea participativă a Metodei deschise de cooperare. În: *Calitatea vieții*, 2010, XXI, nr.1-2. ISSN 1018-0389.
 88. LIJPHART, A. *Degrees of proportionality of proportional representation formulas, Electoral laws and their political consequences*. New York: Agathon Press, 1986, 113 p.
 89. MACHIAVELLI, N. *Principele*. București: Editura Științifică, 1960, 209 p.
 90. MANDA, C., MANDA, C. C. *Administrația publică locală din România*. București: Lumina lex, 2009, 396 p. ISBN: 973-588-180-2.
 91. MANEA, I. *America electorală. Sistemul electoral al SUA*. Cluj Napoca: Dacia, 1996, 218

- p. ISBN:973-35-0588-9.
92. MARTIN, P. *Sisteme electorale și modurile de scrutin*. București: R.A. Monitorul Oficial, 1999, 159. ISBN:975-567-246-4.
93. MONTESQUIEU. *Despre spiritul legilor*. București: Editura științifică, 1964, 530 p. ISBN 911-a-p-c.
94. MURARU, I. *Drept constituțional și instituții politice*. București: Editura Actami, 1997, 481 p. ISBN 973-9300-01-4.
95. MURARU, I., Tănăsescu, E.-S. *Drept constituțional și instituții politice*. București: Lumina Lex, 2002, 660 p. ISBN 973-588-321-0.
96. MURARU, I., Tănăsescu, E.-S. *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, București: ALL Beck, 2009, 290 p. ISBN 978-973-115-521-0.
97. ORLOV, M., BELECCIU, Șt. *Drept administrativ*. Chișinău: Academia Ștefan cel Mare a MAI, 2005, 174 p. ISBN:9975-935-88-5.
98. PERCIUN, V. *Influența sistemului electoral asupra formării pluripartidismului în Republica Moldova și Israel: studiu comparat (aspectul istorico-politologic)*. Teză de doctor. Chișinău: USM, 2006, p. 12.
99. PLATON, M. *Administrația publică. Curs universitar*. Chișinău: Universul, 2007, 928 p. ISBN 978-9975-47-006-3.
100. POPA, V. *Consiliul local în acțiune*. Chișinău: Tish, 1999, 96 p. ISBN 9975-947-02-6.
101. POPA, V. *Dreptul public*. Chișinău: Secția editare a Academiei de Administrare Publică, 1998, 460 p.
102. POPA, V. *Drept parlamentar*. Chișinău: ULIM, 1999, 232 p. ISBN 9975-920-15-2.
103. POPA, V., Munteanu, I., Mocanu, V. *De la centralism spre descentralizare*. Chișinău: Cartier administrativ, 1998, 219 p. ISBN 9975-949-33-9.
104. POPA, V. *Tratat de drept constituțional și instituții politice*, ed. a 2-a rev. și ad. Chișinău: Notograf Prim SRL, 2021, 1024 p. ISBN 978-9975-84-148-1.
105. PREDA, M. *Drept administrativ*, partea specială. București: Lumina Lex, 2001, 490 p. ISBN 973-588-286-8.
106. PRISACARU, I. V. *Tratat de drept administrativ român*, partea generală, ed. III-a rev. și ad. București: Lumina Lex, 2002, 916 p. ISBN 973-588-470-4.
107. *Procesul electoral în Republica Moldova: realități, tendințe și perspective*, Filiala din

- Chișinău a Institutului Internațional de Monitorizare a Dezvoltării Democrației, Parlamentarismului și Respectării Drepturilor Electorale ale Cetățenilor Statelor Membre ale AIP CSI (IMDD AIP CSI). Chișinău: Princeps, 2015, 287 p. ISBN 978-9975-3037-4-3.
108. RADU, A. *Sisteme electorale: tipologie și funcționare*. București: Pro Universitaria, 2012, 231 p. ISBN 978-606-647-159-6.
 109. *Rolul statului în asigurarea drepturilor electorale ale persoanelor cu dizabilități*, Filiala din Chișinău a Institutului Internațional de Monitorizare a Dezvoltării Democrației, Parlamentarismului și Respectării Drepturilor Electorale ale Cetățenilor Statelor Membre ale AIP CSI (IMDD AIP CSI). Chișinău: Princeps, 2017, 96 p. ISBN 978-9975-4492-4-3.
 110. STERE, C. *Curs de drept constituțional*. Ed. I, Chișinău: Cartier, 2016, 392 p. ISBN 978-9975-86-088-8.
 111. SMOCHINĂ. A. *Organele constituționale ale Republicii Moldova în condițiile regimului totalitar*. Chișinău: PRAG-3, 2001, 192 p. ISBN 997577007X.
 112. SMOCHINĂ A. *Istoria universală a statului și dreptului*. Chișinău: Bons Offices, 2006, p. 552, ISBN 978-9975-9757-2-0.
 113. TAMAȘ, S. *Dicționar politic. Instituțiile democratice și cultura civică*, ed.a II-a rev. și ad. București: Casa de Editură și Presă „Șansa” SRL, 1996, 414 p. ISBN 973-9167-57-8.
 114. TRĂILESCU, A. *Drept administrativ. Tratat elementar*. București: ALL Beck, 2002, 400 p. ISBN 973-655-190-3.
 115. TRĂISTARU, M. *Politologie. Introducere în studiul teoriei politice*. București: Editura didactică și pedagogică, 1998, 211 p.
 116. UGLEAN, Gh. *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, ed. a IV-a rev. și ad. București: Editura Fundației România de mâine, 2007, 368 p. ISBN 978-973-725-685-0.
 117. VASILESCU, F. Bucur, *Sisteme electorale contemporane*. București: Editura R. A. Monitorul Oficial, 1996, p. 184.
 118. VÂLSAN, C. *Politologie*. București: Editura economică, 1997, 109 p. ISBN 973-590-010-6.
 119. VOICU, Gh. *Pluripartitismul. O teorie a democrației*. București: All, 1998, 232 p. ISBN 973-571-215-6.
 120. КАТКОВ, Д. Б., КОРЧИГО, Е. В. *Избирательное право. Вопросы и ответы*. Москва: Юриспруденция, 2001, 176 p. ISBN: 5-8401-0080-3.

3. Acte normative interne

121. Constituția Republicii Moldova: din 29.07.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr. 1.
122. Codul electoral: nr. 1381 din 21.11.1997. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2017, nr. 451-463.
123. Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427.
124. Codul Penal al Republicii Moldova: nr. 985 din 18.04.2002. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2009, nr. 72-74, 195.
125. Decizia Curții Constituționale de inadmisibilitate a sesizării nr.204a/2023 privind controlul constituționalității articolului 160alin. (2) din Codul electoral nr 111 din 12.09.2023 În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2023, nr.391-395
126. Legea privind alegerea Parlamentului: nr. 1609 din 14.10.1993. În: *Monitorul Parlamentului Republicii Moldova*, 1993, nr. 10, 289 (lege abrogată ISSN:2587-389x).
127. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova: nr. 306 din 07.12.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1995, nr.3-4, 40.
128. Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri): nr. 344 din 23.12.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1995, nr 3-4, 51.
129. Legea privind statutul alesului local: nr. 768 din 02.02.2000. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2000, nr 34, 231.
130. Legea privind modul de stabilire și reexaminare a salariului minim: nr. 1432 din 28.12.2000 În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2001, nr. 21-24, 79.
131. Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.1508-XII din 15 iunie 1993 cu privire la asigurări, a Legii nr.329-XIV din 25 martie 1999 cu privire la fondurile nestatale de pensii și a Legii nr.1265-XIV din 5 octombrie 2000 cu privire la înregistrarea de stat a întreprinderilor și organizațiilor: nr. 988 din 18.04.2002. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2002, nr. 66-68, 533.
132. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova: nr. 764 din 27.12.2001. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2002, nr. 16, 53.

133. Legea salarizării: nr. 847 din 14.02.2002. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 50-52, 336.
134. Legea pentru modificarea și completarea Codului electoral: nr. 31 din 13 februarie 2003. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2003, nr. 27-29, 108.
135. Legea privind administrația publică locală: nr. 436 din 28.12.2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 32-35, 116.
136. Legea privind aplicarea articolului 76 alineatul (3) din Codul electoral nr.1381-XIII din 21 noiembrie 1997: nr. 24 din 15.06.2009. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2009, nr. 103, 264.
137. Lege pentru modificarea și completarea Regulamentului Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797-XIII din 2 aprilie 1996: nr. 120 din 18.06.2010. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2010, nr.107, 328.
138. Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative: nr. 108 din 03.05.2013. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2013, nr.109, 346.
139. Legea cu privire la reorganizarea instanțelor judecătorești: nr. 76 din 21.04.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 184-192, 387.
140. Legea privind statutul municipiului Chișinău: nr. 136 din 17.06.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 306-313, 645.
141. Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative: nr. 154 din 20.07.2017. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2017, nr. 253-264, 422.
142. Legea bugetului de stat pe anul 2017: nr. 279 din 16.12.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 472-477.
143. Legea bugetului de stat pe anul 2018: nr. 289 din 15.12.2017. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2017, nr. 464-470.
144. Hotărârea Parlamentului privind modul de punere în aplicare a Legii privind alegerea Parlamentului: nr. 1613 din 19.10.1993. În: *Monitor*, 1993, nr.10 art. 290. ISSN: 2587-389x.
145. Hotărârea Parlamentului privind adoptarea stării de urgență: nr. 55 din 17.03.2020. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2020, nr. 86, 96.
146. Hotărârea de Guvern cu privire la cuantumul minim garantat al salariului în sectorul real: nr. 165 din 09.03.2010. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2010 nr. 35, 219.

147. Hotărârea de Guvern cu privire la indemnizațiile adresate familiilor cu copii: nr. 1478 din 15.11.2002. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 2002, nr. 154-157, 1612.
148. Hotărârea de Guvern pentru aprobarea Regulamentului cu privire la activitatea Comisiei naționale pentru constituirea circumscripțiilor uninominale permanente: nr. 670 din 23.08.2017. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2017, nr. 316-321, 771.
149. Hotărârea de Guvern pentru stabilirea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată: nr. 846 din 2017. În: *Monitorul Oficial al României*, 2017, nr. 950.
150. Proiectul Strategiei de reformă a administrației publice. Disponibil: proiect_strategie_rap_2016-2020.pdf (gov.md)
151. Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030, p. 37-38, publicată pe www.calm.md
152. Hotărârea Curții Constituționale privind controlul constituționalității Partidului Politic „Șor”: nr. 10 din 19.06.2023. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2023, nr. 267-270, art. 89.
153. Hotărârea Curții Constituționale pentru interpretarea prevederilor art. 72 alin.3 lit a din Constituție: nr.11 din 07.05.2020. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2020, nr. 126-130-270.
154. Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității art. 16 alin.2 lit e din Codul electoral: nr.16 din 03.11.2023. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2023, nr. 391-394.
155. Hotărârea Comisiei naționale extraordinare pentru sănătate publică: nr. 24 din 12.08.2020. În: https://gov.md/sites/default/files/hotarirea_cnesp_nr.24_12.08.2020.pdf.
156. Hotărârea Comisiei Electorale Centrale cu privire la aprobarea Regulamentului privind statutul observatorilor și procedura de acreditare a acestora: nr. 332 din 24.10.2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2006, nr. 168-169, 571.
157. Hotărârea Comisiei Electorale Centrale privind aprobarea Regulamentului cu privire la activitatea persoanelor de încredere ale concurenților electorali: nr. 382 din 12.12. 2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2006, nr. 168-169, 571.
158. Hotărârea Comisiei Electorale Centrale cu privire la constituirea Centrului de Instruire Continuă în Domeniul Electoral pe lângă Comisia Electorală Centrală: nr. 1030 din 09.12.2011. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2012, nr. 1-6, 11.

159. Hotărârea Comisiei Electorale Centrale pentru aprobarea Regulamentului cu privire la Registrul de stat al alegătorilor: nr. 2974 din 19.11.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2015, nr. 11-21, 73.
160. Hotărârea Comisiei Electorale Centrale cu privire la sesizările depuse asupra finanțării campaniei electorale a Partidului Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova”: nr. 2818 din 15 octombrie. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2019, r. 338-343, 1911
161. Hotărârea Comisiei Electorale Centrale din 15 octombrie 2019 cu privire la sesizările depuse asupra finanțării campaniei electorale a Partidului Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova” 7_2818_Sesizările_finanțarea_PSRM.pdf [citat 30 mai 2023].
162. Hotărârea Comisiei Electorale Centrale cu privire la aprobarea Regulamentului privind reflectarea campaniei electorale la alegerile locale noi din 29 mai 2022 în mijloacele de informare în masă: nr. 405 din 04.04.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 106-114, 351.
163. Hotărârea Consiliului Electoral de Circumscripție Electorală Bălți nr. 2 cu privire demersul de înregistrare a concurentului electoral la funcția de primar al municipiului Bălți din partea Partidului Politic „Șor” și confirmarea reprezentantului cu drept de vot consultativ: nr. 28 din 25.10.2021. În:
<https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/Hot%2028%20inregistrarea%20Tauber%20Marina.pdf>.
164. Hotărârea Comisiei Electorale centrale cu privire la crearea Grupului Interinstituțional de lucru pentru elaborarea și pilotarea Sistemului Informațional de Vot prin Internet: nr. 725 din 11.10.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 334-341, 1233.
165. Decizia Consiliului Municipal Chișinău cu privire la aprobarea regulamentului privind constituirea și funcționarea Consiliului Municipal Chișinău: nr. 2/1 din 14.06.2016. [citat 11.04.2022]. Disponibil: 15929413md21cmc8eaa3.pdf (chisinau.md).

4. Acte internaționale:

166. Carta Europeană pentru Autoadministrarea Locală, ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253 din 16 iulie 1997. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1997, nr. 48 art. 423.
167. Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități, adoptată la New York de Adunarea Generală a ONU la 13 decembrie 2006, semnată de Republica Moldova la 30

martie 2007 și ratificată prin Legea nr. 166 din 09.07.201. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 2010, nr. 126-128, art. 428.

168. Declarația Universală a Drepturilor Omului, 10 decembrie 1948.

<http://www.un.org/russian/documen/declarat/declhr.htm>.

169. Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale din 16 decembrie. În: 1966 // <http://www.un.org/russian/documen/convents/pactecon.htm>.

170. Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat la 16 decembrie 1966 la New York de Adunarea Generală a ONU

<http://www.un.org/russian/documen/convents/pactpol.htm>.

171. Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale din 16 decembrie, 1966 // <http://www.un.org/russian/documen/convents/pactecon.htm>.

5. Jurisprudență

172. Dosarul nr. 3-47/2015 Hotărârea Judecătorie Ungheni din 29 mai 2015 [electorala2015bundetipar_3789596.pdf](#) [citat 30 mai 2023].

173. Hot. Judecătorie Chișinău (sediul Centru) din 16.11.2017 dosar nr. 3-1644/17(12-3-76250-14112017) 8333dd6b-84cb-e711-80d4-0050568b021b ([justice.md](#)). [citat 30 mai 2023].

174. Încheierea Judecătorului Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, din 18 iulie 2022, Dosarul nr.3s/e-17/2022 2-22098273-12-3s/e-08072022-1

175. Încheierea Judecătorului Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 11 ianuarie 2023 Dosarul nr. 3-534/2022.

6. Surse electronice

176. 20 Octombrie 2019 | [citat 10.05.2022]. Disponibil: <https://a.cec.md/ro/20-octombrie-2019-4847.html>

177. Alegeri, Sisteme Electorale și Sisteme de partid, Ghid , International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Text editing: Andrew Mash, Strömsborg SE–103 34 STOCKHOLM SWEDEN, p. 11 [sisteme electorale pdf.pdf](#) [citat 30 mai 2023]

178. *Alegerile locale generale din 2019 în Republica Moldova* - [alegeri.md](#) [citat 11.04.2020]

179. *Alegerile locale generale din 2019 în Republica Moldova*. [citat 15.05.2022]. Disponibil: https://alegeri.md/w/Alegerile_locale_generale_din_2019_%C3%AEn_Republica_Moldova

180. CDL-AD(2022)025-e Republic of Moldova - Joint opinion on the draft electoral code approved by the Council for Democratic Elections at its 74th meeting (Venice, 20 October 2022) and adopted by the Venice Commission at its 132nd Plenary Session (Venice, 21-22 October 2022), pct. 34, Venice Commission :: Council of Europe. Disponibil: <https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282022%29025-e>
181. cec.md/ro [accesat 11.04.2022]
182. Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2022)051, opinie amicus curiae pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova, Opinia nr. 1115/2022, referitoare la declararea neconstituțională a unui partid politic aprobată de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 75-a reuniune (15 decembrie 2022), și adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 133-a sesiune plenară (Veneția, 16-17 decembrie 2022), Strasbourg, 19 decembrie 2022, traducerea opiniei efectuată de Curtea Constituțională a Republicii Moldova, p.21. Disponibil: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)051-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)051-e)
183. Componenta nominală a comisiilor de specialitate pentru diferite domenii de activitate ale Consiliului municipal Chișinău. [accesat 11.04.2022] . Disponibil: <https://www.chisinau.md/ro/comisiile-cmc-20397.html>
184. Decizia Consiliului Municipal Chișinău cu privire la aprobarea regulamentului privind constituirea și funcționarea Consiliului Municipal Chișinău: nr. 2/1 din 14.06.2016. [citat 11.04.2022]. Disponibil: <https://www.chisinau.md/ro/comisiile-cmc-20397.html>
185. DIRECTIVE (EU) 2022/2381 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 November 2022, on improving the gender balance among directors of listed companies and related measures. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022L2381>
186. Dosarul nr. 3-47/2015 Hotărârea Judecătorei Ungheni din 29 mai 2015. În: Electorala 2015. Documente și cifre cu privire la alegerile locale generale. [online]. Chișinău, 2015. [accesat pe 30 mai 2023]. Disponibil: https://a.cec.md/ro/electorala-2015-2758_87079.html
187. *Election*. [online]. [citat 30.05.2023]. Disponibil: <https://www.britannica.com/topic/election-political-science> (citat pe 30 mai 2023).
188. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), CDL-STD(2003)034, CODE OF GOOD PRACTICE IN ELECTORAL

- MATTERS GUIDELINES AND EXPLANATORY REPOR, Science and technique of democracy, No. 34, pct 114. Disponibil:
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(2003\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(2003)034-e).
189. Hotărârea Judecătorei Chișinău (sediul Centru) din 16.11.2017 dosar nr. 3-1644/17(12-3-76250-14112017). Disponibil: 8333dd6b-84cb-e711-80d4-0050568b021b (justice.md) [citată la 30. 05.2023]
190. International Foundation for Electoral System ‘Featured Elections Held and Mitigating Measures Taken During COVID-19’, (October,2020). [citată 02.03.2022] Disponibil:
https://www.ifes.org/sites/default/files/elections_held_and_mitigating_measures_taken_during_covid-19.pdf IFES, ‘Featured Elections Held and Mitigating Measures Taken During COVID-19’, October 21, 2020.
191. IURAS, N. *Instruirea și educația electorală: Cazul Centrului de Instruire Continuă în Domeniul Electoral din Moldova*. Studiu de caz. 27.05.2021, 20 p.[online] Disponibil:
https://cicde.md/wp-content/uploads/2023/03/articol_natalia_rum_4701807.pdf
192. Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova [online]. *Wikipedia, enciclopedia liberă* [citată 02.04.2022]. Disponibil:
https://ro.wikipedia.org/wiki/Organizarea_administrativ-teritorial%C4%83_a_Republicii_Moldova
193. Populația și procesele demografice, [citată 02.02.22]). Disponibil:
https://statistica.gov.md/ro/statistic_domain_details/12
194. PowerPoint Presentation (www.iri.org) [(citată 15.05.2022)]
195. Proces-verbal privind totalizarea rezultatelor votării la alegerea primarului municipiului Bălți. [accesat 02.04.2022]. Disponibil:
https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/2_B%C4%83l%C8%9Bi_PV_19_12_2021.pdf
196. Reforma instanțelor de judecată. Ce trebuie să cunoașteți | Bizlaw [accesat 15.05.2022]. Disponibil: <https://www.bizlaw.md/2018/10/04/reforma-instantelor-de-judecata-ce-trebuie-sa-cunoasteti>.
197. REGULATION (EC) No 1922/2006 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 December 2006, on establishing a European Institute for Gender Equality. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32006R1922>

198. Rezoluția Parlamentului European referitoare la Strategia UE privind egalitatea de gen din 21 ianuarie 2021, Bruxelles, Procedură : 2019/2169(INI) Texte adoptate - Strategia UE privind egalitatea de gen - Joi, 21 ianuarie 2021. Disponibil: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0025_RO.html
199. SMOCHINĂ, A., CEBANU, I. Principiile care guvernează procesul electoral în Republica Moldova. În: *Studii juridice universitare*. Disponibil: <https://ulim.md/sju/nr-2-2021/principiile-care-guverneaza-procesul-electoral-in-republica-moldova>

ANEXE

Anexa 1

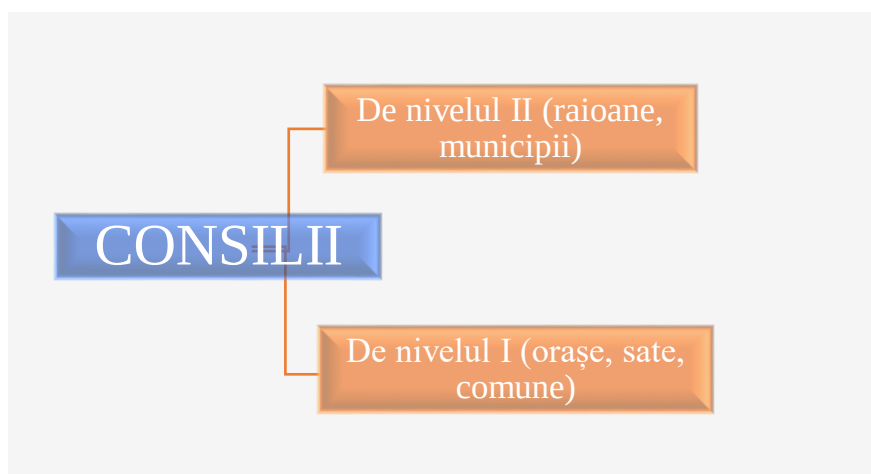
Tabelul A.1.1. Repartizarea componenței teritorial-administrative în Republica Moldova

nr.	Raioane/ municipii	localități din componența raioanelor/municipiilor				
		Total primării	inclusiv primării		localități din componența satelor/comunelor	total localități
			Orașe	Sate/ Comune		
1	Anenii Noi	26	1	25	40	46
2	Basarabeasca	7	1	6	9	10
3	Briceni	28	2	26	37	39
4	Cahul	36	1	35	50	51
5	Cantemir	28	1	27	53	54
6	Călărași	28	1	27	42	44
7	Căușeni	30	2	28	45	48
8	Cimișlia	23	1	22	35	39
9	Criuleni	24	1	23	40	43
10	Dondușeni	21	1	20	29	30
11	Drochia	28	1	27	39	40
12	Dubăsari	11	0	11	15	15
13	Edineț	34	2	32	45	49
14	Fălești	31	1	30	74	75
15	Florești	42	3	39	74	77
16	Glodeni	19	1	18	32	34
17	Hîncești	39	1	38	62	63
18	Ialoveni	25	1	24	33	34
19	Leova	25	2	23	36	39
20	Nisporeni	23	1	22	38	39
21	Ocnîța	21	3	18	30	33
22	Orhei	36	1	35	73	75
23	Rezina	24	1	23	37	41

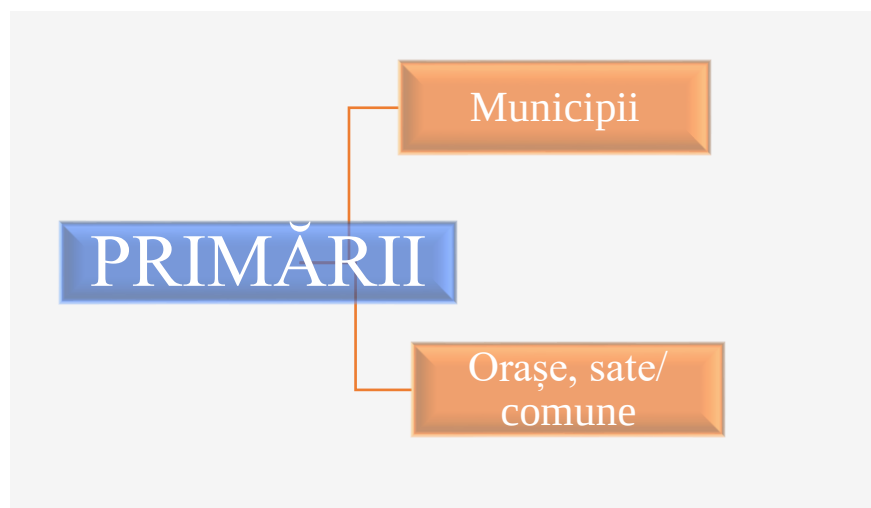
24	Rîșcani	29	2	27	50	55
25	Sîngerei	26	2	24	65	68
26	Soroca	34	1	33	65	66
27	Strășeni	27	2	25	35	38
28	Șoldănești	23	1	22	32	33
29	Ștefan Vodă	23	1	22	25	26
30	Taraclia	16	1	15	26	27
31	Telenești	30	1	29	52	55
32	Ungheni	33	2	31	71	74
33	mun. Chișinău	19 (inclusiv Primăria mun. Chișinău)	6	12	25	34
34	mun. Bălți	3 (inclusiv Primăria mun.Bălți)	0	2	0	3
35	mun. Bender	2 (inclusiv Primăria mun. Bender)	0	1	0	2
36	UAT Găgăuzia	26 (inclusiv Primăria mun. Comrat)	2	23	28	32

Sursa: Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova

Schema grafică A2.1



Schema grafică A2.2



Sursa: Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală

**Datele sondajului de opinie publică,
perioada 09.02.2021-16.03.2021**

Întrebarea	Răspunsul	Cantitatea
Care este cea mai importantă problemă cu care se confruntă Republica Moldova în prezent?	șomaj	34%
	venituri mici	24%
	corupția	22%
	guvernare incompetentă/ neprofesionalism	18%
	Covid 19	17%
	pensiile	14%
	sărăcie	13%
	prețuri mari	12%
	servicii de sănătate	11%
	emigrare	10%
Care este cea mai importantă problemă cu care se confruntă gospodăria dvs.?	venituri mici	29%
	servicii de sănătate	28%
	șomajul	25%
	prețuri mari	16%
	pensiile	15%
	sărăcia	10%
	emigrarea	8%
	infrastructura	7%
	Covid 19	6%
	educația	5%
În cazul investiției unui nou guvern, ce probleme concrete ar trebui să fie abordate în mod prioritar de către noua guvernare?	șomaj	32%
	venituri mici	22%
	corupție	19%
	pensii	16%
	servicii de sănătate	15%

Sursa: www.iri.org PowerPoint Presentation (www.iri.org)

**Veniturile și cheltuielile partidelor parlamentare
în alegerile locale generale din 20.10.2019**

n.r.	Concurentul electoral	Venituri, lei MD	Cheltuieli, lei MD	Cheltuielile pentru un vot, lei MD
1	Partidul Socialiștilor din RM	6566916	6566916	17.06
2	Partidul Politic „Șor”	4210180	4210167	56.97
3	Blocul Electoral „ACUM Platforma DA și PAS”	2688598	2688598	9.61

Sursa: www.alegeri.md

**DECLARAȚIA CU PRIVIRE LA ORIGINALITATEA
TEZEI DE DOCTORAT**

Subsemnatul, CEBANU Ion student-doctorand din cadrul Școlii doctorale administrate de Universitatea Liberă Internațională din Moldova, declar pe proprie răspundere că lucrarea de față este rezultatul muncii mele, pe baza cercetărilor mele și pe baza informațiilor obținute din surse care au fost citate și indicate, conform normelor etice, în note și bibliografie în conformitate cu prevederile pct.182 din *Regulamentul privind organizarea studiilor superioare de doctorat, ciclul III, aprobat de Hotărârea Guvernului Republicii Moldova Nr.1007 din 10.12.2014* cu modificările și completările ulterioare, și cu prevederile Articolul 185¹ Cod penal al Republicii Moldova, nr.985 din 18.04.2002 „*Încălcarea dreptului de autor și a drepturilor conexe*” cu modificările și completările ulterioare.

Declar că nu am folosit în mod tacit sau ilegal munca altora și că nicio parte din teză nu încalcă drepturile de proprietate intelectuală a altcuiva, persoană fizică sau juridică.

Declar că lucrarea nu a mai fost prezentată sub această formă unei alte instituții de învățământ superior în vederea obținerii unui grad sau titlu științific ori didactic.

5 decembrie 2023

CEBANU Ion, student-doctorand _____

SMOCHINĂ Andrei, doctor habilitat în științe juridice,
profesor universitar, conducător de doctorat _____

CURRICULUM VITAE



**ION
CEBANU**

DATA NAȘTERII:
01/01/1984

CONTACT

Cetățenie: română

Gen: Masculin

str. Drumul Crucii, 97/2, ap. 56

MD-2069 Chișinău, Moldova

ion919991@gmail.com

(+373) 68010309

Facebook: www.facebook.com/ion.cebanu.9277

EXPERIENȚA PROFESIONALĂ

01/09/2020 - ÎN CURS

Șef Secție didactică

I.P. Centrul de Excelență în Economie și Finanțe

www.ceef.md / str. Miron Costin, 26/2, MD-2068, mun. Chișinău, Moldova

28/01/2019 - ÎN CURS

Profesor

I.P. Centrul de Excelență în Economiei și Finanțe

Unități de curs predate:

- *teoria generală a dreptului;*
- *dreptul afacerilor;*
- *dreptul comerțului internațional.*

www.ceef.md / str. Miron Costin, 26/2, MD-2068, mun. Chișinău, Moldova

2015 - ÎN CURS

Consilier municipal, Consiliul municipal Chișinău

Consiliul municipal Chișinău

www.chisinau.md / bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 83, MD-2012, mun. Chișinău, Moldova

2015 - 2017

Director General, Agenția „MOLDSILVA”

Guvernul Republicii Moldova

www.moldsilva.gov.md / bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 124, MD-2001, mun. Chișinău, Moldova

2013 - 2015

Director

„Mina din Chișinău” S.A.

str. Calea Orheiului, 90A, MD-2020, mun. Chișinău, Moldova

2013 - 2013

Director General, Agenția „MOLDSILVA”

Guvernul Republicii Moldova

www.moldsilva.gov.md / bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 124, MD-2001, mun. Chișinău, Moldova

03/01/2012 - 30/06/2015

Lector

Institutul Internațional de Management „IMI-NOVA”

Disciplina predată:

- *dreptul afacerilor.*

www.imi-nova.md / str. Hristo -Botev, 9/1, MD-2043, mun. Chișinău, Moldova

01/09/2009 - 30/06/2011

Lector universitar

Universitatea de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere”

Discipline predate:

- *drept administrativ;*
- *drept ecologic.*

www.uspee.md / bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 200, MD-2004, mun. Chișinău, Moldova

2009 – 2013

Ministru al Tineretului și Sportului Republicii Moldova

Guvernul Republicii Moldova

www.mts.gov.md / bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 162, mun. Chișinău, Moldova

2007 – 2009

Consilier municipal, Consiliul municipal Chișinău

Consiliul municipal Chișinău

www.chisinau.md / bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 83, MD-2012, mun. Chișinău, Moldova

14/11/2007 – 14/11/2008

Jurist

Î.M. Regia „Autosalubritate”

www.autosalubritate.md / str. 27 martie 1918, 14, MD- 2069, mun. Chișinău, Moldova

EDUCAȚIE ȘI FORMARE PROFESIONALĂ

14/09/2020 – 30/06/2021 – bd. Decebal, 139, mun. Chișinău, Moldova

Diplomă de recalificare profesională, calificarea Psihopedagog

Institutul de Formare Continuă

www.iic.md

20/07/2020 – 30/07/2020 – str. Mitropolit Gavriil Bănulescu - Bodoni, 61, bloc F, etaj VI, mun. Chișinău, Moldova

Certificat de absolvire a cursului de perfecționare la specialitatea Discipline economice

Academia de Studii Economice din Moldova, Școala de Formare Continuă

<https://formare.ase.md/>

2016 – ÎN CURS – str. Vlaicu Pârcălab, 52, mun. Chișinău, Moldova

Școala doctorală în drept

Universitatea Liberă Internațională din Moldova

www.ulim.md

2007 – 2008 – str. Alexei Mateevici, 60, mun. Chișinău, Moldova

Diplomă de masterat în Drept Constituțional

Universitatea de Stat din Moldova, Departamentul Drept

www.drept.usm.md

2005 – ÎN CURS

Diverse stagieri la instituții și autorități publice naționale și europene

2003 – 2007 – str. Alexei Mateevici, 60, mun. Chișinău, Moldova

Diplomă de licență în Drept economic

Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea de Drept

www.drept.usm.md

COMPETENȚE LINGVISTICE

LIMBĂ(I) MATERNĂ(E): română

ALTĂ LIMBĂ (ALTE LIMBI):

engleză

Comprehen- siune orală A2	Citit A2	Exprimare scrisă A2	Conversație A2	Scris A2
---	--------------------	-----------------------------------	--------------------------	--------------------

rusă

Comprehen- siune orală C2	Citit C2	Exprimare scrisă B2	Conversație B2	Scris B2
---	--------------------	-----------------------------------	--------------------------	--------------------

COMPETENȚE DIGITALE

Microsoft Office / Zoom / Microsoft PowerPoint / Navigare Internet / Social Media / Google Drive / Utilizare buna a programelor de comunicare(mail messenger skype)

PERMIS DE CONDUCERE

Permis de conducere: B

COMPETENȚE ORGANIZATORICE

Competențe organizatorice

- elaborarea și promovarea proiectului de lege cu privire la tineret;
- elaborarea și promovarea proiectului de lege cu privire la voluntariat;
- elaborarea mecanismului de implementare a acestor legi;
- elaborarea și promovarea politicii de finanțare a organizațiilor nonguvernamentale de tineret din sursele Bugetului public național;
- elaborarea și implementarea proiectului destinat tinerilor din municipiul Chișinău „Prima Casă”.

COMPETENȚE DE COMUNICARE ȘI INTERPERSONALE

Competențe de comunicare și interpersonale

- bune competențe de comunicare dobândite prin experiența proprie;
- abilități de prezentare a discursului public;
- abilități de comunicare scrisă;
- abilități de convingere;
- abilități de negociere,
- abilități de soluționare a conflictelor;
- spirit de inițiativă și determinare în acțiune.

COMPETENȚE DOBÂNDITE LA LOCUL DE MUNCĂ

Competențe dobândite la locul de muncă

- o bună cunoaștere a domeniilor de elaborare și implementare a politicilor naționale pentru tineret și sport de performanță;
- o bună cunoaștere a domeniilor de elaborare, implementare și protejare a politicilor naționale în domeniul protecției mediului, în special a sivilculturii și cinegeticii;
- o bună cunoaștere a domeniului de contracarare a poluării mediului ambiant și evitării crizelor ecologice, prin elaborarea, ajustarea, promovarea și implementarea la nivel municipal a politicilor de mediu, în conformitate cu principiului „Poluatorul plătește”, în special a monitorizării calității apelor uzate deversate în sistemele publice de canalizare, stații de epurare și ulterior evacuate în emisarele de apă;
- o bună cunoaștere a domeniilor de gestiune a finanțelor publice și a administrației publice locale;
- o bună cunoaștere a proceselor tehnologice, de producție și de distribuție (comercializare) din cadrul industriei extractivă minieră;
- o bună cunoaștere a domeniului de instruire și educare a elevilor prin diverse tipuri de activități;
- elaborarea de Curriculum la decizia instituției;
- planificarea activităților de instruire;
- elaborarea și realizarea proiectelor didactice;
- organizarea activităților practice;
- elaborarea instrumentelor de evaluare;
- dezvoltarea parteneriatului de comunicare cadru didactic-elev-părinte/tutore;
- dezvoltarea profesională a elevilor;
- desfășurarea activităților de cercetare și elaborare de materiale didactice.

GRAD DIDACTIC

04/03/2021 – ÎN CURS

Grad didactic II la discipline juridice

GRAD MILITAR

08/10/2010 – ÎN CURS

Locotenent în rezervă